



Vlaams
Parlement

ingediend op **52** (2014-2015) – Nr. 2
18 juni 2015 (2014-2015)

Verslag

namens de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting
uitgebracht door Lieve Maes

over het verslag

van de Vlaamse Regering

over alternatieve financiering
van Vlaamse overheidsinvesteringen

27 maart 2015

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Jan Hofkens.

Vaste leden:

de heren Matthias Diependaele, Jan Hofkens, Jos Lantmeeters, de dames Lieve Maes, Grete Remen,
de heer Paul Van Miert;
de heer Jenne De Potter, mevrouw Katrien Schryvers, de heren Koen Van den Heuvel,
Peter Van Rompuy;
de heren Willem-Frederik Schiltz, Bart Somers;
de heren Jan Bertels, John Crombez;
de heer Björn Rzoska.

Plaatsvervangers:

de heer Piet De Bruyn, mevrouw Annick De Ridder, de heren Andries Gryffroy, Peter Persyn,
Axel Ronse, Kris Van Dijck;
de heren Robrecht Bothuyne, Dirk de Kort, Ward Kennes, mevrouw Katrien Partyka;
de heren Rik Daems, Marino Keulen;
de dames Michèle Hostekint, Güler Turan;
de heer Wouter Vanbesien.

Toegevoegde leden:

mevrouw Barbara Bonte.

Documenten in het dossier:

52 (2014-2015) – Nr. 1: Verslag alternatieve financiering

INHOUD

1. Toelichting door de minister-president.....	4
2. Discussie	7
Gebruikte afkortingen	15

De Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting besprak het verslag van de Vlaamse Regering over alternatieve financiering van Vlaamse overheids-investeringen voor 2014 op haar vergadering van 21 april 2015.

1. Toelichting door de minister-president

Zoals met het Vlaams Parlement afgesproken, brengt minister-president *Geert Bourgeois* hier de jaarlijkse rapportering over de alternatieve financiering. Dat gebeurt naar aanleiding van de door het Parlement goedgekeurde resolutie van 30 mei 2007 betreffende de informatieverstrekking over en de controle op de alternatieve financieringen (*Parl.St.* VI.Parl. 2006-07, nr. 1143/3).

Het Rekenhof pleitte ook voor meer transparantie in verband met de alternatieve financiering. Deze rapportage wordt jaarlijks langer. Het toepassingsgebied van de rapportering heeft betrekking op de alternatieve financieringsconstructies zoals VIPA, de bevak Serviceflats Invest, of op de pps-constructies voor wonen, sport, wegen enzovoort. Dit rapport is een momentopname en situeert zich tussen de begrotingsopmaak 2015, de meerjarenraming 2015-2020 en de begrotingsaanpassing 2015. De fiches geven een stand van zaken op het terrein in de zomerperiode. Door de ESR-regels werden in de rapportering de op dat ogenblik meest actuele evolutie en cijfers met betrekking tot het effect van het verstrengde begrotingstoezicht opgenomen.

Er is beslist om tot alternatieve financiering over te gaan omdat er nood was aan een inhaalbeweging van investeringen voor onder meer scholen, wegen en openbaarvervoerinfrastructuur. Het voordeel van alternatieve financiering is dat het toelaat de betalingen en aanrekeningen te spreiden over de gebruiksduur of de contractduur van de projecten. Dat biedt een oplossing voor de beperkte budgettaire ruimte door ESR-neutrale structurering. Door de Belgische overheidsschuld en een tekort rond de 3 percent zit Vlaanderen in een budgettaire keurslijf. Door de alternatieve financiering zijn er belangrijke investeringen gebeurd, werd er nieuwe infrastructuur gebouwd en is daarmee samenhangend werkgelegenheid gecreëerd.

Het investeringsvolume van de aangeane projecten bedraagt 8,3 miljard euro en de betalingsverplichtingen ten gevolge van de aangeane projecten bedroeg in 2014 261 miljoen euro en 299 miljoen euro in 2015. Op kruissnelheid is dit ongeveer 566,5 miljoen euro aan het huidige prijspeil. De betalingen lopen over meer dan dertig jaar. De cijfers zijn in nominale termen, de indexatie van het onderhoudsgedeelte van de beschikbaarheidsvergoedingen van 2 percent inbegrepen. De piek van 582 miljoen euro valt in 2026. De netto-contante waarde met een discontovoet van 2 percent komt dan neer op ongeveer 459 miljoen euro. Vanaf 2026 dalen de jaarlijkse betalingsverplichtingen gestaag.

Dit is een zaak van vallen en opstaan. Veel is opgestart en gerealiseerd, maar niet altijd met het onmiddellijk verhoopte succes. Een aantal projecten hebben een lange opstart gekend. Sommige projecten hadden een decretaal kader nodig. Bij sommige waren veel actoren en stakeholders betrokken. In het begin was er een beperkte ervaring met de nieuwe aanbestedingsprocedures. De ESR-neutraliteit is een belangrijke randvoorwaarde. ESR95 echter was vaak onduidelijk en ambigu met dikwijls ex-anteadviezen die niet altijd consistent en duidelijk waren. De financiële crisis vereenvoudigde de zaken niet om partners op de markt te vinden. Zo veel mogelijk controle behouden, werken met participaties en bestuurders van de overheid of controle door de overheid en het verzoenen van verschillende ambities en doelstellingen, bracht vertragingen met zich mee. Het ging daardoor soms over complexe structuren of contracten. Over ESR werden systematisch adviezen ingewonnen bij Eurostat en het INR.

