



Vlaams
Parlement

ingediend op **995** (2016-2017) – Nr. 3
22 december 2016 (2016-2017)

Verslag van de hoorzitting

namens de Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken
uitgebracht door Annick De Ridder en Joris Vandenbroucke

over het ontwerp van decreet

houdende de totstandbrenging van
De Werkvennootschap nv van publiek recht

Samenstelling van de Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken:

Voorzitter: Lies Jans.

Vaste leden:

Björn Anseeuw, Annick De Ridder, Lies Jans, Bert Maertens, Grete Remen, Paul Van Miert;
Karin Brouwers, Lode Ceyssens, Dirk de Kort, Martine Fournier;
Mathias De Clercq, Marino Keulen;
Renaat Landuyt, Joris Vandenbroucke;
Björn Rzoska.

Plaatsvervangers:

Koen Daniëls, Jos Lantmeeters, Lorin Parys, Ludo Van Campenhout, Jan Van Esbroeck,
Herman Wynants;
Caroline Bastiaens, An Christiaens, Jenne De Potter, Cindy Franssen;
Bart Somers, Emmily Talpe;
Yasmine Kherbache, Bert Moyaers;
Ingrid Pira.

Documenten in het dossier:

995 (2016-2017) – Nr. 1: Ontwerp van decreet
– Nr. 2: Amendementen

INHOUD

I.	MORA en Rekenhof	4
1.	Uiteenzetting door Frank Van Thillo, MORA.....	4
1.1.	Adviesprocedure	4
1.2.	Efficiënt en gedragen infrastructuurbeleid	4
1.3.	Conceptnota De Werkvennootschap	5
1.4.	Het MORA-advies over het ontwerp van decreet	5
1.5.	Besluit.....	10
2.	Uiteenzetting door Jan Debucquoy, Rekenhof	10
2.1.	Geen evaluatie van de structuren op voorhand	10
2.2.	Extern toezicht	10
2.3.	Administratieve en begrotingscontrole	11
2.4.	Financiering van de investeringskost van projecten	12
2.5.	Prioriteitsstelling	12
2.6.	Versnelde uitvoering?	12
2.7.	Kennisdeling en expertise?.....	13
2.8.	Aanbevelingen.....	13
3.	Vragen en opmerkingen van leden	13
4.	Antwoorden van Frank Van Thillo en Jan Debucquoy	18
II.	MOW, AWV en PMV	21
1.	Uiteenzetting door Filip Boelaert, Departement MOW	21
1.1.	Het Departement Mobiliteit en Openbare Werken	21
1.2.	Regierol investeringsprogramma's.....	22
1.3.	Regierol basisbereikbaarheid	24
1.4.	Technisch ondersteunende diensten	25
1.5.	Besluit.....	25
2.	Uiteenzetting door Tom Roelants, AWV	25
2.1.	De rol van het AWV	25
2.2.	De vroegere samenwerking met Via-Invest	26
2.3.	Samenwerking met De Werkvennootschap	27
3.	Uiteenzetting door Wouter Casteels, PMV	29
4.	Vragen en opmerkingen van leden	31
5.	Antwoorden van Filip Boelaert, Tom Roelants en Wouter Casteels	33
	Gebruikte afkortingen	37
	Bijlagen: zie dossierpagina op www.vlaamsparlement.be	

De Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken hield op 15 december 2016 een hoorzitting in het kader van de behandeling van het ontwerp van decreet houdende de totstandbrenging van De Werkvennootschap nv van publiek recht (*Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 995/1).

Eerst werden Frank Van Thillo, secretaris van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen, en Jan Debuquoy, raadsheer van het Rekenhof gehoord. Daarna kwamen Filip Boelaert, secretaris-generaal van het Departement Mobiliteit en Openbare Werken, Tom Roelants, administrateur-generaal van het Agentschap Wegen en Verkeer, en Wouter Casteels, senior investeringsmanager van de Participatie-Maatschappij Vlaanderen aan bod.

Elke spreker maakte gebruik van een presentatie. Die vijf presentaties zijn opgenomen op de [dossierpagina](#) van dit document op www.vlaamsparlement.be.

I. MORA en Rekenhof

1. Uiteenzetting door Frank Van Thillo, MORA

1.1. Adviesprocedure

Frank Van Thillo zegt dat de MORA op 25 juli 2016 om advies is gevraagd. De termijn daarvoor liep tot 5 september. In die periode is het enorm moeilijk een adviesvraag te beantwoorden, omdat de MORA zijn leden niet kan bijeenbrengen voor een tegensprekelijk debat. Het bleek ook niet mogelijk de adviestermijn met twee weken te verlengen, of in die periode bijkomende informatie te krijgen. Toch kon de MORA een representatieve werkgroep samenroepen en op 2 september 2016 een schriftelijk advies afleveren aan minister Ben Weyts.

Onmiddellijk na de vakantie was er een vraag van het kabinet om verduidelijking te krijgen over het advies en om de MORA een toelichting te geven omdat er nogal wat begripsverwarring bestond over een aantal zaken in het voorontwerp van decreet. Dat extra overleg kwam er op 20 september 2016. Op de MORARAAD van 30 september is dan beslist geen nieuw advies meer uit te reiken. Het MORA-advies was immers voor 80 procent in vragende vorm gesteld. Het ging om suggesties om zaken uit te werken en daar een draagvlak voor te zoeken.

1.2. Efficiënt en gedragen infrastructuurbeleid

Frank Van Thillo wijst erop dat de MORA al vanaf zijn oprichting heel hard werkt aan de versnelling van infrastructuurprojecten. Hij refereert aan het Mobiliteitsrapport 2009 van de MORA, waarin ervoor gepleit werd de doorlooptijd van infrastructuurwerken te minimaliseren en alle missing links te realiseren. Met de commissies-Sauwens en -Bex¹ heeft de MORA daar meer duiding en selectiviteit in gebracht, maar de adviesraad is ervan overtuigd dat er een consensus bestaat om uitgebreide infrastructuurprojecten aan te vatten, die snel te laten doorlopen, en geen fouten te maken in het proces en de participatie. Maar er moet wel een draagvlak bestaan voor die projecten; daarom geeft de MORA ook een gedreven advies om die versnelling te blijven nastreven.

¹Gedachtewisselingen over de versnelling van maatschappelijk belangrijke investeringsprojecten. Verslag namens de Commissie Versnelling Maatschappelijk Belangrijke Investeringsprojecten uitgebracht door mevrouw Michèle Hostekint en de heer Jan Penris (*Parl.St.* VI.Parl. 2009-10, nr. 55/2), en resolutie betreffende aanbevelingen aangaande de versnelling van maatschappelijk belangrijke investeringsprojecten: Sneller door Beter (*Parl.St.* VI.Parl. 2009-10, nr. 395/1-2).

Publiek-private samenwerking houdt de aandacht van de MORA gaande. De adviesraad heeft de kritieken van Eurostat gelezen en daarover gedebatteerd, alsook over de problemen die dat met zich meebracht, vooral voor lopende projecten. Heel wat pps-projecten zijn niettemin succesvol afgerond, in die zin dat ze sneller en efficiënter zijn voltooid. Maar de ESR-neutraliteit van een aantal projecten bleef problematisch. Daarover heeft de MORA met het Kenniscentrum PPS al uitgebreide vergaderingen gehad.

De MORA laat zich inspireren door professor Bent Flyvbjerg, de auteur van 'Megaprojects and risks. An anatomy of ambition'. Hij trekt de aandacht op de processen die complexe infrastructuurwerken beheersen en welke remmende factoren er zijn. De MORA zoekt nog partners om zich te verdiepen in die vernieuwende zienswijze. Dat zou een heel goede voedingsbodem kunnen opleveren om beleid op te bouwen.

1.3. Conceptnota De Werkvennootschap

De spreker gaat even terug naar de conceptnota over De Werkvennootschap die op 11 maart 2016 door de Vlaamse Regering is goedgekeurd. Die nota is niet besproken in deze commissie. De nota heeft dus geen maatschappelijke kritische toets gehad, voorafgaand aan het ontwerp van decreet.

De MORA stelde vast dat er een einde kwam aan het participatieve pps-model. Daarvoor moesten de bestaande structuren Via-Invest en Lijninvest worden geïntegreerd en moest er meer focus, begeleiding en integraliteit komen. De MORA-leden dachten op basis van de conceptnota, dat er schot in de optimalisering van de R0 en het Brabantnet zou komen. De MORA was blij met de modusoverschrijdende aanpak, inclusief flankerend beleid.

Binnen de MORA leefden met betrekking tot die conceptnota twee sentimenten. Ten eerste was er een draagvlak voor de doelstellingen van de Vlaamse Regering: werk maken van die versnelling en ten tweede die pps-projecten in de toekomst robuuster maken.

1.4. Het MORA-advies over het ontwerp van decreet²

De MORA stelt vast dat de uitwerking van de conceptnota tot een voorontwerp van decreet bijna een een-op-eenrelatie was. De doelstellingen uit de conceptnota zijn bijna onveranderd overgenomen in het voorontwerp van decreet. Daar is slechts een zeer beperkt transparant proces over geweest.

Frank Van Thillo deelt het MORA-advies in in thema's vanuit het perspectief van het middenveld. Uitgebreid aan bod komen: de oplossingen voor pps, de situering van De Werkvennootschap in het beleidsproces, de bijdrage van de voorstellen tot het versnellen van het infrastructuurbeleidsproces en de afbakening van de taken en andere elementen.

1.4.1. Oplossingen voor pps

In de aanpak van nieuwe pps-projecten verwachtte de Mobiliteitsraad van Vlaanderen dat zijn analyse en oplossingen om in de toekomst meer performante pps-structuren en pps-projecten op te zetten, duidelijker in het beleidsproces zouden worden opgenomen.

Volgens de MORA hebben niet enkel structurele elementen aanleiding gegeven tot het mislukken van bepaalde pps-projecten. Er zitten ook andere elementen

² *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 995/1, p. 55 tot 73.

bij. Voor dit aspect had de MORA eigenlijk een effectieve inbreng van het Kenniscentrum PPS verwacht.

1.4.2. De Werkvennootschap in het beleidsproces

De Werkvennootschap en het beleidsproces vormen de kern van het ontwerp van decreet. De Werkvennootschap is een autonoom vehikel, een uitvoerende projectvennootschap, die een integrale visie moet uitwerken voor alle modi voor een bepaald gebied. Er is een regionale focus en Brabantnet en R0 worden genoemd. In de nota wordt ook gezegd dat De Werkvennootschap de projecten van Via-Invest en Lijninvest, de bruggen over het Albertkanaal en dergelijke meer aanpakt.

In zijn advies geeft de MORA aan dat er wel een zeer ruim mandaat aan De Werkvennootschap wordt gegeven. De Raad van State maakt daar trouwens ook een opmerking over, maar de opmerkingen van de Raad van State houden meer verband met de bijzondere wet. De MORA kijkt ervan op dat in de memorie van toelichting de beleidsuitvoerende en de beleidsvoorbereidende taken worden vermengd. In de conceptnota leest de adviesraad bijvoorbeeld dat De Werkvennootschap voor de visievorming zorgt. Er wordt bepaald of een project pps-waardig is of niet. De maatschappelijke kosten-batenanalyse wordt gemaakt. Ze doet voorstellen aan de Vlaamse Regering, die deze dan goedkeurt. Volgens de MORA kan meer duidelijkheid over het onderscheid tussen beleidsuitvoerende en beleidsvoorbereidende taken helpen.

De regionale focus is een tweede element dat een beetje onduidelijk overkwam. Het middenveld was er heel duidelijk van overtuigd dat De Werkvennootschap de R0 en het Brabantnet zou aanpakken, als een soort BAM, maar dan voor de grote ring rond Brussel. In de conceptnota en ook in de toelichting die achteraf aan de MORA is gegeven, verwatert die regionale focus. Er wordt gezegd dat De Werkvennootschap er is voor alle complexe projecten die de BAM niet doet.

Er is ook de mobiliteitsfocus. Achter het aanpakken van Brabantnet en R0 staat iedereen. Maar hoe dat moet gebeuren, is niet echt duidelijk. De modusoverkoepelende aanpak, waarop geregeld in de visie en de adviezen van de MORA teruggekomen wordt, moet in deze fase nog meer worden uitgewerkt.

In het ontwerp van decreet is het echter verder uitgewerkt in die zin dat alle projecten unimodaal worden bekeken. De bruggen over het Albertkanaal vormen een multimodaal gegeven, want ze faciliteren de binnenvaart, maar op die manier wordt het project niet uitgewerkt. Alle projecten worden, in deze fase althans, unimodaal weergegeven.

Er is ook onduidelijkheid over de keuze van de projecten die naar een investeringskalender worden verwezen. De MORA is daar al lang vragende partij voor. Die agenda is nodig voor een meer integraal beleid.

In zijn advies stelt de MORA bijna letterlijk de vraag waarom er niet is geleerd uit de ervaringen met de BAM. Dat is uiteraard een beleefde formulering, want het antwoord van de minister in zijn nota aan de Vlaamse Regering is dat daar inderdaad rekening mee werd gehouden. Vooral op het vlak van stakeholders-overleg en maatschappelijk debat waren er nogal wat lessen te trekken.

Voorts is de MORA verontrust over de verhouding tussen de BAM en De Werkvennootschap. De BAM doet haar ding en De Werkvennootschap neemt de overige complexe projecten voor haar rekening. Rekening houdend met het ruime mandaat en de bevoegdheid om prioriteit te geven aan onteigeningen en dergelijke, lijkt er voor de MORA een probleem te kunnen ontstaan.

1.4.3. *Versnellen van het infrastructuurproces*

Het voorontwerp van decreet heeft het over het versnellen van het infrastructuurproces, een integrale aanpak, een multidisciplinair team, aangestuurd door een multidisciplinair overlegorgaan, een versnelde en gecoördineerde realisatie door integraal projectleiderschap, autonomie, flexibiliteit, investeringskalender, mobiliteitsoplossingen die integraal en gebiedsgericht moeten zijn, coördinatie en afstemming tussen alle betrokken actoren en sectoren.

Het inpassen in het beleidsproces is voor de MORA de garantie, niet alleen voor De Werkvennootschap, maar ook voor het versnellen van alle infrastructuurbeleidsprocessen. Het kader is voor de MORA het Mobiliteitsplan Vlaanderen. Daaruit moeten de investeringskalender en de multimodaliteit voortvloeien. Het plan moet eveneens voor een groot stuk bijdragen aan het draagvlak voor het infrastructuurbeleid. Dat tracht ook het decreet betreffende complexe projecten te doen, kort samengevat: vanuit een strategisch plan vertrekken naar een concreet en getrechterd proces.

Onlangs heeft de MORA een advies gegeven over de sluis in de achterhaven van Zeebrugge³. Het is een eerste complex project dat in de procedure van het decreet betreffende complexe projecten zit. De MORA merkt dat de administratie en de mensen die aan het project hebben gewerkt, wel degelijk rekening hebben gehouden met een aantal processen uit het decreet. Op het terrein is er bijvoorbeeld al bilateraal overleg met bepaalde gebruikersgroepen geweest. Het overleg was nog niet voldoende en zal ook nooit voldoende zijn, maar door dit in het proces te brengen en dan naar de uiteindelijke oplossing te trechteren, is het resultaat uiteindelijk een versnelling. Een tweede complex project, de verhoging van de capaciteit van de haven van Antwerpen, is deze week voor advies aangekomen. Het decreet betreffende complexe projecten begint zijn vruchten af te werpen.

Een ander element om projecten te versnellen, is transparantie en democratische controle op de projecten. Transparantie is enorm belangrijk voor het behoud van het draagvlak. Frank Van Thillo verwijst naar de hevige strijd die is gevoerd voor een voortgangsrapportage van de BAM-projecten en later het Masterplan 2020, met alle informatie die daarvoor nodig is. Nu lijken die voortgangsrapportages eenvoudig en zijn ze zeer performant, maar dat was niet altijd zo. In dit voorontwerp van decreet is er sprake van rapportering voor de alternatieve financiering, maar niet voor het geheel. De parlementaire controle en transparantie kunnen bijdragen tot de versnelling van infrastructuurprojecten.

Over overleg en participatie vraagt de MORA verduidelijking. In het voorontwerp van decreet wordt dat niet echt uitgewerkt. Er wordt iemand van het multidisciplinair team benoemd. Maar als De Werkvennootschap een pure uitvoerende rol krijgt, zoals de minister heeft uitgelegd, dan moet een deel van de participatie er al zijn vooraleer een project wordt toegekend aan De Werkvennootschap. Als je de teksten puur decretaal onderzoekt, dan is De Werkvennootschap eigenlijk al bevoegd voor het participatietraject voor de start van het project.

De MORA heeft aan de minister gezegd dat communicatie geen participatie is. Een analyse van de eerste levensjaren van de BAM kan enige wijsheid brengen.

³http://www.mobiliteitsraad.be/sites/default/files/documenten/MORA_ADV_Achterhaven%20Zeebrugge.pdf.

1.4.4. *De studie- en werkgemeenschap*

Frank Van Thillo verwijst naar een grafiek van de overkappingsintendant (zie dia 13 van de MORA-presentatie als bijlage), die even in kaart heeft gebracht welke de betrokken actoren zijn, enkel in Antwerpen.

De Werkvennootschap gaat dit doen voor de rest van Vlaanderen. In het voorontwerp van decreet ontbreken wel een aantal elementen om dat proces in goede banen te leiden.

1.4.5. *Afbakening taken*

Men is heel ambitieus geweest door veel autonomie en bevoegdheden aan De Werkvennootschap toe te kennen. De integrale visie ligt in het Mobiliteitsplan Vlaanderen. Dat staat in zowat alle adviezen die de MORA de laatste vijf of zes jaar heeft gegeven.

De MORA heeft zich geregeld gebogen over het begrip basisbereikbaarheid zoals de minister het in zijn beleidsbrieven en -nota voorstelt. De MORA vindt het een zeer goed concept. Maar in het voorontwerp van decreet ontbreekt de visie op de vervoersregio's, op het idee van de regionale investeringskalender. Welke rol heeft De Werkvennootschap hierin te spelen?

Het ontwerp van decreet kwam er in de zomer 2016. De MORA had net een advies afgerond over het voorontwerp van Onteigeningsdecreet⁴. De MORA vond het een stap in de goede richting: alle desiderata over versnellen cumuleren in dat ontwerp van decreet. Het verbaast de MORA waarom hierop niet wordt ingespeeld met betrekking tot De Werkvennootschap.

Frank Van Thillo geeft de raad om het ontwerp van decreet eens in de juridische context te bekijken. De regering geeft nu prioriteit aan De Werkvennootschap om onteigeningen op de agenda te zetten, terwijl de minister-president een heel andere structuur van onteigeningen voorstaat en er ook binnen de administratie een soort van hiërarchie wordt uitgewerkt zodat een en ander vlot kan verlopen.

De MORA heeft een aantal bedenkingen bij de samenwerkingsovereenkomsten met de Vlaamse entiteiten en de andere. Het oprichten van De Werkvennootschap en de integrale aanpak nemen niet weg dat er nog samenwerkingsverbanden nodig zijn. Er zullen er meer nodig zijn dan op dit ogenblik. Je creëert een relatie van een publiekrechtelijke vennootschap met de administratie die de administratie gaat aansturen wanneer het over die complexe projecten gaat. Hoe zal dat werken? Hoe werken de intergewestelijke samenwerkingsakkoorden?

De minister antwoordt in zijn nota aan de Vlaamse Regering dat de MORA dat niet heeft begrepen. De minister zegt dat niet de samenwerkingsakkoorden in het licht van de bijzondere wet worden bedoeld. De MORA bedoelde dat ook niet, aldus Frank Van Thillo. De adviesraad vroeg zich enkel af hoe een publiekrechtelijke vennootschap met de Brusselse Regering kan onderhandelen over de finaliteit van een aantal projecten.

1.4.6. *Andere elementen uit het advies*

Lokale besturen zijn belangrijke partners en zijn vertegenwoordigd in de MORA. Met die besturen moeten meer dan technische afspraken worden gemaakt. Lokale besturen worden vaak geconfronteerd met de nood aan draagvlak voor

⁴ Ontwerp van decreet betreffende onteigening voor het algemeen nut (*Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 991/1).

grote complexe werken omdat die werken op hun grondgebied gebeuren. Lokale besturen hebben ook een politieke verantwoordelijkheid. De spreker verwijst naar de moeilijke relatie met De Lijn in het verleden, waarvoor de minister toch een aantal initiatieven heeft genomen.

Ook over de uitvoering en aanbesteding van werken heeft de adviersraad een aantal vragen. De Raad van State heeft uitgebreide opmerkingen gemaakt.

Een deel van de MORA-leden stelt vast dat er een speciaal personeelsstatuut wordt gecreëerd dat intussen aan het advies van de Raad van State is aangepast. Het preferentieel personeelsbeleid om marktconformiteit te kunnen bieden, zonder enige onderliggende basis, heeft bij die leden vragen opgeroepen.

Er wordt in inkomsten via Via-Invest en Lijninvest voorzien. De MORA vraagt naar een gegarandeerde financiering voor de projecten van die twee instellingen zodat er een zekere vorm van multimodaliteit in de toekomstige investeringsprojecten komt.

De inkomsten uit de kilometerheffing liggen ter studie. De MORA is heel actief geweest met betrekking tot de kilometerheffing en zoekt nog steeds naar een draagvlak daarvoor. Het verloopt moeizaam, maar het beweegt. Een model waarop mobiliteitsinfrastructuur gefinancierd wordt uit opbrengsten, is een politiek totaal ander model dan wat hier gewoon is. Intussen is gebleken dat dit model ter studie ligt. Volgens de spreker ligt zo iets gevoelig voor de Mobiliteitsraad van Vlaanderen. MORA-leden vinden dit eigenlijk een voorafname op heel het maatschappelijke debat.

Er was iets verkeerd in de teksten geslopen, namelijk dat als de stakeholders wijzigingen van bepaalde trajecten verkrijgen, dat dan door die stakeholders gefinancierd moet worden. Frank Van Thillo wil de vergelijking met de Oosterveelverbinding niet nog eens maken. Dat zou dus willen zeggen dat degene die van een brug een tunnel heeft gemaakt, de tunnel moet financieren. Dat was duidelijk een kwaadwillige lezing en niet de bedoeling. Een mogelijkheid die verdient bekeken te worden, is dat als projecten worden bijgestuurd en iemand daar voordelen van heeft, het moet mogelijk zijn iets te recupereren. Dat lijkt de spreker vanzelfsprekend.

1.4.7. Krachtlijnen van het MORA-advies

Frank Van Thillo vat het MORA-advies samen.

De MORA wil een oplossing voor pps. Die oplossing zit er nog onvoldoende in. De spreker herhaalt dat de MORA een grote voorstander is van pps. Die samenwerking heeft meer voordelen dan de ESR-budgetneutraliteit.

De MORA denkt dat het proces rond De Werkvennootschap een aantal maatschappelijk belangrijke thema's op de agenda plaatst. De participatie moet meer worden uitgewerkt.

De MORA heeft ondertussen van de minister begrepen dat De Werkvennootschap een strikt uitvoerend karakter krijgt. Dan is de MORA van mening, in het licht van de gemaakte opmerkingen, dat een en ander nog eens van naderbij moet worden bekeken.

Eigenlijk zegt de MORA: baken de opdrachten van De Werkvennootschap regionaal af, maak een projectvennootschap – dat is een vrije vertaling van het advies – voor de R0 en Brabantnet en ga daar ten volle voor.

1.5. Besluit

Besluitend verklaart Frank Van Thillo dat de MORA absoluut de boodschap wil geven dat hij voor investeringsprojecten in Vlaanderen is. De adviesraad is vragende partij dat ze zo snel en zo efficiënt mogelijk worden aangepakt, en hij denkt dat pps daar een zeer geschikt middel voor is. De spreker verwijst naar het evaluatierapport van de Europese Commissie dat in januari zal verschijnen en dat hopelijk meer mogelijkheden voor die pps-structuren zal bieden.

De spreker verduidelijkt dat het MORA-advies niet moet worden gelezen als een advies van de Raad van State, waar iedereen gelijk aan moet geven. Het is meer een oproep, een vraag tot verduidelijking aan het middenveld en aan de maatschappij. Wat bedoelen we, waar willen we op de lange termijn naartoe?

Er is ook de vraag om het debat te onderbouwen in het Vlaams Parlement. Deze hoorzitting speelt daar op in. Zo kan de totstandbrenging van De Werkvennootschap worden gesitueerd in het Mobiliteitsplan Vlaanderen. De MORA is altijd bereid daaraan mee te werken.

2. Uiteenzetting door Jan Debucquoy, Rekenhof

Jan Debucquoy zegt vooreerst dat het voor het Rekenhof niet evident is om ex ante een advies te geven. Ex-anteadvies is meer een rol voor de strategische adviesraad, de Inspectie van Financiën of de Raad van State. Het Rekenhof oordeelt altijd ex post. Het is voor het Rekenhof heel moeilijk op voorhand te zeggen of De Werkvennootschap een succesverhaal zal worden of niet.