Die adviezen bleken en blijken soms tegenstrijdig, zoals over de scholenbouw. Daar was aanvankelijk een positief advies van het INR maar niet van Eurostat. Hetzelfde gold voor de Antwerpse tramprojecten LIVAN 1 in 2012 en Brabo 1 in 2009. Beide projecten zijn inmiddels geconsolideerd. Er wordt soms geprobeerd om allerlei belangen te verzoenen zodat de complexiteit van de constructies substantieel toenam zoals bij het dossier voor de inhaalbeweging in de scholenbouw. De ambitie was daar om zowel participatie als toezicht in één structuur te regelen. ESR-neutraliteit is nu veel duidelijker en impliceert afstand nemen. Dat geldt zeker voor de toepassing van ESR2010. ESR2010 verscherpt het begrotingstoezicht vanuit de EU. Het subsidiëringprogramma VIPA is niet langer ESR-neutraal. Allerhande entiteiten zijn geherkwalificeerd zoals Scholen van Morgen. Los van de alternatieve financiering gold dit ook voor andere zoals de VMSW.

Voor VIPA heeft INR de voorwaardelijkheid van de door het VIPA toegekende investeringstoelage voor de bouw of renovatie van ziekenhuizen en rust- of verzorgingstehuizen getoetst en geoordeeld dat die voorwaardelijkheid zo laag is dat in realiteit de overheid verplicht is om over te gaan tot betaling eens de betrokken investering gerealiseerd is. Dit heeft tot gevolg dat de toegekende investeringstoelage volledig moet worden aangerekend met uitzondering van de rentesubsidie. De wijziging van aanrekenmoment gebeurde post factum, naar aanleiding van de controle door het INR van de overheidsrekeningen. Zo bedraagt het gecumuleerd effect op de begrotingsjaren 2010-2013 in totaal 1,417 miljard euro.

Voor de DBFM-constructie Scholen van Morgen heeft Eurostat als standpunt ingenomen dat de financieringsrisico's ook na de diverse herstructureringsvoorstellen voornamelijk gedragen worden door de Vlaamse overheid en die dus binnen de consolidatiekring van de Vlaamse overheid vallen. De uitgaven moeten in de begroting worden opgenomen a rato van het investeringsritme.

Binnen het beleidsdomein MOW heeft de verstrenging van Eurostat tot gevolg dat de alternatieve financieringsprojecten AMORAS, Brabo 1, De Lijn stelplaats Tongeren en LIVAN 1 moeten worden geherkwalificeerd en in de begroting opgenomen. Deze projecten zijn gegund en in uitvoering en het gaat dus hoofdzakelijk om post-factumcorrecties van de rekening.

Qua realisaties van opgeleverde en op te leveren activa zoals scholen en wegen en qua betalingsverplichtingen verandert er in essentie niets. De gewijzigde kwalificaties leiden niet tot een meerkost maar tot een louter boekhoudkundige wijziging van het aanrekenmoment in de overheidsrekeningen en het ESR-vorderingensaldo. Voor de DBFM-constructies is er een opvallende verstrenging. Nogal wat contracten en projecten zijn daardoor geherkwalificeerd. Voor ESR-neutraliteit is het van groot belang dat de risico's bij de private sector liggen. De afgelopen maanden werd vastgesteld dat Eurostat plots struikelt over clausules die nationaal en internationaal gebruikelijk zijn. Een clause bijvoorbeeld over een onderhoudskost waarbij de beschikbaarheidsvergoeding in min of in meer wordt herzien, beschouwt Eurostat als een element dat mee leidt tot consolidatie omdat de potentiële voordelen en risico's niet volledig bij de private partner worden gelegd. Overheidsparticipaties in pps-projecten worden problematischer. Dat probleem rijst bijvoorbeeld ook in Wallonië. Er zijn minder projectmatige maar wel grote herkwalificaties omdat Wallonië werkt met vehikels zoals de Vlaamse PMV die enkele jaren geleden ook geconsolideerd werd. In Wallonië zijn de vehikels waarmee die constructies zijn opgezet in hun geheel, met hun dochters, geconsolideerd.

De gevolgen van ESR2010 zijn evident, namelijk een uitbreiding van de consolidatieperimeter en een herkwalificatie van een aantal projecten of

programma's. Dit vormt geen oordeel over kwaliteit van die projecten, maar betreft enkel een inboeking van de investering.

Voor DBFM Scholen van Morgen is er een grote verschuiving vanaf 2016. Dat is het gevolg van de ESR-matige interpretatie dat de btw eenmalig bij de oplevering moet worden geboekt en niet bij de betalingen. Bij Brabo 1, LIVAN en De Lijn stelplaats zijn er wijzigingen als gevolg van boekingen van kapitaal, namelijk enerzijds de bouwkosten en anderzijds de manier van berekening van de kapitaalcorrectie. Bij Brabo I wordt er een extra correctie gedaan voor de gekapitaliseerde interestkosten die in rekening worden gebracht.

De ESR-aanrekening van het federale aandeel in de subsidiëring van de ziekenhuisinfrastructuur, die met de zesde staatshervorming overkomt, maakt op dit ogenblik het voorwerp uit van discussies met het INR en Eurostat. Het federale niveau werkte met een alternatieve financiering vergelijkbaar met die van het VIPA. Bij de overdracht in 2016 zal de discussie zich aandienen of die zal worden geboekt zoals gepland of worden geconsolideerd. De ESR-aanrekening van de infrastructuur van Viapass (het systeem voor de toepassing van de kilometerheffing) maakt ook het voorwerp uit van discussie met het INR. Dit zijn discussies die ontstonden ondanks eerdere positieve adviezen. Daar het een intergewestelijke aangelegenheid is, wordt het nog complexer.