De spreker heeft een zevental aandachtspunten uitgewerkt vanuit de rol van het Rekenhof als budgettair adviseur van het parlement.

2.1. Geen evaluatie van de structuren op voorhand

De eerste bedenking is dat als de Vlaamse Regering van plan is om een nieuwe structuur uit de grond te stampen, men redelijkerwijze zou verwachten dat er op voorhand een grondige evaluatie gebeurd is van de bestaande structuren.

De raadsheer herinnert aan de toelichting van de minister-president in de commissie Algemeen Beleid, waar hij heeft aangekondigd⁵ dat hij wetenschappelijk onderzoek heeft besteld, dat ondertussen al is toegewezen aan de Universiteit Antwerpen, om op zoek te gaan naar een goodgovernancemodel voor het Vlaams investeringsbeleid, zeker voor het beheer van grote infrastructuurwerken. Waarom is er nu zo veel haast nodig en wacht men niet eerst de conclusies van dit onderzoek af?

2.2. Extern toezicht

2.2.1. Rekenhof

Jan Debucquoy heeft ook bekeken of het Rekenhof bevoegd zal worden voor De Werkvennootschap. Het verleden herinnert hij zich nog zeer goed. Bij de oprichting van de BAM is getracht om de BAM buiten het toezicht te houden van het Vlaams Parlement en buiten het toezicht van het Rekenhof. Er is ook een tweede poging gebeurd om de BAM buiten het toezicht te houden naar aanleiding

⁵ Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing zal in 2017 op vraag van de minister-president onderzoek voeren naar een performant Vlaams investeringsbeleid voor grote infrastructuurprojecten. (*Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 15/9, p. 30).

van het Comptabiliteitsdecreet. Gelukkig heeft de commissie Financiën en Begroting een amendement ingediend, en zo is die bepaling niet aangenomen.

Krachtens de huidige regelgeving is het Rekenhof ervan overtuigd dat het bevoegd is voor De Werkvennootschap. Er is dus geen probleem.

2.2.2. *Audit Vlaanderen*

Het Rekenhof heeft ook gekeken naar de andere externe controleactoren. Is Audit Vlaanderen bevoegd voor De Werkvennootschap? Het Rekenhof stelt vast dat krachtens de regelgeving Audit Vlaanderen niet bevoegd is voor nv's van publiek recht. Hij noemt het onbegrijpelijk waarom de scope van Audit Vlaanderen niet de volledige Vlaamse Gemeenschap betreft.

2.2.3. *Regeringscommissarissen*

Er is ook extern toezicht voor de Vlaamse Regering met de regeringscommissarissen, maar de memorie van toelichting beklemtoont heel erg dat het toezicht van de regeringscommissaris beperkt is tot het wettelijke toezicht⁶. Een van de regeringscommissarissen wordt aangesteld door de minister van Begroting. Men zou toch verwachten dat een regeringscommissaris die werkt voor de minister van Begroting, ook let op het zuinig beheer van de middelen van De Werkvennootschap.

2.2.4. *BAM-decreet*

Raadsheer Debucquoy verwijst gewoon ter informatie naar artikel 24 van het BAM-decreet. Daarin is uitdrukkelijk opgenomen dat er in externe evaluatie voorzien is op de werking van de BAM. Ondertussen heeft de BAM zich twee keer laten screenen door externen. Waarom zou men dit artikel ook niet toevoegen aan het ontwerp van decreet voor De Werkvennootschap?

2.3. Administratieve en begrotingscontrole

Vanuit zijn rol als begrotingsadviseur heeft het Rekenhof ook gekeken of bij dit ontwerp van decreet de administratieve en begrotingscontrole gerespecteerd wordt. Worden de budgettaire prerogatieven van het Vlaams Parlement gerespecteerd? De spreker denkt dat het antwoord daarop positief is.

Hij verwijst naar artikel 22 van het ontwerp van decreet, dat heel duidelijk zegt dat de werkings- en investeringssubsidies moeten worden toegekend binnen de beperking van de begrotingskredieten. Ook de minister van Begroting heeft zijn rol goed gespeeld en gezegd dat de werking van De Werkvennootschap moet passen binnen de begrotingsnormen en de begrotingsinstructies van de minister van Begroting. Dat betekent dat ernaar gestreefd moet worden dat de ESR-ontvangsten van de vennootschap gelijk zijn aan de ESR-uitgaven, en dat er dus geen negatieve impact is op het vorderingssaldo.

Als dan toch een toelage wordt gegeven door de Vlaamse overheid aan De Werkvennootschap, moeten de kredieten gecompenseerd worden binnen het budget Openbare Werken. Als men van start gaat en infrastructuurwerken plant, moeten die inpasbaar zijn binnen de meerjarenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap. Bij het advies van het Rekenhof over de meerjarenraming is gezegd dat het voor het Rekenhof toen niet duidelijk was in welke mate de projecten van De Werkvennootschap al in die meerjarenraming zaten.

⁶ *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 995/1, p. 22.

Er is ook heel duidelijk bepaald dat ieder project dat De Werkvennootschap zal starten, ter goedkeuring moet worden voorgelegd aan de Vlaamse Regering. Dat betekent dat de Vlaamse Regering alle strategische beslissingen voor de vennootschap neemt. Het Rekenhof vraagt zich af of een naamloze vennootschap dan wel de geschikteste rechtspersoon is. De raad van bestuur waakt dan enkel over de operationele beslissingen. In feite moet een raad van bestuur over de strategische beslissingen waken. Het Rekenhof heeft recent een audit van de Vlaamse investeringsmaatschappijen uitgevoerd. Dat is een van de belangrijkste aanbevelingen.

2.4. Financiering van de investeringskost van projecten

Het Rekenhof is nagegaan welke projecten wellicht aan De Werkvennootschap zullen worden toevertrouwd en wat de budgettaire kostprijs van die projecten is. Volgens de eerste raming zal de optimalisering van de Brusselse ring 1,15 miljard euro kosten. Uit allerlei parlementaire vragen leidt Jan Debucquoy af dat het Brabantnet 0,6 miljard euro zal kosten. De andere projecten van Via-Invest en van Lijninvest worden op ongeveer 0,9 miljard euro geraamd. Samen gaat het om 3 miljard euro. De logische vraag is dan ook of het nodige budget wordt vrijgemaakt. Het jaarlijkse investeringsbudget voor wegenwerken bedraagt 500 miljoen euro.

2.5. Prioriteitsstelling

Het Rekenhof vraagt al geruime tijd om een prioriteitsstelling met betrekking tot de projecten in het Masterplan 2020 Antwerpen. Het heeft die prioriteiten nog niet gekregen. Het Departement MOW heeft ook nog geen investeringsplan. Dat is op zeer korte termijn beloofd.

Volgens de raadsheer moet dit niet enkel op korte en middellange termijn worden bekeken. Het beleid moet ook op lange termijn denken. Hoe groot is de budgettaire ruimte voor zeer grote projecten die over meerdere jaren zijn gespreid? Die langetermijnvisie ontbreekt enigszins. Dat betekent dat allerlei grote projecten worden aangekondigd zonder te weten of er voldoende budgettaire middelen zullen zijn om ze te realiseren. Het lijkt de spreker absoluut noodzakelijk de budgettaire ruimte op lange termijn in kaart te brengen. Dat zal de geloofwaardigheid van de politiek ten goede komen.

De investeringsprogramma's van het federale Ministerie van Landsverdediging en van de NMBS werken op die manier. De NMBS heeft een planning die twintig of dertig jaar loopt. Zodra iets wordt aangekondigd, is de NMBS er min of meer zeker van dat de nodige middelen er bij ongewijzigd beleid zullen zijn.

2.6. Versnelde uitvoering?

"We hebben goed gelachen met het argument dat De Werkvennootschap wordt opgericht om de werken sneller uit te voeren" zegt de spreker. Dat is ook beweerd in verband met de BAM en de Oosterweelverbinding. De eerste voortgangsrapportage over de BAM dateert van 2005. Ondertussen is het 2016. De eerste steen zal ten vroegste in 2017 misschien worden gelegd.

Hetzelfde geldt voor Scholen van Morgen. Er moest een aparte vennootschap worden opgericht omdat zeer snel scholen moesten worden gebouwd. Tussen de principiële beslissing van de Vlaamse Regering hiermee te starten en de eerste steenlegging ligt tien jaar.

2.7. Kennisdeling en expertise?

Het Rekenhof is ook bezorgd om de kennisdeling en de expertise. De Vlaamse Regering wil eigen personeel, dat uit andere agentschappen van de Vlaamse overheid moet worden gehaald, combineren met externe adviseurs. In het businessplan staat dat een kantoorruimte voor veertig mensen zal worden gezocht. Het gaat om de helft aan externe adviseurs en de helft aan eigen personeelsleden.

Indien experts bij andere agentschappen, zoals het Agentschap Wegen en Verkeer of De Lijn, worden weggehaald, is de vraag natuurlijk of ze daar dan nog over voldoende gekwalificeerd personeel zullen beschikken.

Er is tevens het risico van de versplintering van de expertise. In de toekomst zullen drie grote instanties, het Agentschap Wegen en Verkeer, de Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel en De Werkvennootschap, zich met de grote infrastructuurwerken bezighouden. Hierdoor ontstaat misschien ook het risico van de afhankelijkheid van de expertise van externe adviseurs.

2.8. Aanbevelingen

Het Rekenhof heeft tevens de vraag gekregen de aanbevelingen die het in het verleden naar aanleiding van de voortgangsrapportages betreffende het Masterplan 2020 Antwerpen heeft geformuleerd, per thema op te lijsten. Wat het projectbeheer betreft, pleit het ervoor voldoende draagvlak te creëren. Er moet voldoende tijd aan de projecteisen worden besteed. Er moet een zorgvuldige uitvoeringsplanning zijn. Het Rekenhof heeft ook aanbevelingen inzake de samenwerking met andere overheidsdiensten, de taakverdeling, de medefinanciering en het budgetteren van projectfinancieringen opgesteld. En ook over transparantie, verantwoording en externe controle.

De raadsheer wil het niet allemaal herhalen. Hij verwijst naar zijn presentatie (zie bijlage 2) waarin al die aanbevelingen in deel 2 zijn verwerkt.

3. Vragen en opmerkingen van leden

Joris Vandenbroucke gaat in op een opmerking van Frank Van Thillo over het procedureel verloop. Het belang van een ontwerp van decreet kan vaak worden afgelezen uit het moment dat de Vlaamse Regering het goedkeurt en het moment waarop het Vlaams Parlement het moet goedkeuren. Dat is vaak vlak voor het zomerreces of vlak voor het winterreces. Dat kan twee dingen betekenen.

Het kan betekenen dat de meerderheid intern geweldig veel heeft gediscussieerd om de zaak rond te krijgen. De Vlaamse Regering wacht dan tot de dossiers zich opstapelen. Vervolgens worden de dossiers aan elkaar gekoppeld en vlak voor het zomerreces goedgekeurd. Dan wordt alles naar de adviesraden gestuurd. De adviesraden hebben tijdens de zomer natuurlijk niet de gelegenheid om zich hier grondig over te buigen. Dat is met dit ontwerp van decreet gebeurd.

Het is ook mogelijk dat het gewoon niet de bedoeling is dat het Vlaams Parlement rustig de tijd neemt om zich grondig over het ontwerp van decreet te buigen. Er komt een hele trein aan decreten op de parlementsleden afgedonderd die de week nadien moeten worden goedgekeurd, waaronder dit.

Als de Vlaamse Regering zichzelf en haar beslissingen ernstig neemt, moet ze ervoor zorgen dat de adviesraden die ze zelf in het leven heeft geroepen, de kans krijgen zich hierover te buigen. Het Vlaams Parlement moet die kans ook krijgen.

De spreker stelt vast dat de MORA eigenlijk geen woord terugneemt van het bijzonder kritisch advies dat in september 2016 is afgeleverd. Hoewel de minister ondertussen op bezoek is geweest, blijven de partners in de MORA bij alle mogelijke kritische opmerkingen, die overigens ook in een vraag om uitleg⁷ van hemzelf aan bod zijn gekomen.

Hij stelt vast dat ook de MORA wijst op de brede taakstelling van De Werkvennootschap. Dat gaat van beleidsvoorbereiding tot beleidsuitvoering overal in Vlaanderen, behalve in Antwerpen. De opmerkingen van de MORA doen hem veronderstellen dat ook bij de MORA de vraag leeft waarom het eigenlijk nodig is een nv van publiek recht op te richten?