In het regeerakkoord werden daarover afspraken gemaakt. Het is de bedoeling de geconsolideerde schuld te beperken. Er worden geen DBFM-projecten gedaan die op herfinancieringsgaranties berusten, te grote kapitaalparticipaties of niet-marktconforme financiering van het project met overheidsmiddelen. De pps-meerwaarde dient te worden aangetoond op basis van objectieve analyse. Alles wordt gezond kritisch tegen het licht gehouden. Dat betekent niet dat, los van de ESR-discussies, pps niet kan werken. Grote complexe projecten worden efficiënt gerealiseerd met respect voor deadlines. De private sector brengt kennis en expertise in en zorgt voor optimalisatie. Door een meer integrale aanpak kan vaak beter rekening worden gehouden met de omgeving. Het is niet toevallig dat EC, de VN en de Wereldbank pps-projecten promoten. In het regeerakkoord blijft pps een belangrijk beleidsinstrument. Een aantal projecten voor openbare werken zijn blijvend geïdentificeerd voor pps. Pps is geen sinecure gelet op het budgettaire keurslijf veroorzaakt door de hoge Belgische staatsschuld en het begrotingstekort. Het is zaak om creatief te zoeken naar goede oplossingen voor een doordacht, duurzaam en transparant investeringsbeleid. De Vlaamse Regering gaat voor de juiste uitvoeringsvorm, voor het juiste project met een objectieve meerwaardeanalyse en met een ruimer afwegingskader. In het kader van de eerste begrotingsaanpassing 2015 werd beslist om de Inspectie van Financiën bevoegd te maken voor de rechtspersonen. Ze zullen dan ook meteen advies kunnen verlenen over de pps-constructies van de rechtspersonen. De inspectie adviseert daarover normaal enkel aan de Vlaamse overheid *stricto sensu*. Het lijkt een goede zaak dat ook voor de rechtspersonen te doen.

Een transparante, overzichtelijke en verder verfijnde rapportering blijft aangewezen. Zeker omdat voor de geherkwalificeerde projecten de komende jaren er een ESR- en kasmatig verschil zal ontstaan. Met de rapportering wil de minister-president bijdragen aan een doordacht, duurzaam en transparant investeringsbeleid en duidelijkheid bieden over de gemaakte keuzes. Hij herinnert eraan dat specifieke vragen over beleidsdomeinen van andere ministers aan die ministers moeten worden gericht.

2. Discussie

Björn Rzoska stelt dat de alternatieve financiering in Vlaanderen een heet hangijzer blijft. De minister-president stelde in de beleidsnota Algemeen Regeringsbeleid (*Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 145/1) dat hij aan meer transparantie wil werken door periodieke rapportering. Door de timing blijft de spreker wat op zijn honger. De minister-president rapporteert op de gevraagde tijdstippen maar niet vroeger. Het laatste rapport dateert van november 2013 en werd in commissie besproken in januari 2014. De facto is deze rapportering te laat, maar dat is niet de essentie, de inhoud is dat wel. Sinds de Septemberverklaring dringt het lid aan op meer transparantie over onder meer de Eurostat-adviezen. Er wordt regelmatig naar verwezen, maar ze zijn niet beschikbaar. Het is zeer moeilijk voor volksvertegenwoordigers om in te schatten wat de problemen zijn of kunnen zijn met de alternatieve financiering en pps. Na veel vallen en opstaan is het Vlaams Parlement er in verschillende fases uiteindelijk in geslaagd om de Eurostatadviezen en de betrokken briefwisseling ter beschikking te krijgen. Dit is zeer leerzame lectuur. Hij roept de minister-president op om de adviezen die nog niet bij Eurostat online beschikbaar zijn, zelf openbaar te maken en aan het Rekenhof te bezorgen. Het is merkwaardig dat het Rekenhof door het lid zelf op de hoogte moet worden gebracht van de inhoud van die adviezen.

De kern van het probleem is dat de pps-financiering is opgezet op een moeilijk budgettaire moment voor investeringen. Er waren twee duidelijke doelstellingen. Vooreerst schuld opbouwen buiten de begroting. Vlaanderen is de enige in Europa die pps opzette om dat te kunnen doen en zo te kunnen zeggen dat de begroting in evenwicht was. Dit blijkt nu niet meer het geval te zijn. De pps-constructie is daar duidelijk de oorzaak van. De tweede doelstelling was het efficiënter aanpakken van projecten en het sneller realiseren van bepaalde infrastructuur. Het beleid heeft op die twee punten gefaald en de pps-formule heeft, zoals in Vlaanderen toegepast, zijn onvolkomenheid aangetoond. De struikelblokken voor Europa zijn de waarborg die vaak in zijn totaliteit door de overheid wordt gedragen en de Vlaamse overheid die zelf vaak participeerde via allerlei kanalen waardoor het voor Europa onduidelijk werd wie welke risico's droeg. De factuur valt daardoor bij falen van het project bij dezelfde publieke partner.

Bij de vorige rapportering durfde minister-president Kris Peeters de vraag te stellen of er nog iemand de meerwaarde van pps en alternatieve financiering in Vlaanderen zou durven in vraag te stellen. *Björn Rzoska* zegt dat hij toen de enige was die vragen stelde bij die mogelijke meerwaarde. Er waren ook N-VA-volksvertegenwoordigers die aan de meerwaarde twijfelden maar niet openlijk stelden dat het om een budgettaire molensteen ging. De afgelopen jaren zijn er forse bedragen ingekanteld door herkwalificatie van pps en alternatieve financiering.

Er komt bovendien nog een deel op de Vlaamse begroting af. In het document is de boordtabel de belangrijkste informatiebron. Die geeft een duidelijk overzicht over wat wel en niet 'geclosed' is. De vraag rijst bij de niet geclosede projecten van ongeveer 1,7 miljard euro of de beschikbaarheidsvergoedingen in de nominale afbetalingen zijn opgenomen. Hij vermoedt van niet. Dat betekent dat het voor 1,87 miljard euro nog altijd niet duidelijk is hoe die gaan worden gefinancierd. Dat is de belangrijkste opmerking bij de rapportering en het financieel beleid. Er zitten een aantal zwarte gaten in de begroting. Naast de 1,7 miljard euro niet geclosede projecten, zijn er een aantal projecten waarover de bevoegde ministers verklaren dat ze in deze legislatuur zullen starten, maar waarvan geen spoor is terug te vinden in de meerjarenraming. Dit gaat onder meer over Oosterweel, waarvan de startdatum 2017 zou zijn. Die is niet opgenomen in deze rapportage omdat Eurostat duidelijk stelde dat het in de

begroting moest worden opgenomen. Dit gaat ook op voor andere projecten, zoals de A102 en R11bis, die te maken hebben met het mobiliteitsplan voor Antwerpen. Hij roept de minister-president op om, na verklaringen van minister Weyts dat de Oosterweelwerken starten in 2017, gelijktijdig met de begrotingscontrole een meerjarenraming in te dienen. Zo wordt het duidelijk hoe de besliste projecten gefinancierd gaan worden. Van de niet geclosede projecten is er geen overzicht van de grootte van de beschikbaarheidsvergoedingen, noch van de impact ervan. De minister-president verklaart dat het om een kleine 600 miljoen euro gaat. Op pagina 10 van het verslag staat vermeld dat voor de geclosede projecten de bedragen voor beschikbaarheidsvergoedingen variëren tussen 261 en 611 miljoen euro in 2019. Een aantal projecten lopen 30 tot 50 jaar. Het lijkt dan vanzelfsprekend om de impact ervan over de jaren heen te laten zien.

Het blijft onduidelijk welke projecten al dan niet aan Europa werden voorgelegd. Uit Eurostatverslagen kunnen de bezoeken worden afgeleid. Eurostat raakte wat geïrriteerd door de verschillende stromen van informatie die er vanuit de Vlaamse Regering kwamen. Eurostat wil werken op basis van het afgesloten contract. De vraag stelt zich of de contracten van de geclosede projecten intussen aan Eurostat zijn voorgelegd en of die via pps mogen worden gefinancierd. Als er projecten zijn waarover twijfels bestaan, had hij dit graag vernomen, zoals over Viapass.

Dit is geen opbeurend verhaal. Er is nog heel wat werk aan de winkel om de ambitie over transparantie waar te maken. Hij stelt voor dat de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting zich buigt over de vraag hoe er in de toekomst moet worden gerapporteerd. Kunnen daarover duidelijker afspraken worden gemaakt? Hij stelt vast dat er op 3 april 2015 een vertrouwelijk document over de herkwalificatie van de DBFM Scholen van Morgen door de Vlaamse Regering werd besproken. Hij vroeg dit document via administratieve weg op. Het werd geweigerd omdat het vertrouwelijk zou zijn. Hij zal het nu via de weg van de vertrouwelijkheid opvragen. Als de minister-president transparant met dit dossier wil omgaan dan is er nog heel wat werk aan de winkel. Hij wil met de minister-president, die verklaarde een en ander op een transparantere manier te willen doen, de lijdensweg ondergaan om een volledig beeld te krijgen van dit dossier. Dat is geen toonbeeld van transparantie. Hij hoopt dat de commissie hem steunt om niet alleen een transparantere rapportage te krijgen, maar ook om te weten wat de risico's voor de begroting zijn en wat wel of niet aanvaard wordt voor alternatieve financiering en pps.

Willem-Frederik Schiltz vindt dat de heer Rzoska pps en alternatieve financiering voorstelt als mechanismen om schuld buiten de begroting op te bouwen. Dat is niet de bedoeling van deze Vlaamse Regering. Het is wel de bedoeling om een investeringsachterstand in te halen. Blijkbaar is het niet meer mogelijk om investeringen in de Vlaamse begroting volgens hun economische waarde af te schrijven en te boeken. Die constructies zijn opgezet om de kasbegroting niet overmatig te belasten. De fractie van de spreker heeft die techniek altijd gesteund. Tegenover die constructies staan reële investeringen van 10,2 miljard euro. Over die pps-constructies valt wel wat te zeggen. Het was nieuw en er moest naar de verfijning van de modaliteiten worden gezocht om de constructies gezond te houden. Dit had onder meer betrekking op de inschatting van waar het risico lag en op de transparantie. Sinds 2012 moeten pps-constructies bijvoorbeeld een meerwaardescan hebben. Hij zou van de minister-president willen weten hoe die meerwaardescan kan worden geëvalueerd. Zijn er positieve effecten?