Is de MORA van oordeel dat zowat alle taken en opdrachten die aan De Werkvennootschap worden toegekend, ook door het Departement MOW en het AWW kunnen worden uitgevoerd? In het Vlaamse regeerakkoord staat trouwens dat beide entiteiten zouden fuseren, maar dat is blijkbaar op de lange baan geschoven.

Joris Vandenbroucke noteert de uitspraak van raadsheer Jan Debucquoy dat men bij het Rekenhof eens goed heeft moeten lachen. Veel ironischer hoeft het niet meer te worden. De raadsheer trekt hardop in twijfel dat de oprichting van de nv voor veel versnelling kan zorgen. Het Rekenhof ziet geen redenen om aan te nemen dat projecten plots sneller worden uitgevoerd omdat er een aparte projectvennootschap wordt opgericht.

De spreker heeft een zeer specifieke vraag aan het Rekenhof wat het toezicht door de regeringscommissarissen betreft. Het valt hem op dat er in artikel 28 van het ontwerp van decreet wat dat toezicht betreft enkel wordt verwezen naar het decreet op De Werkvennootschap, de statuten van De Werkvennootschap en de samenwerkingsovereenkomst die zal worden afgesloten tussen De Werkvennootschap en de Vlaamse Regering. Joris Vandenbroucke weet niet of het Rekenhof het businessplan van De Werkvennootschap heeft gekregen. Daarin staat dat anders gedefinieerd. Daarin staat letterlijk: "De regeringsafgevaardigden zien toe op de verenigbaarheid van de activiteiten van De Werkvennootschap met het algemeen belang.". Dat "met het algemeen belang" staat niet in artikel 28 van het ontwerp van decreet. Houdt die formulering in het ontwerp daadwerkelijk een veel beperktere rol in van de regeringscommissaris als toezichthouder op De Werkvennootschap?

De Raad van State is van oordeel dat niet uit te sluiten valt dat de vennootschap handelingen stelt waarmee ze in concurrentie treedt met andere marktdeelnemers. Dat wordt beter aangemeld bij de Europese Commissie. Het antwoord van de Vlaamse Regering is vrij lang. Treedt het Rekenhof die argumentatie bij? Is het Rekenhof van oordeel dat De Werkvennootschap niet moet worden aangemeld bij de Europese Commissie?

Ziet het Rekenhof, na lezing van het ontwerp van decreet en de antwoorden van de regering op de zeer kritische adviezen van de MORA en de Raad van State, dwingende redenen waarom er per se een aparte vennootschap moet worden opgericht?

Björn Rzoska acht de opmerkingen van de MORA over het totstandkomingsproces veelbetekenend. Een dergelijke belangrijke stap binnen een toch wel niet onbelangrijk beleidsdomein van de Vlaamse overheid – alles wat te maken heeft met infrastructuur – verdient een serieuze manier van inspraak. Aan de hand van

⁷ Vragen om uitleg VI.Parl. 2016-17, nr. 277.

de chronologie die Frank Van Thillo geeft, stelt hij vast dat de MORA daar kanttekeningen bij plaatst.

De MORA heeft zijn advies ook na de antwoorden van de regering en de toelichting door het kabinet gehandhaafd. Volgens Joris Vandenbroucke wijst dat er op dat dit ontwerp van decreet toch nog een aantal dingen bevat die moeten worden verduidelijkt alvorens het parlement groen licht kan geven. Kan Frank Van Thillo nog eens zeer duidelijk aangeven wat het probleem is met de vennootschapsvorm 'nv van publiek recht' en met de manier waarop die nv opdrachten binnen haar bevoegdheid krijgt? Die nv moet deels in de plaats van de Vlaamse overheid samenwerkingsovereenkomsten gaan maken met publieke entiteiten en gaat ook deels de administratie, MOW en AWV, aansturen op strategische projecten.

Björn Rzoska zegt te hebben genoten van de analyse van het Rekenhof. Het Vlaams Parlement moet het advies van het Rekenhof, als zijn auditor, au sérieux nemen. De spreker beseft perfect dat het zeer moeilijk is om op basis van de documenten tot een gedegen advies te komen, maar raadsheer Debucquoy heeft een aantal pijnpunten blootgelegd die ernstig te nemen zijn.

De uiteenzetting van Jan Debucquoy bevestigt wat Björn Rzoska ook al had gezien toen hij het businessplan en de meerjarenplanning van De Werkvennootschap kon bekijken: het volume, vooral het budgettaire volume, van de projecten die aan De Werkvennootschap worden toevertrouwd, wordt op geen enkele manier belichaamd in het financieel plan van De Werkvennootschap en ook niet in die meerjarenraming.

Net als het Rekenhof verbaast het Björn Rzoska dat men de resultaten van een aantal processen niet afwacht. Raadsheer Debucquoy verwijst naar het onderzoek dat de minister-president heeft gevraagd en dat nu is aanbesteed. Hij verwijst ook naar de Commissie voor alternatieve financiering van overheidsinvesteringen. Daar wordt op dit moment zeer belangrijk werk verzet. Daar zit een evaluatiecomponent in. De spreker stelt vast dat de Vlaamse Regering rustig verder dendert zonder ook maar enigszins rekening te houden met wat er mogelijk naar boven komt in die commissie.

Die commissie kwam niet zomaar uit de lucht gevallen. Ze was ook voor een stuk gebaseerd op aanbevelingen van het Rekenhof (zie deel 2 van de presentatie als bijlage). Het debat in de Commissie voor alternatieve financiering van overheidsinvesteringen gaat onder meer over de meerwaarde van pps-projecten. Hoe kan die meerwaarde tastbaar worden gemaakt en hoe kan een kader worden gecreëerd waarbinnen een pps veel breder bekeken wordt dan de Vlaamse Regering vandaag doet? Dat is ook voor De Werkvennootschap van belang. Participatieve pps-projecten blijken niet meer mogelijk, met de debudgettering als struikelblok. Maar in genoemde commissie wordt er gekeken of er nog andere meerwaarden zijn aan een pps dan louter de doelstelling om te debudgetteren.

Zoals het Rekenhof stelt Björn Rzoska vast dat de Vlaamse Regering op dit terrein het parlement niet au sérieux neemt en de conclusies van de Commissie voor de alternatieve financiering van overheidsinvesteringen niet afwacht. Minister Weyts wacht zelfs niet op zijn collega Bourgeois, toch de minister-president, die een heel ontwerp van decreet rond onteigening klaar heeft.

Björn Rzoska wijst ook op de versnippering van expertise, een van de voorlopige conclusies uit de Commissie voor de alternatieve financiering van overheidsinvesteringen. Nagenoeg elke externe spreker die er passeert, waarschuwt daarvoor. Het wordt echt een opdracht voor de administraties – in het meervoud – om ervoor te zorgen dat ze voldoende competentie aan boord houden als een soort

van tegengewicht. Als het Kenniscentrum PPS, met amper drie voltijdse equivalenten, het enige tegengewicht vormt voor de BAM en De Werkvennootschap, betwijfelt de spreker of er in de administratie voldoende kritische massa overblijft om dergelijke projecten met kennis van zaken te beoordelen.

Björn Rzoska vindt dat men met deze gang van zaken de kar voor het paard aan het spannen is. Er zijn veel te veel onduidelijkheden. Als het parlement zich echt au sérieux neemt, is er nog heel wat remediëring nodig alvorens dit ontwerp van decreet groen licht kan krijgen.

Annick De Ridder reageert op de bijdrage van raadsheer Debucquoy van het Rekenhof. Zij leest de adviezen van het Rekenhof steeds aandachtig. Vaak zijn ze zeer interessant, maar in dit geval is zij blij dat het Rekenhof normaliter een controle ex post doet en geen advies ex ante geeft. Wanneer zij de raadsheer hoort zeggen dat hij eens goed gelachen heeft met het plan om werk te maken van een versnelde uitvoering, dan tilt zij daar zwaar aan. Er is een algemeen besef dat er heel wat werk aan de winkel is, dat bepaalde werken in het verleden onaanvaardbare vertragingen hebben opgelopen. Maar allen proberen er ook aan te werken om dat in de toekomst te vermijden en net in deze sector zaken in beweging te zetten. Dat is precies de bedoeling van het ontwerp van decreet.

Annick De Ridder wil de spreker van het Rekenhof dan ook geen vragen stellen. Zij hoopt dat hij haar dat op zijn beurt niet kwalijk neemt, maar zij heeft begrepen dat hij zich geen rekenschap geeft van het belang van datgene waar de commissie mee bezig is.

Zij raadt Frank Van Thillo aan niet meer openlijk te zeggen dat wanneer de MORA op 25 juni een vraag om advies krijgt, de adviesraad de deadline van 5 september niet kan halen. Politici weten allemaal hoe sterk zij met zoiets moeten opletten. Voor men het weet, wordt gezegd dat men in de zomer drie maanden niets doet, wat zij uiteraard niet gelooft. Zij denkt dat het mogelijk moet zijn binnen een dergelijke termijn een advies af te leveren.

De MORA heeft advies uitgebracht op de eerste versie, het voorontwerp van decreet. Nadien zijn daar uitgebreide replieken van de minister op gekomen. Soms gaat Frank Van Thillo daarop in, soms ook niet. Voor Annick De Ridder is het dan ook niet echt duidelijk welk statuut het advies van de MORA heeft. Is het als bijgestuurd te beschouwen? Zal het nog worden bijgestuurd?

Op vragen over de rol die de vennootschap zal krijgen, heeft de minister geantwoord dat die puur uitvoerend zal zijn. Hij bevestigt dat beslissingen over beleid of visie wel degelijk door politici zullen worden genomen. De spreker verwijst ook naar de uitleg waarom het personeel gespecialiseerd moet zijn. Er wordt een apart statuut vooropgesteld, precies omdat het gaat om een voortzetting van een bestaande private vennootschap. Die elementen kunnen de mening van de MORA misschien enigszins bijsturen.

Annick De Ridder hoort dat Frank Van Thillo zeer kritisch is over de BAM. In het verleden is vastgesteld dat de BAM niet altijd even optimaal heeft gewerkt. De MORA vraagt waarom de BAM niet gewoon werd uitgebreid, terwijl de adviesraad net concludeert dat het misschien beter was te kiezen voor een pure projectvennootschap voor de Brusselse ring en voor het Brabantnet. Daar ziet het lid een tegenstrijdigheid in. Pleit de MORA voor de BAM of veeleer voor een beperking tot een projectvennootschap in de plaats van het huidige plan voor een Vlaams investeringsvehikel?

Dirk de Kort verklaart dat de commissie zich na de gedegen toelichting en adviezen van de MORA en het Rekenhof moet bezinnen hoe het verder moet met

De Werkvennootschap. De uiteengezette adviezen zijn in elk geval duidelijk. Het belangrijkste is dat grote infrastructuurprojecten in Vlaanderen beter en sneller worden uitgevoerd. De snelheid waarmee een infrastructuurproject wordt uitgevoerd, hangt niet af van de structuur en de organisatie waarmee wordt gewerkt. De processen zijn van groot belang, waarmee de aanbevelingen van de commissie ad hoc tijdens de vorige zittingsperiode, de commissie-Sauwens⁸, worden bevestigd.

Dirk de Kort vindt het belangrijk van beide sprekers te vernemen welke wijzigingen essentieel zijn vooraleer dit ontwerp van decreet kan goedgekeurd worden. Welke bepalingen van het decreet moeten worden gewijzigd opdat het Rekenhof zijn controle kan uitvoeren op De Werkvennootschap? Kan de MORA advies geven over de manier waarop meer garantie kan worden verkregen dat er effectief meer samenwerking tot stand komt tussen De Werkvennootschap en de aparte Vlaamse entiteiten en lokale besturen? Het is goed dat er juridische en financiële kennis wordt opgebouwd, en hier wordt de keuze gemaakt om dat gedeeltelijk extern te doen, maar dan is een garantie tot effectieve samenwerking en integratie van het grootste belang.

Marino Keulen wijst op een institutioneel probleem. Men kan er niet omheen dat in Vlaanderen alle grote projecten in het slop zitten. Dat heeft met tal van dingen te maken. Een van de oorzaken is dat de Vlaamse administratie zo verkokerd is georganiseerd en werkt, dat iedereen op zijn eiland zijn standpunten inneemt en geen boodschap heeft aan wat de collega ervan vindt. De politieke klasse wordt dan geconfronteerd met de verdediging van het algemeen belang. De politici moeten dan steeds weer uitleggen welke stappen er zijn gezet en waar de impasse dreigt. Zij komen letterlijk voor een legitimiteitsprobleem te staan. Mensen zeggen dat het probleemoplossend vermogen van de politici nihil is, dat zij goed zijn in uitleggen, maar de mensen willen daden zien.

Met deze Werkvennootschap is het nu net de bedoeling om expertise te bundelen en een kader te creëren waarbinnen de grotere projecten kunnen gedijen en vooral kunnen worden uitgevoerd. Over de projecten als zodanig is geen discussie. Het gaat telkens over projecten met een maatschappelijk belang: verbeterde mobiliteit, economische ontwikkeling enzovoort.

Nu zit alles vast. Er moeten doorbraken komen. Een van de hefboomen om daartoe te komen, is een integrale aanpak. Wat niet mag, zijn onwettelijke dingen, maar het beleid mag zich wel optimaal organiseren. De administratie heeft volledige autonomie om te werken zoals ze denken dat het optimaal kan. Ze hebben alle touwtjes in handen, maar Marino Keulen stelt gewoon vast dat het niet loopt. En dan zijn de budgettaire problemen vaak van de kleinste orde, want daar zijn altijd oplossingen voor.

Het ideale is steeds de vijand van het goede. Bij elke structuur kan Marino Keulen 26 bedenkingen maken waarom die niet optimaal is. Hij stelt alleen maar vast dat iedereen zijn vrijheid krijgt, dat iedereen de mogelijkheden krijgt waar hij recht op heeft en waarop hij zich kan beroepen, maar dat het allemaal vastzit. Er is nu een poging om doorbraken te forceren. Als er structurele onwettelijkheden inzitten, moet men dat zeggen. Met De Werkvennootschap beoogt de regering pragmatiek. Zijn vraag is: zitten in het ontwerp structurele onwettelijkheden?

⁸ *Parl.St.* VI.Parl. 2009-10, nr. 395/1-2.

4. Antwoorden van Frank Van Thillo en Jan Debucquoy

Frank Van Thillo verduidelijkt dat zijn opmerking over de adviestermijn niet gebonden is aan een minister of een project. Het is iets wat de strategische adviesraden reeds lang aankaarten. Een beleidsaanbeveling heeft tijd nodig om in een tegensprekelijk debat te worden afgewogen. Die tijd is er niet geweest. De zomerperiode is een moeilijke tijd, niet omdat de MORA-medewerkers niet bereikbaar zouden zijn na 25 juni, maar omdat het gewoon moeilijk is om vier tot zes partijen – de MORA bestaat uit dertien verschillende partners – samen te brengen in een tegensprekelijk debat.

Het zou makkelijker geweest zijn als de MORA de conceptnota proactief had besproken en er een aantal mogelijkheden, visies en vragen aan bod hadden kunnen komen. De adviesraad had de minister een aantal verduidelijkingen kunnen laten formuleren en zijn opmerkingen kunnen geven.

In de MORA zijn er verschillende partijen die hun mening geven. Die mening wordt door het secretariaat samengebracht. Er komt tegensprekelijk debat over. Dan schrijft de MORA een tekst die aan de minister en aan het parlement wordt aangeboden, maar de adviesraad is geen Raad van State waarnaar moet worden geluisterd. De raad vraagt aan de minister telkens de motivering om af te wijken van het advies. In die zin is het een kritisch advies.

Maar de MORA-leden vinden het zelf geen kritisch advies. Zij zijn voor de infrastructuurprojecten. Zij zijn voor een versnelling van de processen en de uitvoering. In die zin is er geen kritiek. Ze hebben wel aangegeven dat er een aantal processen zijn die ze niet begrijpen, die verduidelijking behoeven of die nog meer tijd nodig hebben in de voorbereiding. Een aantal processen had inderdaad al tot meer duidelijkheid, meer analyse, meer strategie kunnen leiden. Op 30 september 2016 is er op de MORA klaar en duidelijk gezegd dat de leden op een aantal vragen antwoord hebben gekregen, maar op een aantal vragen ook niet. Zoals: hoe garandeert het ontwerp van decreet parlementaire controle? Wat is onder andere de hiërarchie tussen de BAM en De Werkvennootschap?

Een van de bezorgdheden van de MORA-leden is dat men, naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State, ver in het proces van het project van de Brusselse ring zou vaststellen dat een vehikel beslissingen heeft genomen die aanleiding geven tot gerechtelijke procedures. Dat is wat Frank Van Thillo bedoelt met lessen trekken uit het verleden.

Het is dus niet zo dat op 30 september 2016 de MORA het advies heeft aanvaard en niets heeft gewijzigd. Neen, de MORA is ervan uitgegaan dat er met de elementen in zijn advies zou worden voortgewerkt en dat dit aanleiding zou geven tot een betere besluitvorming.

Is het nodig dat er een nv wordt opgericht? In zijn advies zegt de MORA dat hij hierover geen aanbeveling kan geven omdat er een stuk analyse ontbreekt. Waar lagen de problemen met de pps-projecten in het verleden? Er waren succesvolle projecten en er waren projecten die werden geweigerd. De budgetneutraliteit van projecten, ongeacht het vehikel waarin ze zich zullen voordoen, zal nooit door de Europese Commissie worden aanvaard. Er kunnen andere elementen zijn, maar de evaluatie ontbreekt.

De minister heeft zelf in zijn antwoord aan de MORA en bij de principiële goedkeuring aan de Vlaamse Regering gezegd dat het een puur uitvoerende vennootschap is. Als je rekening houdt met een aantal aanbevelingen of vragen die de MORA heeft gesteld, stelt ook dat een aantal uitdagingen aan De Werkvennootschap. De spreker heeft in zijn presentatie het voorbeeld van het

participatietraject getoond. Bij de aankondiging van een groot infrastructuurproject begint die participatie op dat moment al te lopen. Als de minister uitspraken doet over de optimalisatie van de Brusselse ring, gebeurt er van alles in het middenveld dat een traject behoeft. Voor alle duidelijkheid: de minister is op geen enkel ogenblik verantwoording verschuldigd aan de MORA, maar de adviesraad meent wel dat erover moet worden nagedacht en dat dit kan worden geoptimaliseerd.

De vraag van de MORA over de samenwerkingsovereenkomsten was niet puur juridisch. De vraag kwam vanuit het maatschappelijke middenveld: mag een nv van publiek recht over een aantal elementen onderhandelen om een groot project mogelijk te maken? Voorbeelden zijn altijd gevaarlijk, maar zoeken naar een draagvlak om het einde van de E40 van vier naar twee rijstroken te brengen bijvoorbeeld, ziet de MORA niet onderhandeld worden door een technisch comité. Er is een heel grote politieke input nodig alvorens het naar een technisch comité gaat. Frank Van Thillo is van oordeel dat er bepaalde onderhandelingsniveaus zijn.

Hij geeft een tweede voorbeeld om zijn standpunt te verduidelijken. Als de BAM onderhandelt met het stadsbestuur van Antwerpen, dan kunnen daar elementen uitkomen die het project verbeteren, maar er is telkens een politieke omkadering nodig, als die onderhandelingen moeten leiden tot concrete resultaten: draagvlak, versnelde uitvoering en een tevreden bevolking.

Frank Van Thillo denkt dat er meer moet gebeuren dan enkel De Werkvennootschap inschrijven in het Onteigeningsdecreet. Naar aanleiding van het MORA-advies, is er een uitgebreide toelichting geweest. Minister-president Geert Bourgeois heeft alle administraties verplicht om samen te werken zodat er een soort van ideale werkwijze uit kan voortvloeien.

Aan Annick De Ridder antwoordt Frank Van Thillo dat de minister inderdaad een aantal dingen heeft bijgestuurd en verduidelijkt. Maar er is nog meer duidelijkheid nodig.

Wil de MORA een publieke nv? De MORA heeft zich zeker niet uitgesproken over de structuur, maar is wel vragende partij om er eens goed over na te denken hoe ermee in dialoog te treden en hoe zich dat verhoudt met het Mobiliteitsplan Vlaanderen. Daar hoeft de MORA geen visie op te hebben. Als dat duidelijk is, dan kan dat voor de adviesraad in een publieke nv of in de administratie. Maar in de denkoefening waar dat het efficiëntste kan gebeuren, focust de MORA meer op het maatschappelijke proces dan op het technische proces. Daarom is de adviesraad ook zeer bescheiden in zijn uitspraken over wat het nu eigenlijk moet worden. De minister heeft inderdaad veel dingen verduidelijkt, maar niet alle opmerkingen van de MORA zijn verwerkt in het proces.

De kritische analyses ten aanzien van de BAM zijn grotendeels geremedieerd. Het leerproces dat de laatste vier of vijf jaar rond de BAM en rond het participatieproject heeft plaatsgehad, het nadenken over oplossingen die er in onderling overleg kunnen komen, is een voorbeeld voor De Werkvennootschap. De MORA had helemaal geen uitbreiding van de BAM verwacht. Maar de adviesraad laat het even goed in zijn advies open of voor het Brabantnet en de R0 eigenlijk geen soort BAM zou moeten worden opgericht.

Antwoordend op de opmerkingen van Dirk de Kort zegt Frank Van Thillo meer voor de processen dan voor de structuren en de instituten te gaan. Het MORA-advies was er niet op gericht om te zeggen dat een vennootschap goed of slecht is, maar als de regering een vehikel wil oprichten om een zeer belangrijk project te realiseren, dan moet dat gedragen zijn over de partijgrenzen heen, over

werkgevers en werknemers heen, over de zachte modi en sterke modi heen. Dat is de teneur van het advies. Daarbij is transparantie de beste garantie dat het project kans maakt om te slagen en om snel vooruit te gaan.

De verkokering was een stelling die de MORA naar aanleiding van het Mobiliteitsplan Vlaanderen totaal onderschreven hebben.

Jan Debucquoy wil eerst een misverstand uit de wereld helpen. Als hij lacht met het argument dat als men een nieuwe rechtsvorm opricht om sneller te kunnen realiseren, dan is het omdat er, gelet op het voorbeeld van de BAM, overmorgen twijfel over is. Hij lacht er natuurlijk niet mee dat de Oosterweelprojecten zo lang duren, daar wordt hij gewoon intriest van. Ons land heeft een van de hoogste overheidsbeslagen. Wat betreft de primaire uitgaven zit ons land op nummer twee in heel Europa. Ondanks het grote overheidsbeslag geeft ons land het minste uit aan investeringsuitgaven. Daar wordt Jan Debucquoy ook intriest van. Hoe komt dat? Dat is toch een kwestie van politieke keuzes. Als we het gemiddelde van de Europese landen zouden uitgeven aan investeringsuitgaven, zouden we één procent bbp meer moeten uitgeven. Dat zou men dan moeten verdelen tussen de regio's in België. Het is een kwestie van politieke keuzes, versnippering en verkokering.

De spreker heeft verklaard dat hij niet zeker is dat het met De Werkvennootschap sneller zal gaan. Hij heeft niet verklaard dat het op die manier trager zal verlopen of dat de BAM een vertragende factor is. Hij heeft in de praktijk nog geen goede voorbeelden gezien van een snelle uitvoering van infrastructuurwerken. Dat staat los van de rechtsvorm.

Er is hem gevraagd naar het toezicht door de regeringscommissarissen. Persoonlijk denkt hij dat een regeringscommissaris in de eerste plaats een vertrouwenspersoon van een minister is. Die functies moeten door de Vlaamse Regering worden ingevuld. De Vlaamse Regering moet beslissen of er al dan niet een regeringscommissaris moet zijn. Uit de toelichting blijkt dat de functie heel minimalistisch wordt ingevuld. Dat is een keuze van de Vlaamse Regering waar het Rekenhof zich niet in mengt.

In het licht van de interne audit heeft het Rekenhof gemerkt dat de samenwerking met andere controleactoren, zoals de Interne Audit van de Vlaamse Administratie, en met bedrijfsrevisoren goed verloopt. Met regeringscommissarissen ligt dat moeilijker. Elke regeringscommissaris werkt immers op zijn eigen manier. Er zijn daar heel wat ad-hocregelingen. Het Rekenhof mengt zich niet in de vraag hoe dit moet worden ingevuld.

In het advies van de Raad van State wordt geopperd dat er mogelijk concurrentie met andere marktpartijen kan ontstaan. Jan Debucquoy zegt geen specialist ter zake te zijn, maar dat argument moet ernstig worden onderzocht. Waarschijnlijk verwijst de Raad van State naar de in-houseproblematiek. Als een overheidsdienst tegen betaling diensten aan een andere overheidsdienst verleent, toont heel wat Europese rechtspraak aan in welke mate al dan niet een beroep op andere marktpartijen moet worden gedaan. Indien De Werkvennootschap tegen betaling prestaties voor andere overheidsdiensten binnen de Vlaamse overheid zou leveren, moet iedereen dit indachtig blijven. De rechtspraak in verband met de in-houseproblematiek en de randvoorwaarden moet worden gerespecteerd.