De verstrengde Europese regels hingen al een tijd in de lucht en zijn nu definitief. Deze regels zijn het gevolg van het lakse begrotingsbeleid van vele lidstaten. De fractie van de spreker is van oordeel dat deze Vlaamse Regering zeer verstandig

met deze regels omspringt. Er is het gunstig financieel tijdsclimaat zodat de schulden niet te zwaar zijn.

Bij het begin lag de focus van de rapportering op de opstart. Nu lopen die projecten en hun financiering. De aandacht moet nu meer naar het contractmanagement en de realisaties gaan. Op welke wijze zal de rapportering verder worden verfijnd? Hij zou graag meer informatie krijgen over de mate waarin er rekening zal worden gehouden met de kapitaalcomponent in de beschikbaarheidsvergoeding. Vanaf 2018 zullen de alternatieve financieringsconstructies een positief effect hebben op de begroting. Het is dus niet zo dat er blijvend schulden worden opgestapeld.

Er mag oppositie gevoerd worden, maar dan wel correct. Het is een boekhoudkundige kwestie. De schulden worden niet weggestopt. De kosten ervan worden meer dan ooit duidelijk weergegeven in de meerjarenbegroting. Het zijn geen kasuitgaven. Het is de versnelde inkanteling die voor een boekhoudkundige herschikking zorgt. Het tijdstip van inschrijving van de investeringen verandert. Er moet wel aandacht zijn voor de transparante rapportage van de beschikbaarheidsvergoedingen zodanig dat de inschatting van de meerjarenbegroting correct kan gebeuren. In het verleden schortte daar wel het een en ander aan. Dat is nu beter maar hij vraagt er blijvend aandacht voor.

Matthias Diependaele deelt de bezorgdheid van Björn Rzoska, maar kijkt anders tegen dit dossier aan. Björn Rzoska kijkt vooral naar het verleden. Deze werkwijze startte onder paarsgroen. Bijgevolg heeft iedereen boter op het hoofd. Matthias Diependaele zegt dat hij naar de toekomst kijkt en een adequate oplossing wil voor de problemen die zich stellen. De finaliteit is dat de investeringen gedaan en gevrijwaard worden. Het gaat om een boekhoudkundige discussie. Hij meent dat Björn Rzoska verwees naar informele gesprekken over bedenkingen die bij het pps-systeem te maken zijn. Die zijn er inderdaad. Men mag echter niet de fout maken het kind met het badwater weg te gooien. Pps kan een meerwaarde hebben wanneer het gaat om projecten die een directe onmiddellijke economische return hebben. Er is voorzichtigheid geboden om te bepalen op welk project pps zal worden toegepast.

Jan Bertels benadrukt nogmaals dat investeringen nodig blijven. Er moet voorzichtig worden omgegaan met gratuite beweringen alsof investeringen uit de lucht komen gevallen. Hij ondersteunt daarom de vraag om een aangepaste meerjarenraming. De rapportage is beter, toch blijft transparantie belangrijk. Hij dringt er daarom op aan dat de sfeer van geheimzinnigheid rond de nota van 3 april 2015 wordt weggenomen. Hij vraagt ook om transparantie over de kapitaalcomponent. Het voorbeeld dat daarover gegeven wordt en de beschikbaarheidsvergoedingen daarvoor op lange termijn zijn niet duidelijk. Hij is er niet van overtuigd dat het effect altijd positief zal zijn.

Is de objectieve meerwaardeanalyse iets anders dan de meerwaardescan? Of is het een verfijning of uitbreiding?

De minister-president verklaarde dat de Inspectie van Financiën bevoegd wordt voor de rechtspersonen en advies moet geven over een aantal ESR-aanrekeningen van een aantal investeringen of uitgaven van die rechtspersonen. Heeft hij dit goed begrepen?

Jan Bertels neemt aan dat de informatie over lopende onderhandelingen met het INR over een aantal contractwijzigingen, beschikbaar moet worden gesteld.

Het investeringsfonds 'Juncker' blijft duister. Bestaat er duidelijkheid over hoe Eurostat de middelen komende van dit fonds gaat inkantelen? Wordt er voor het multiplicatoreffect van de middelen op een inbreng van de privésector gerekend?

Koen Van den Heuvel verduidelijkt dat de resolutie die de basis voor de rapportage vormt, intussen al bijna acht jaar oud is. De zorg die aan de basis van de resolutie lag, was investeringen te stimuleren, de techniek van alternatieve financiering te monitoren en het stuwmeer van beschikbaarheidsvergoedingen controleerbaar te maken. Sindsdien is ESR2010 ingevoerd, waardoor de uitdagingen werden gewijzigd. Zoals in de voorbije jaren moeten de volksvertegenwoordigers kritisch tegenover deze techniek staan maar ook oog blijven hebben voor de miljarden euro aan investeringen waardoor er een inhaalbeweging in verschillende domeinen mogelijk was.

Door de ESR-correcties worden er verschillende aanpassingen in de tabellen doorgevoerd. Die wijzigingen bedragen soms tientallen miljoenen. Zijn de verklaringen in voetnoot de enige of zijn er nog andere? De wijzigingen zijn substantieel. Het bedrag van 2015 varieert van 590 miljoen euro over 722 miljoen euro om uiteindelijk 640 miljoen euro te bedragen.