Op de vraag over de keuze van de rechtsvorm en de vraag of een nv van publiek recht geschikt of minder geschikt is, geeft de raadsheer geen antwoord. Het Rekenhof ligt niet wakker van rechtsvormen. Een euro kan afkomstig zijn van of besteed worden door een departement, een EVA, een IVA of een nv van publiek

recht. Het hof behandelt elke euro op dezelfde wijze. De keuze van de rechtsvorm laat het volledig aan de Vlaamse Regering over.

Moet het ontwerp van decreet worden gewijzigd voor de controlebevoegdheid van het Rekenhof? De raadsheer denkt het niet. Het Rekenhof is decretaal bevoegd voor De Werkvennootschap en er moet niet in een specifieke regeling in het ontwerp van decreet worden voorzien. Het Rekenhof houdt niet van ad-hocregelingen per instelling. Het enige wat het hof wenst, is een volledige toegang tot alle informatie. Dat zal allicht geen probleem zijn. De BAM bezorgt ook alle informatie. Er moeten op dat vlak geen specifieke initiatieven worden genomen.

Voorts is gevraagd hoever de reikwijdte van de IAVA gaat. Dat is een politieke keuze. De IAVA werkt in de eerste plaats voor de Vlaamse Regering. Het lijkt de raadsheer in het belang van de Vlaamse Regering de scope van de IAVA zo ruim mogelijk te leggen.

Frank Van Thillo legt nog uit waarom hij in zijn presentatie naar 'Megaprojects and risks' van Bent Flyvbjerg verwijst. Die analyse moet ook eens in Vlaanderen worden gemaakt. De interactie tussen politiek en administratie leidt er in heel de wereld toe dat heel wat projecten suboptimaal verlopen en hun budget en realisatietijd overschrijden. Dat gebeurt gelukkig niet enkel in Vlaanderen, maar in heel de wereld.

De lessen die uit de interactie tussen politiek en een uitvoerend agentschap kunnen worden geleerd, beloven veel informatie te leveren om het nog beter te doen. In Nederland is dat tien jaar geleden structureel gebeurd. Rijkswaterstaat heeft dat onderzocht en de politieke processen hierop afgestemd.

II. MOW, AWV en PMV

1. Uiteenzetting door Filip Boelaert, Departement MOW

1.1. Het Departement Mobiliteit en Openbare Werken

Filip Boelaert verwijst naar zijn eerdere toelichting over het Departement MOW⁹. Hij heeft toen verklaard dat het motto van het departement 'expertise in beweging' luidt. Het departement dat zich beschouwt als een expertisecentrum op het vlak van mobiliteit. Wat mobiliteit en infrastructuur betreft, wil het kennis en deskundigheid aanbieden. Het wil vlot en efficiënt diensten verlenen voor het mobiliteitsnetwerk en alles wat daarmee te maken heeft.

Daarnaast wil het tevens een organisatie in beweging zijn. Het departement moet zich voortdurend aanpassen aan de context. Dat betekent dat het in deze regeerperiode meer en meer groeit in de richting van een strategische regierol. Die regierol is een rechtstreeks gevolg van de visie op combimobiliteit.

Niet zo lang geleden heeft de minister in Het Belang van Limburg verklaard dat het departement op en-enoplossingen moet inzetten. Het moet inzetten op de manieren waarop de modi op elkaar ingrijpen en waarop gebruikers van de ene op de andere modus kunnen overstappen. Aangezien het Departement MOW modusneutraal is, is het departement hiervoor bij uitstek goed geplaatst. Het kan aan een integraal en geïntegreerd mobiliteitsbeleid werken.

⁹ Verslag van de gedachtewisseling namens de Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken uitgebracht door Caroline Bastiaens over de werking van het Departement Mobiliteit en Openbare Werken en het Agentschap Wegen en Verkeer (*Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 200/1).

Dat betekent dat het departement het beleid en de minister ondersteunt bij het opstellen, de monitoring en de evaluatie van de verschillende beleidsplannen die momenteel worden uitgewerkt. Het gaat onder meer over het Mobiliteitsplan Vlaanderen, het Vlaams Fietsbeleidsplan, Minder Hinder, verkeersveiligheidsplannen en dergelijke.

Vanuit de strategische regierol werkt het departement tevens zeer sterk aan de samenwerking binnen het beleidsdomein. Er is hier al enkele keren naar verkokering verwezen. Als voorzitter van het managementcomité zet Filip Boelaert sterk in op een grotere samenwerking met de agentschappen en de entiteiten die zich binnen het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken situeren.

De regierol in het mobiliteitsbeleid houdt in dat het departement wil werken aan het opstellen van de investeringsprogramma's. Het heeft een belangrijke taak gekregen met betrekking tot de basisbereikbaarheid, de vervoersregio's en de voorbereiding van de slimme kilometerheffing.

Naast die strategische regierol heeft het departement ook een ondersteunende rol. Het biedt binnen het hele beleidsdomein MOW en zelfs daarbuiten expertise aan. Het departement heeft het initiatief genomen overheidsopdrachten elektronisch op te volgen. Dat initiatief wordt nu tot heel de Vlaamse overheid uitgebreid.

De kerntaken van het departement omvatten vooral de juridisch-administratieve ondersteuning van agentschappen. Het verleent advies over juridische en administratieve kwesties die betrekking hebben op de logistiek van de administratie. Overheidsopdrachten vormen een specialisatie die het sterk ontwikkelt. Ook alles wat ICT-ondersteuning betreft, expertise beton en staal, geotechniek, waterbouwkunde en het Verkeerscentrum behoren tot de opdrachten van het departement.

Hoe ziet Filip Boelaert de relatie van het departement met De Werkvennootschap? Hij ziet het departement bij uitstek als de partij die een regierol binnen het beleidsdomein moet opnemen, en De Werkvennootschap is een deel van dat beleidsdomein, een deel dat zal worden aangesteld voor de uitvoering van een aantal grotere en complexe gebiedsgerichte projecten. Voor het departement ziet hij ook een rol in het multidisciplinaire overlegorgaan waarin wordt voorzien binnen De Werkvennootschap. En vanuit de technische ondersteunende functies ziet de secretaris-generaal ook een samenwerking ontstaan, waarbij het departement De Werkvennootschap met zijn expertise kan ondersteunen.

Deze week kwam het managementcomité van het beleidsdomein MOW bijeen. Daar is opnieuw gesproken over samenwerking. Daar is ook het idee geopperd en de intentie geuit om De Werkvennootschap mee op te nemen in het managementcomité van het beleidsdomein.

1.2. Regierol investeringsprogramma's

1.2.1. Doelstelling

Hoe ziet die regierol in die investeringsprogramma's er uit? De doelstelling is om beleidslijnen en prioriteiten gecoördineerd te vertalen in een beleidsdomeinbreed en geïntegreerd investeringsprogramma. Op basis van de ervaring van de voorbije jaren is geweten dat vandaag investeringsprogramma's heel vaak naast elkaar worden opgesteld en dat ze ook allemaal een eigen verschijningsvorm hebben. Het is de bedoeling om op een geaggregeerd niveau binnen het beleidsdomein aan een meer geïntegreerde versie van een investeringsprogram-

ma te werken, dat ook heel goed de beleidslijnen en de beleidsprioriteiten van de regering en de minister doorvertaalt.

Dat wil het departement doen door een methodologie en een proces uit te werken voor de onderbouwde opmaak van die investeringsprogramma's. Dat betekent heel goed nagaan wat de beleidslijnen zijn en van daaruit een voorstel doen voor een budgetverdeling en het opstellen van investeringsprogramma's. Het departement wil ook de interne aansturing voor het beleid bij het opstellen van het investeringsplan vlotter maken. En het wil de perspectieven op realisatie en de realisatietermijnen van projecten en studieprojecten duidelijker maken.

1.2.2. *Scope*

Bij het investeringsprogramma gaat het ook om de studies die voorafgaand aan investeringen worden gemaakt, om die investeringen zelf, om structureel onderhoud – wat toch ook een belangrijke investering is – en om de monitoring nadien.

Waarom gaat het ook om die studies? Op een van de eerste beleidsraadsvergaderingen met minister Ben Weyts was er een discussie over het feit dat er veel te veel studies in de markt worden gezet die vaak tot niets leiden. De expliciete vraag van de minister was om een methodiek te ontwikkelen waarbij alleen nog die studies uitgevoerd worden die een perspectief op realisatie op middellange of korte termijn kunnen geven. Voor alle duidelijkheid: het gaat enkel over investeringen in de brede zin van het woord, niet over reguliere werkingsmiddelen voor bijvoorbeeld het onderhoud van voertuigen of het maaien van bermen.

1.2.3. *Strategisch meerjareninvesteringsprogramma*

Het departement wil komen tot gecoördineerde investeringsprogramma's, waarbij er één groot gecoördineerd investeringsprogramma komt voor het hele beleidsdomein, weliswaar met de verschillende modi zichtbaar. Ook werkt het departement criteria uit voor de prioritering van een aantal investeringsprojecten. Dat zal ook worden gebruikt in de overlegstrategie, zowel intern als extern.

Het departement wil daarbij komen tot een strategisch meerjareninvesteringsprogramma, dat toelaat om drie jaar verder te kijken op een gedetailleerder niveau, waarbij er jaar na jaar een roll-over wordt gemaakt en aanpassingen gebeuren volgens wat er is gerealiseerd en niet gerealiseerd. Het Mobiliteitsplan Vlaanderen en de beleidsplannen zijn daarbij het referentiekader. Filip Boelaert wil dat ingevoerd zien vanaf het opstellen van het programma 2018.

Er is een kosten-bateninschatting hiervan gemaakt. Een aantal baten zijn te situeren bij het feit dat het investeringsbeleid zo nog beter kan aansluiten bij het Vlaamse beleid, en voor een deel bij het Europese transportbeleid. Ook kan gewerkt worden vanuit beleidsdomeinbrede prioriteiten. Geïntegreerd werken is bovendien de verkokering tegengaan. Het departement streeft naar een betere afstemming tussen de investeringen van verschillende initiatiefnemers, of zelfs tussen investeringen waarbij verschillende initiatiefnemers bij eenzelfde project zijn betrokken.

Uiteraard wil het departement daarmee eveneens een efficiëntere inzet van middelen bereiken en ervoor zorgen dat investeringen tijdig klaar geraken. Filip Boelaert geeft daarbij toe dat, al wordt er wel degelijk heel hard gewerkt binnen de diverse administraties, projecten inderdaad soms trager worden uitgevoerd dan vooropgesteld was.

Kosten zijn er vooral op het vlak van het intern proces van prioritering. Ze zijn redelijk schaars geworden, maar er moeten toch mensen worden ingezet op dit proces om het goed te kunnen laten werken. De kritische succesfactor bij zo'n project is dat je binnen de administratie heel goed samenwerkt.

1.3. Regierol basisbereikbaarheid

Een tweede rol die Filip Boelaert ziet voor het departement binnen het hele mobiliteitsbeleid, is de regierol met betrekking tot de basisbereikbaarheid. Na het regeerakkoord, de beleidsnota, de beleidsbrieven en de conceptnota van de regering, heeft het Vlaams Parlement daarover een resolutie ontwikkeld¹⁰. De drie proefprojecten zijn volop in voorbereiding, na de afbakening van de vervoersregio's.

Filip Boelaert haalt twee kernpunten uit de resolutie met betrekking tot basisbereikbaarheid. Het ene kernpunt is het kunnen bereiken van belangrijke maatschappelijke functies op basis van een vraaggericht systeem met een optimale inzet van middelen. Dat zijn drie elementen die zeer belangrijk zijn voor de basisbereikbaarheid. Het tweede kernpunt is dat het aanbod van stads- en streekvervoer een deel is van het totale mobiliteitsnetwerk, opnieuw vanuit de visie van combimobiliteit, met voor- en natrajecten met fiets, auto en andere vervoersmodi.

Dat zal zich vertalen in een netwerkmodel met een treinnet op het hoogste niveau tot vervoer op maat op het 'laagste' niveau, het niveau het dichtst bij de burger. Met vervoer op maat wordt gemikt op het individueel landelijk openbaar vervoer, op oudere personen met een mobiliteitsbeperking, individuele of andere ritten, leerlingenvervoer enzovoort.

Dat netwerk wordt uitgewerkt binnen de vervoersregioraden. Voor de geselecteerde gemeenten zijn de pilootprojecten ter zake intussen opgericht. De Vlaamse overheid neemt daarin het voortouw, samen met de gemeenten. De regio's krijgen een covoorzitterschap met een voorzitter van het departement en een voorzitter van de vervoersregio, benoemd door de gemeente die door de gemeenten zal worden aangesteld om hun prioriteiten te vertalen binnen die vervoersregio. In de werkingsgebieden waar ook De Werkvennootschap actief is, moet die worden beschouwd als een van de actoren die moet worden betrokken in de vervoersregio.