De *minister-president* vraagt Björn Rzoska te kiezen voor een mondelinge dan wel schriftelijke procedure. Het Vlaams Parlement koos tot nog toe voor een mondelinge behandeling. Hij is van oordeel dat er een modernere en efficiëntere manier van werken mogelijk is. Hij verwijst naar de werkwijze in de Nederlandse Tweede Kamer. De minister-president tracht steeds onmiddellijk op de vragen te antwoorden. Hij probeert zo correct en transparant mogelijk te zijn. Hij geeft daarom ook toe dat het een zaak van vallen en opstaan is. Het is een heet hangijzer omdat er een grote ESR-problematiek mee gepaard gaat. Hij onderschrijft de stelling van de Willem-Frederik Schiltz, Matthias Diependaele en Koen Van den Heuvel dat dit een goed systeem is om te investeren. Er waren inderdaad kinderziekten en er was een aanscherping van de regels door ESR2010. Daardoor zijn er grotere consolidaties.

De minister-president is het ook eens met de vragen over transparantie. Hij neemt de beschuldigingen dat hij zaken probeert te verbergen, niet. Integendeel, hij probeert volledige openheid te geven. Hij wil alle adviezen van Eurostat en het INR bekendmaken, ook aan het Rekenhof. Het Rekenhof heeft pas gevraagd om bepaalde stukken te mogen krijgen. Die gaan uiteraard worden bezorgd. Er wordt wel een voorbehoud gemaakt voor privépartners die zich beroepen op bescherming van het bedrijfsgeheim. De opmerking over de adviezen is terecht en de minister-president gaat eraan tegemoetkomen. Hij wil de rapportering nog verfijnen. Het is belangrijk dat nog meer wordt uitgesplitst wat kapitaal, rente en onderhoudskosten zijn. Met de projectie van de geclosede contracten toont de minister-president aan dat hij open en transparant wil zijn. Hij heeft meer informatie nodig om een uitspraak over de nota van 3 april 2015 te kunnen doen.

Het is niet de bedoeling van deze of de voorgaande Vlaamse Regering om schuld buiten de begroting op te bouwen. Van meet af aan is bekend dat bij die pps-constructies de terbeschikkingstellingsvergoedingen in de begroting worden opgenomen. De investering wordt door de privépartner gedaan, maar daarvoor zijn er gedurende een bepaalde periode terbeschikkingstellingsvergoedingen verschuldigd, die dus in de begroting worden opgenomen. Onder meer door de verscherpte regels worden een aantal zaken geconsolideerd waardoor er ESR-matig boekhoudkundig een aantal zaken moet worden opgenomen die geen enkele implicatie op de kas of de betalingen hebben. Hij vraagt Björn Rzoska uit te leggen hoe zijn fractie die investeringen zou doen. Er kunnen geen leningen worden aangegaan door het budgettaire keurslijf. Waar moet 1,5 miljard euro worden gevonden voor scholenbouw? Dit is het enige alternatief, tenzij niets

doen. De aanzet voor deze werkwijze is gegeven toen de fractie van Björn Rzoska mee in de regering zat. De sfeerschepping, dat het om werken buiten de begroting of om verdonkeremanen zou gaan, is dan ook niet correct. Het gaat enkel om de herkwalificatie van pps-projecten. In de toekomst zal ervoor moeten worden gezorgd dat de pps'en, zoals bepaald in het regeerakkoord, de toets doorstaan. Het enige alternatief is niet meer investeren.

Bij de niet geclosede projecten rijst de vraag of ze al dan niet zullen doorgaan. Op het moment dat ze als pps-projecten worden goedgekeurd, moeten de terbeschikkingstellingsvergoedingen in de begroting worden opgenomen en zal de meerjarenbegroting, indien nodig, worden aangepast. De betalingen gebeuren binnen de beschikbare kredieten voor de betrokken sectoren. De nominale kost van de beschikbaarheidsvergoedingen bedraagt 12,67 miljard euro, de financieringskosten en onderhoud aan 2 percent inbegrepen. Om de waarde ervan te kennen, moet het bedrag worden verdisconteerd. Het is immers uitgedrukt in euro's van vandaag.

In de communicatie is duidelijk gesteld dat Oosterweel geen pps-project zal zijn en het maakt dan ook geen voorwerp van deze bespreking uit.

Alle contracten worden systematisch aan Eurostat voorgelegd. Viapass maakt, zoals vroeger gemeld, het voorwerp uit van discussie met het INR. De minister-president kan het resultaat niet inschatten. Het intergewestelijke aspect is een bijkomende complicatie.

Meerwaardescan en objectieve meerwaardeanalyse zijn dezelfde begrippen. Het gaat om een kritisch onderzoek van de projecten en dient om de kans tot meerwaardepotentieel te onderzoeken. Er wordt het best rekening gehouden met de aandachtspunten die daaruit voortkomen. Het zorgt ervoor dat een aantal projecten niet doorgaan als pps-project. Pegasus en Neptunus zijn projecten die niet langer worden aangehouden. Zo kan er efficiënter en correcter worden gewerkt. De Inspectie van Financiën gebruikt de adviezen van het Kenniscentrum PPS om er in de eigen adviezen rekening mee te houden.

Bij de begrotingsaanpassing is beslist de Inspectie van Financiën bevoegd te maken voor de rechtspersonen. Dat is positief. Het is dan ook logisch dat bij een pps-constructie opgezet door een rechtspersoon, er een advies van de Inspectie van Financiën volgt.