Het is niet de bedoeling dat de heel grote en complexe projecten, zoals de ring rond Brussel worden aangepakt in de vervoersregio's. Dat blijft dan behoren tot het domein van De Werkvennootschap zelf. De vervoersregioraad bewaakt, stuurt en evalueert de realisatie van de basisbereikbaarheid en is ook verantwoordelijk voor de organisatie en invulling daarvan. In de scope zit in eerste instantie ook het uitwerken van een mobiliteitsplan voor de vervoersregio. Daar is er een link naar De Werkvennootschap, want die zal belangrijke elementen uit een dergelijk mobiliteitsplan mee helpen realiseren of zelfs de eerste verantwoordelijke zijn om ze te realiseren.

Belangrijk is het te streven naar een geïntegreerde benadering van de mobiliteit op regioniveau, met aandacht voor de fiets, voor verkeersveiligheid, voor minder hinder en andere aspecten. De Werkvennootschap heeft ter zake een aantal taken.

¹⁰ *Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 414/1-2.

1.4. Technisch ondersteunende diensten

Filip Boelaert bespreekt de samenwerking met technisch ondersteunende diensten. Zij zijn de experts in alles wat burgerlijke bouwkunde, bodemkunde of geotechniek, opmetingen, topografie, fotogrammetrie enzovoort betreft. Sinds vorig jaar werkt men binnen die technisch ondersteunende diensten met accountmanagement, waarbij iemand vanuit die diensten heel goed nagaat wat de diverse noden zijn van de klant in de diverse afdelingen van die technisch ondersteunende diensten, en die optimaal op elkaar probeert af te stemmen. In tegenstelling tot vroeger, toen je vanuit een agentschap met de vier afdelingen afzonderlijk moest gaan praten, heb je nu één aanspreekpunt in de ondersteunende diensten, een aanspreekpunt dat ook aangeboden wordt aan De Werkvennootschap.

Er bestaan een aantal samenwerkingsovereenkomsten, met alle entiteiten van Mobiliteit en Openbare Werken, maar ook met de BAM. In een eerste gesprek dat Filip Boelaert met de in oprichting zijnde Werkvennootschap heeft gehad, is een samenwerkingsovereenkomst in het vooruitzicht gesteld. Die kan op dezelfde wijze worden gestoeld als de bestaande samenwerkingsovereenkomsten. Het departement legt zichzelf daarbij 'service level agreements' op, en evalueert die overeenkomsten jaarlijks.

1.5. Besluit

Filip Boelaert is van oordeel dat er absoluut nood is aan een zeer goede samenwerking tussen de in oprichting zijnde Werkvennootschap en het Departement MOW, en bij uitbreiding met het hele beleidsdomein. De verschillende taken lijken hem vrij duidelijk: de regierol is voor het beleid, de ondersteuning ligt bij het departement, terwijl De Werkvennootschap in welbepaalde gebieden een belangrijke verantwoordelijkheid zal krijgen voor de uitvoering. De Werkvennootschap heeft tevens een rol op te nemen binnen het managementcomité van het beleidsdomein MOW. Zij hebben ook een rol op te nemen binnen de vervoersregio's, maar dat moet nog in overleg worden bekeken.

Het departement kan een stakeholder en een expert zijn in het overlegorgaan binnen De Werkvennootschap. Uiteraard is het departement bereid tot samenwerkingsovereenkomsten met De Werkvennootschap voor de technische ondersteuning. Het is de bedoeling om op die manier een geïntegreerde werking te realiseren en de risico's op verkokering zoveel mogelijk te beperken.

2. Uiteenzetting door Tom Roelants, AWV

2.1. De rol van het AWV

Tom Roelants gaat eerst nog eens kort door de rol en taakstelling van zijn agentschap. Voor de rol van het AWV verwijst hij naar de visie en de missie van het agentschap. Het wil garanderen dat elke weggebruiker kan genieten van een veilige, vlotte en duurzame mobiliteit in Vlaanderen. Het wil dat doen voor alle weggebruikers in Vlaanderen. Er zijn heel wat types weggebruikers die gebruikmaken van weginfrastructuur: personenverkeer, vrachtverkeer, fietsers, voetgangers, het openbaar vervoer. Veel types verkeer maken gebruik van weginfrastructuur. Het AWV wil er voor alle gebruikers zijn.

Het AWV wil dat doen door het patrimonium dat hem is toevertrouwd, goed te beheren. Het wil dat doen door mee te helpen aan het organiseren van vlot en veilig verkeer, onder andere bij calamiteiten of incidenten. Het wil mee vorm geven aan het beleid door er vanuit zijn expertise input aan te geven. Het wil informatie verstrekken en goede communicatie verzorgen. Het wil die missie

bereiken door correcte en tijdige communicatie te verstrekken, en met evenwichtige en objectieve programma's. Het wil de aanwezige kennis goed beheren en kwaliteitsvol en innovatief werken.

Tom Roelants herhaalt hoe het oprichtingsbesluit van het agentschap de taakstelling ervan definieert. Samengevat heeft het AWV niet alleen een taak en een rol als wegbeheerder, als bewaarder van een bepaald patrimonium, dat het als een goede huisvader probeert te beheren en te ontwikkelen, uit te bouwen en te verbeteren. Het is tevens een organisatie die vanuit zijn expertise met weginfrastructuur probeert om die rol als beheerder te spelen.

Tom Roelants geeft een aantal cijfers mee. Het AWV beheert een kleine 7000 kilometer wegen, en nog iets meer kilometers fietspaden. Het heeft ruim 3600 kunstwerken – bruggen en tunnels – in beheer. Dit jaar alleen al zijn op de autosnelwegen 25 grote werven gestart. Het investeringsbudget van het AWV in 2016 bedraagt ongeveer 430 miljoen euro.

2.2. De vroegere samenwerking met Via-Invest

De samenwerking met Via-Invest is altijd een samenwerking geweest tussen twee partijen die elk hun eigen expertise inbrengen, om zo vanuit een gebundelde expertise tot een realisatie te komen van de toegewezen projecten. Daarbij worden een aantal principes gehanteerd. Het AWV wil de wetgeving op de overheidsopdrachten en de beginselen van behoorlijk bestuur hoog in het vaandel dragen. Het wil een inhoudelijke samenwerking, met multidisciplinaire teams en de inbreng van zowel technische, financiële als juridische expertise. Het AWV wil ook procedureel een aantal principes hoog houden, zoals een consistente benadering.

Pps was in 2006 iets nieuws. Via-Invest heeft geprobeerd een aantal zaken te standaardiseren: processen, principes en contracten. Het AWV heeft de inzet van ervaring en expertise en het continu verbeteren meegenomen in dat procedurele aspect.

Het is een samenwerking geweest tussen het Vlaamse Gewest en de PMV, waarbij de entiteiten van het Vlaamse Gewest – in casu het AWV, nv De Scheepvaart en W&Z – hun ruimtelijke, functionele en technische expertise ingebracht hebben en de PMV haar veeleer juridisch-financiële expertise. Die projecten hebben, met de ondersteuning van nog een aantal andere partners, tot de aanpak van een aantal projecten geleid.

De samenwerking heeft dus wel degelijk geleid tot het snel en adequaat realiseren van projecten. Via-Invest is gestart in 2006. In 2010 is het eerste project in gebruik genomen, de noordelijke ontsluiting van de luchthaven van Zaventem. In 2014 zijn de twee volgende projecten in gebruik genomen, namelijk de Noord-Zuidverbinding in de Kempen en de R4-Zuid. En AWV maakt zich sterk dat binnenkort ook het project van de A11 in gebruik zullen kunnen genomen worden.

Dat neemt niet weg dat er ook nog een aantal projecten in de pijplijn zitten. Tom Roelants vermeldt hier: de ring rond Brussel, de R4 west-oost, de N60 en de ring rond Ronse, de Noord-Zuidverbinding in Limburg en de N8, de verbinding Ieper-Veurne. En het zijn net die projecten waarvan de Vlaamse Regering heeft beslist ze toe te vertrouwen aan de nieuw op te richten Werkvennootschap. Zij vraagt dat het AWV zijn medewerking verleent en zijn rol als wegbeheerder daarin opneemt.

Uit de meer dan tien jaar samenwerking met Via-Invest heeft het AWV geleerd wat de ervaringen en aandachtspunten zijn. Zo is ervaren dat samenwerking, niet alleen tussen het AWV en de PMV, maar ook met een private partner, loont. Er is een heel intensief voorbereidingstraject en na het sluiten van het contract kon in de meeste gevallen binnen het budget en binnen de tijd worden gebleven. De actieve inbreng van de aannemer in heel dat voorbereidingstraject is belangrijk geweest.

Ook uniformiteit loont, zowel in de procesmatige benadering van het in de markt zetten van dergelijke projecten als in de opbouw van het contract en in de leidraad hoe men komt van een project tot het effectief toewijzen daarvan aan een of ander consortium.

De nieuwe manier van denken is belangrijk. Het AWV kon die grote projecten niet volgens de klassieke denkpatronen in de markt zetten. Het werkt meer met programma's van eisen waarbij eisen en kwaliteitscriteria opgelegd worden die niet van a tot z omschrijven hoe de aannemer tot een bepaald resultaat moet komen. De risicoverdeling en de meerwaardecreatie zijn een belangrijk discussiepunt bij het opstellen van de contracten.

Uit die eerste projecten is geleerd dat halve samenwerking niet bestaat. Er moet vertrouwen zijn tussen de partners, niet alleen tussen het AWV en de PMV in het voorbereidingstraject maar ook in het finale traject van onderhandeling met de aannemer. Met de aannemer moet er een heel goede, intense samenwerking ontstaan om de projecten succesvol te kunnen realiseren.

Risicoverdeling is belangrijk. Een schuivende risicoverdeling waarbij risico's over en weer gaan, is uit den boze. Er moeten op voorhand heel duidelijke afspraken bestaan over welke partner welk risico op zich neemt. De bestaande praktijken moesten worden aangepast.

Een aandachtspunt is dat er een evenwicht moet worden gevonden tussen enerzijds ontwerprijheid laten aan de aannemer en anderzijds contractgaranties vragen van de aannemer.

Tot slot moet er aandacht zijn voor de onderhoudsperiode.

Dat zijn een aantal zaken die zijn gebleken uit de samenwerking met Via-Invest. Aangezien Via-Invest vervelt tot De Werkvennootschap wil het AWV die lessen uiteraard ook in zijn samenwerking met De Werkvennootschap meenemen.

2.3. Samenwerking met De Werkvennootschap

De samenwerking met De Werkvennootschap moet gericht zijn op het faciliteren van complexe mobiliteitsinfrastructuur van strategisch belang en op het organiseren van overleg, participatie en communicatie met burgers en het middenveld. AWV ziet de samenwerking geconcretiseerd in een samenwerkingsovereenkomst die nu al in volle voorbereiding is. Het agentschap maakt afspraken vanuit zijn rol als wegbeheerder. In die samenwerkingsovereenkomst wordt ook aandacht besteed aan de rol van AWV als expert in het realiseren van weginfrastructuurprojecten. De Werkvennootschap krijgt daarin de rol van verzamelpunt van een aantal heel specifieke expertises om die grote projecten goed en snel te kunnen realiseren.

Wat de rol van het AWV als wegbeheerder betreft, zijn goede afspraken gemaakt over beheer en onderhoud. Het AWV blijft wegbeheerder maar zodra een project in uitvoering gaat, komt daar een aannemer bij kijken. Het AWV zal er samen met De Werkvennootschap voor zorgen dat de afspraken met die aannemer

correct worden geformuleerd en in contracten worden opgenomen. Wanneer het project voorlopig wordt opgeleverd, zal de gerealiseerde infrastructuur opnieuw worden overgedragen aan het AWV.

Het AWV zal alle documentatie, kennis en informatie over de projecten overhevelen naar de projectvennootschap en binnen afzienbare tijd krijgt het dan een gerealiseerd project terug van de projectvennootschap. Hetzelfde zal gebeuren met een aantal gronden en infrastructuren die het AWV in beheer heeft. Ook daar worden afspraken gemaakt over hoe zakelijke rechten kunnen worden toegekend op die gronden, wegen en bruggen zodat De Werkvennootschap daarop kan werken. Aan het eind komt die infrastructuur dan terug naar de wegbeheerder, in casu het AWV.