De wijziging bij de DBFM Scholen van Morgen is een gevolg van een andere manier van aanrekenen van de btw. Die moet niet meer worden aangerekend bij de betaling, maar bij de oplevering. Bij het opstellen van de cijfers was het onmogelijk te bepalen wanneer de opleveringen jaar per jaar zouden gebeuren. De btw wordt bij elke betaling mee uitbetaald maar enkel bij de oplevering geboekt.

Björn Rzoska zegt dat de antwoorden over de transparantie positief zijn. De minister-president komt daar het Vlaams Parlement een stuk tegemoet. Het Rekenhof kan op die manier beter inschatten wat de context is van hun kritische bedenkingen.

Een deel van de kritische opmerkingen ontleende de heer Rzoska aan uitspraken van Lode Vereeck. Hij heeft echter nooit verklaard dat hij tegen investeringen is. Het gaat over de techniek en niet om de inhoud van de projecten. Op basis van het rapport en de antwoorden van de minister-president durft hij eraan te twijfelen of dit voor veel projecten wel de juiste techniek is. Scholen van Morgen sleept al jaren aan. Er werd voor die techniek gekozen om sneller gaan. De eerste scholen zouden er na zeven of acht jaar staan. Dat is niet het geval. De

eerste school werd in 2014 opgeleverd. Er zitten momenteel een aantal werken in de pijplijn. Het voordeel van de snelheid heeft niet gespeeld, terwijl dat juist een van de argumenten was om tot een DBFM over te gaan. Over een aantal infrastructuurprojecten voor mobiliteit stelt het Rekenhof dat, achteraf bekeken, het niet de meest optimale manier van werken was. Vaak bleek dat door de pps-formule bepaalde projecten ongeveer 15 percent duurder waren dan bij een klassieke uitvoering. Het is de taak van het Vlaams Parlement om daar kritische vragen bij te stellen zonder daarom de investeringen ten gronde in vraag te stellen.

De minister-president gaat voorbij aan het feit dat zijn voorgangers dit instrument gebruikten omdat ze het geld niet hadden om de investeringen te doen. De beschikbaarheidsvergoedingen worden dan wel in de begroting opgenomen, maar het was niet de bedoeling om een aantal grote projecten zoals VIPA en Scholen van Morgen op deze manier in te kantelen. Het was niet de bedoeling om de bedragen voor 2014 en 2015 in de begroting op te nemen. De versnelde inkanteling is een van de redenen voor het tekort van 2014 en 2015.

De minister-president verklaarde dat de niet geclosede projecten er misschien niet gaan komen. Dat is nieuw. In het verleden werd steeds gesteld dat het om beslist beleid ging waarvan alleen de financiering nog moest worden bekeken. Via de meerwaardescan zou worden bepaald of het met een klassieke dan wel alternatieve financiering zou gebeuren. Nu verklaart de minister-president dat die projecten er misschien niet gaan komen.

Voor Oosterweel verwijst de minister-president naar de bevoegde minister. Het is nochtans een project waarvan aan Eurostat herhaaldelijk werd gevraagd of het via een pps-constructie kon worden uitgevoerd. De BAM legde verschillende constructies op tafel om Eurostat ervan te overtuigen dat het via een pps kon. Nu verklaren dat het geen pps is en dat de minister-president dus niet meer moet antwoorden, is wat te gemakkelijk. Er waren verklaringen dat alles via de algemene middelen zal worden gefinancierd. Het is onduidelijk hoe dit gaat gebeuren. De meerjarenraming houdt geen rekening met die beslissing. De spreker hoopt dat er bij de begrotingscontrole een geactualiseerde meerjarenraming wordt neergelegd zodat duidelijk is hoe de financiering zal gebeuren. Een minister verklaarde immers dat de werken in 2017 zullen starten.

Björn Rzoska zegt geen virulente tegenstander van pps te zijn, maar wel als blijkt dat het inefficiënt is. Dan moet de moed worden opgebracht om te kijken hoe het instrument in de toekomst zal worden ingezet. Hij verwijst naar de ervaringen met pps in het Verenigd Koninkrijk. Het is aangewezen om met het Kenniscentrum te gaan kijken welke criteria er daar worden gehanteerd om succesvolle pps'en op te zetten. Vaak heeft dat te maken met budgettering en investeringsvolume. De grens is daar op 300.000 euro gelegd. Boven die grens wordt per definitie niet meer met pps gewerkt omdat het niet meer duidelijk is welk risico de privésector draagt en hoe groot de waarborg door de overheid moet zijn. Hij roept de minister-president op om ook na te gaan aan welke objectieve criteria projecten moeten voldoen om al dan niet tot pps over te gaan. Hij stelt vast dat er gewoon wordt doorgegaan, ook nadat Eurostat het signaal op oranje en rood plaatste. Er wordt naar de adviezen van het INR verwezen, maar het INR is maar een doorgeefluik. Eurostat heeft nog onder ESR95 over Scholen van Morgen geadviseerd dat het in de begroting zou moeten worden opgenomen. Het is correct dat de regels nadien nog verstrengden. Onder ESR95 maakte Eurostat echter al duidelijk dat de bedragen in de begroting dienden te worden opgenomen. Het stuit tegen de borst dat ondanks de waarschuwingen van Europa, Vlaanderen gewoon blijft voortdoen. Die informatie is toen niet bij het Vlaams Parlement geraakt en de volksvertegenwoordigers zijn jarenlang in slaap gewiegd met de opmerking dat er nog onderhandelingen waren. In de praktijk was dat

enkel het naar voor schuiven van nieuwe constructies in de hoop dat Eurostat daarvoor het licht op groen zou zetten. Dat is geen verantwoord bestuur en een doorschuiven van de factuur naar de toekomst.

Hij wil de verklaring over de commerciële belangen nuanceren. De tijdelijke vennootschap Scholen van Morgen beriep zich daar inderdaad op, maar liet ook weten, dat wat hen betreft, de adviezen van Eurostat publiek mogen worden gemaakt. Hij heeft in zijn analyses van de pps-projecten nooit commerciële informatie publiek gemaakt. Hij stelt vast dat de BAM via het INR rechtstreeks bij Eurostat kan afdwingen dat bepaalde adviezen die zij vroegen, niet publiek worden gemaakt. Er rijzen dan vragen bij de slagkracht van een Vlaamse Regering en een Vlaams Parlement als een organisatie, die een volle dochter is van de Vlaamse overheid, eenzijdig kan beslissen bepaalde adviezen niet te publiceren. Hij vindt dat er op het vlak van transparantie nog heel wat stappen te zetten zijn.

Andries Gryffroy deelt de bezorgdheid van Björn Rzoska. Als er naar de resultaten wordt gekeken, dan kan er inderdaad worden geconcludeerd dat die niet altijd met de doelstellingen overeenstemmen. De regels wijzigden, werden aangescherpt en het INR heeft nog altijd geen eenduidig verhaal. Intussen moet de Vlaamse Regering werken met dit niet eenduidig antwoord. Er kan dan worden gekozen tussen niets doen of structurele aanpassingen doorvoeren in functie van de gewijzigde regels. Aangezien er geen derde mogelijkheid naar voor werd geschoven, gaat hij ervan uit dat Björn Rzoska akkoord gaat met het principe van pps, mits de nodige contractuele aanpassingen en dat hij het niet beschouwt als het doorschuiven van facturen. De enige mogelijkheid die overblijft, is cash betalen, maar daarvoor ontbreken de middelen.

De *minister-president* weet niet of het de bedoeling was om sneller te kunnen werken, hij denkt dat het vooral bedoeld was om te kunnen investeren. Er is geen alternatief binnen de huidige contraintes. Hij verheelt niet dat er leergeld is betaald. Misschien hadden bepaalde zaken beter gekund, maar alles is steeds met de beste intenties gebeurd. Er mag niet vergeten worden dat er een financiële crisis was. Het was niet evident om grote investeerders te vinden die bereid waren mee te werken. 1,5 miljard euro investeren in scholenbouw is niet voor elke speler weggelegd.

De minister-president vindt niet dat het INR een doorgeefluik is. Het INR geeft zelfstandig advies en is een zelfstandige speler die de Vlaamse overheid van kortbij opvolgt. Het INR gaf bijvoorbeeld een positief advies over Scholen van Morgen. Eurostat heeft dat inderdaad nooit gedaan.

Over Oosterweel was er een positief advies van Eurostat van 9 juni 2010. Onder ESR2010 wijzigde Eurostat van mening.

Hij laat in het midden of de stelling van het Rekenhof juist is dat de kosten 15 percent hoger zijn dan bij klassieke financiering. Het is niet mogelijk de projecten op de klassieke manier te realiseren omdat er niet mag worden geleend. Leningen zitten in ieder geval in de begroting en de EU laat dit niet toe door de grote schuldpositie van België en het begrotingstekort van om en bij de 3 percent. Hij weet niet of het dunder is, maar het is in ieder geval langer in de tijd gespreid en de euro's eroderen. De berekeningen gaan uit van een geschatte inflatie van 2 percent. De bedragen zullen dus een lagere waarde hebben dan de huidige reële waarde.

Het was uiteraard niet de bedoeling om tot een inkanteling te komen. Dat is leergeld en een gevolg van de verscherpte regels. In de beleidsnota staat een kader dat het Kenniscentrum PPS in de scan uitwerkt. Op die manier wordt er

soms beslist om bepaalde projecten niet pps-matig aan te pakken. De beslissing over Oosterweel viel begin maart 2015. Er werd toen bekendgemaakt dat het zou worden opgesplitst in vijf loten met opeenvolgende aanbestedingen. Oosterweel zal op die manier in de begroting worden opgenomen. Wanneer die gefaseerde betalingen er zullen komen, zal afhangen van de aanbestedingen. De begrotingsmatige gevolgen zullen op dat moment moeten worden gedragen. De Vlaamse Regering heeft beslist tot de realisatie van Oosterweel over te gaan met inbegrip van al de consequenties van dien.

Jan HOFKENS,
voorzitter

Lieve MAES,
verslaggever

Gebruikte afkortingen

AMORAS	Antwerpse Mechanische Ontwatering, Recyclage en Applicatie van Slib
BAM	Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel
bevak	beleggingsvennootschap met vast kapitaal
DBFM	Design Build Finance Maintain
EC	Europese Commissie
ESR	Europees Systeem van Nationale en Regionale Rekeningen
EU	Europese Unie
Eurostat	statistical office of the European Union
INR	Instituut voor de Nationale Rekeningen
LIVAN	Lijninvest Antwerpen
MOW	Mobiliteit en Openbare Werken (beleidsdomein van de Vlaamse overheid)
PMV	ParticipatieMaatschappij Vlaanderen
pps	publiek-private samenwerking
VIPA	Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden
VMSW	Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen
VN	Verenigde Naties