Het AWV wil erover waken dat de Vlaamse overheid geen tweemaal betaalt. Gronden die het AWV in beheer heeft en die ooit zijn betaald, moeten niet opnieuw worden betaald door De Werkvennootschap. Infrastructuur die De Werkvennootschap aanlegt, moet niet door het AWV worden overgekocht. Daarover zijn afspraken gemaakt die coherent zijn met de vennootschapswetgeving.

Een tweede reeks afspraken gaat over het delen van expertise. Er zijn afspraken gemaakt voor een bilateraal overleg. Er zal niet alleen een multidisciplinair overleg plaatsvinden met alle betrokkenen, maar ook met partners buiten het eigen beleidsdomein zoals Leefmilieu, Natuur en Energie, Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed, steden en gemeenten en andere gewesten. Op dat multidisciplinair overleg zal met alle stakeholders worden gekeken hoe het project het best kan worden ingevuld en uitgewerkt. Er is afgesproken om ook bilateraal samen te zitten om dat overleg goed voor te bereiden. Zo kan vanuit één duidelijke visie naar dat multidisciplinaire overleg worden getrokken. De Werkvennootschap zal het project verder vorm geven, toelichten en uitdragen.

Er is een afspraak gemaakt met betrekking tot de ondersteuning vanuit de technische expertise van het AWV. Er zijn vandaag projectleiders binnen het AWV bezig met deze projecten, zowel het project van de R0 als dat van de R4. Er wordt momenteel bekeken op welke manier, op welk tijdstip en onder welke voorwaarden de mensen die binnen het AWV de expertise voor die projecten hebben opgebouwd, eventueel kunnen overstappen. Zo kan De Werkvennootschap als projectvennootschap die expertise onmiddellijk binnenhalen. Dan moet de vennootschap niet van nul beginnen. Een aantal heel specifieke expertisedomeinen zullen nog altijd in sterkere mate aanwezig blijven bij AWV. De Werkvennootschap zal dus door het AWV worden ondersteund vanuit die heel specifieke expertisedomeinen, bijvoorbeeld rond materiaalkeuzes, zoals bepaalde geometrische kenmerken, de wegoopbouw enzovoort.

Er zijn voorts afspraken gemaakt over de mate waarin De Werkvennootschap de normen, de richtlijnen, de ontwerprichtlijnen die door het AWV zijn opgesteld en toegepast, zal hanteren. Daarbij is het de bekommernis om de weggebruiker zo veel mogelijk herkenbaarheid te geven en zo veel mogelijk gebaseerd op dezelfde principes en ontwerprichtlijnen infrastructuur te ontwerpen.

Het is de bedoeling dat er per project projectspecifieke samenwerkingsovereenkomsten worden opgesteld, over de overdracht van documenten en een aantal projectspecifieke afspraken die nog moeten worden gemaakt. Als De Werkvennootschap als eerste projecten voluit de R0 en de R4 wil oppikken, zullen dat de eerste projecten zijn waarvoor er een projectspecifieke samenwerkingsovereenkomst zal worden opgesteld.

3. Uiteenzetting door Wouter Casteels, PMV

Wouter Casteels belicht De Werkvennootschap vanuit het perspectief van Via-Invest. Via-Invest is in 2006 begonnen met het opzetten van een structurele samenwerking met het AWW en de PMV. Daarbij is gefocust op het realiseren van een aantal missing links, met participatieve pps'en.

Wat is ondertussen gerealiseerd? Via-Zaventem was het eerste gerealiseerde pps-project, in een termijn van vijf jaar na de oprichting van Via-Invest. Dat kan als een succes worden beschouwd. Het is een relatief klein project van 60 miljoen euro dat op tijd en binnen het budget is opgeleverd.

Het volgende project dat ook op tijd en binnen het budget werd opgeleverd, is de R4-Zuid, waar een aantal verkeerspunten rond de E40-aansluiting richting Gent gebouwd zijn. Het is een DBM+F-concept. Dat wil concreet zeggen dat Via-Invest enerzijds het aannemerscontract en het onderhoudscontract in de markt heeft gezet en anderzijds het financieringscontract. Dat is gelinkt in een DBFM die werd afgesloten met de overheid. Het is een project van 90 miljoen euro.

Een ander project dat wederom op tijd en binnen het budget is gerealiseerd, is het project Noord-Zuid Kempen. Het is een project van 200 miljoen euro, in de Kempen bij Geel en Kasterlee. Het wordt door de lokale mensen als een succes en een voorbeeld van een mooie minderhinderrealisatie beschouwd, zowel na als tijdens de werken.

Tot slot toont Wouter Casteels een beeld van de A11, die momenteel in aanbouw is. Het is in de markt geplaatst als een integraal DBFM-project van meer dan 600 miljoen euro. De projectgrootte is dus gegroeid met de projecten die we gerealiseerd hebben. De A11 is nog niet opgeleverd, maar het project zal waarschijnlijk worden opgeleverd binnen het budget en binnen de timing. Bij de financiering is, als eerste in Europa, gebruikgemaakt van het Project Bond Initiative van de Europese Investeringsbank. Daarmee is in Vlaanderen grensverleggend gewerkt met een luisterend oor naar Europa om nieuwe financieringsmiddelen te zoeken, aan te wenden en succesvol in de markt te zetten. Via-Invest is intussen tien jaar actief, en wordt door de markt erkend als een constructieve, transparante speler.

De afgelopen jaren kregen Via-Invest van Eurostat met heel wat onduidelikheden te maken op het vlak van de on- of off-balancebehandeling van pps-projecten. Enerzijds was er een handleiding, de verordening uit 2010, met een reeks regels om te bepalen wanneer een project al dan niet als off balance kan worden beschouwd. Die verordening werd de laatste jaren echter op de meest strikte manier geïnterpreteerd. De adviezen van Eurostat konden niet noodzakelijk worden afgeleid uit de gepubliceerde teksten. Daardoor ontstond de visie dat participatieve pps niet meer mogelijk zou zijn. Concreet betekent dit dat het voortbestaan van Via-Invest als businessmodel onmogelijk werd. In 2016 heeft Eurostat een ESR-publicatie, aanvullend op de wetgeving, opgesteld met richtlijnen die duidelijk maken dat de contractuele pps te allen tijde mogelijk blijft en ook off balance kan worden gerealiseerd – on balance kan een pps altijd – maar dat de participatieve pps moeilijk of nagenoeg onmogelijk is indien men de projecten of assets off balance wil houden.

Wouter Casteels wil de mogelijke meerwaarde van pps benadrukken. De Werkvennootschap zal niet noodzakelijk uitsluitend op pps gericht zijn, maar zal er zeker nog gebruik van maken. Het is een manier om complexe projecten in de markt te plaatsen en op een zinvolle manier te behandelen, indien project en randvoorwaarden zich daartoe lenen.

Pps kan leiden tot innovatieve oplossingen. Concreet moet men zich daarbij voorstellen dat een heel deel van het voorbereidende werk door de overheid wordt gedaan, terwijl de aannemer in een volgende fase met voorsprong kan nadenken over de verdere uitwerking van de projecten. In die zin is het een succesformule, indien de randvoorwaarden outputgericht zijn en er creatieve en innovatieve oplossingen op tafel komen.

Pps is ook een manier om de risico's bij de juiste partijen te leggen, meer dan in een gewone aanbestedingsprocedure. De voordelen voor de overheid zijn daarin heel duidelijk. Alle vier de genoemde projecten werden op tijd opgeleverd. Weerverlet is een risico dat integraal naar de aannemer wordt geschoven, en kan niet worden gebruikt om uit te lopen in de tijd. Hetzelfde geldt voor de financiële verantwoordelijkheid. In een recenter dossier, dat momenteel in de markt zit, is ervoor gekozen om het risico op vandalisme bij de aannemer te leggen. In het project van de verhoging van de bruggen over het Albertkanaal is gekeken naar de mogelijke risico's en de plaatsen waar de kans groot is dat vandalen graffiti spuiten. De aannemer moet er nu voor zorgen dat de bruggen zo optimaal mogelijk worden gebouwd om vandalisme te ontmoedigen. Gebeurt het toch, dan draait de aannemer, de private partij, ervoor op.

Een belangrijk succeselement in dit verhaal is dat de structuur van de pps aanleiding geeft tot het goed opvolgen van de projecten in de bouwfase, maar ook in de onderhoudsfase. Privéfinanciers zorgen heel duidelijk voor controlemechanismen in de structuur, zodat er eigenlijk heel weinig mogelijkheden zijn om uit te schuiven in tijd en budget. Via-Invest heeft de ervaring dat er heel goed wordt opgeleverd binnen de vooropgestelde timing en het vooropgestelde budget.

Wat is er dan veranderd aan het businessplan? Via-Invest was erop gericht mee te participeren in de pps. Concreet wil dat zeggen dat het zowel eigen vermogen als achtergestelde leningen in de verschillende SPV's inbracht en dat dit kapitaal en achtergestelde leningen dividenden opbrachten, die dan naar Via-Invest terugvloeiden. Bovendien kon er, zodra een project was gebouwd, ook een meerwaarde worden gerealiseerd door de verkoop van de verschillende participaties. Met die opbrengsten kon dan een volgende reeks projecten worden gerealiseerd. Via-Invest liet dus de initiële kapitaalinjectie van de Vlaamse overheid op regelmatige tijdstippen over de verschillende projecten rollen.

Nu volgens Europa de participatieve pps niet meer mogelijk is, komt het businessmodel van Via-Invest op losse schroeven te staan. Opbrengsten van participaties zijn niet meer toegestaan en er kunnen dus ook geen nieuwe projecten meer tot stand worden gebracht met dezelfde middelen. Om nieuwe projecten te kunnen doen, zou Vlaanderen steeds nieuwe middelen in Via-Invest moeten injecteren. Daarom wordt met de Werkvennootschap gestart. Daarmee blijft men nog altijd inzetten op de realisatie van projecten, maar het participatieve idee is weggelaten. Met een kleine groep mensen zal gefocust en doelgericht worden gewerkt aan het realiseren van projecten. De Werkvennootschap zal daarbij ook gebruikmaken van publiekrechtelijke prerogatieven, zoals het onteigenen, het leggen van nutsleidingen en dergelijke meer.

De Werkvennootschap is erop gericht projecten te realiseren. Concreet betekent het dat zij inderdaad het hele voorbereidende traject, het structureringstraject, en de bouwperiode opvolgt, maar zodra het project is opgeleverd, wordt het weer overgedragen aan De Lijn of het AWW. Daarin verschilt zij een beetje van de BAM, die de infrastructuur in eigen beheer houdt.

Waarom is het belangrijk om nu met De Werkvennootschap te beginnen? Er is heel veel vraag vanuit de samenleving in het algemeen en vanuit de investeerders in het bijzonder naar een duidelijke projectlijn en projecten om te realiseren. Via-Invest is goed geplaatst om met zijn ervaring de verschillende projecten die op stapel staan, succesvol te realiseren.

4. Vragen en opmerkingen van leden

Joris Vandenbroucke refereert aan het kerntakenplan van het managementcomité van het beleidsdomein MOW¹¹. Daarin staat dat, na grondige analyse van het huidige takenpakket van de verschillende MOW-entiteiten, blijkt dat het beleidsdomein en elk van de entiteiten doen wat ze moeten doen en daarbij de juiste focus en prioriteiten hebben. Het lid vreest dat er heel wat overlap is tussen wat De Werkvennootschap in de toekomst geacht wordt te doen, en wat het beleidsdomein vandaag doet. Verschuiven er kerntaken van de administratie naar De Werkvennootschap?

In het kerntakenplan stond ook: "De door de Vlaamse Regering gevraagde vermindering van het personeelsbestand in koppen tegen eind 2019 brengt, volgens het managementcomité van het beleidsdomein, de uitoefening van kerntaken door het beleidsdomein in het gedrang.". Uit het businessplan van De Werkvennootschap blijkt dat zij zowat 40 mensen zal tellen, waarvan de helft ongeveer zal worden onttrokken aan de administratie. Kan men die expertise missen. De kerntakenoefening op zich heeft al geleid tot een vermindering van het aantal koppen. Er is ook de reguliere besparingsoefening geweest, die al zeer vergaand is. Nu gaat er nog bijkomend expertise worden onttrokken aan het beleidsdomein. Zal dat een weerslag hebben op de competentie nodig voor de kerntaken?

In het regeerakkoord was er sprake van een fusie van het Departement MOW en het AWW. Op dit moment blijkt dat niet de grootste prioriteit. De grootste prioriteit is de oprichting van De Werkvennootschap. Welke taken zal De Werkvennootschap op zich nemen die een fusie van het AWW en het Departement MOW niet zou kunnen waarmaken? Multidisciplinair samenwerken, efficiënt zijn, goed projectleiderschap zijn taken die perfect kunnen worden waargenomen door een multidisciplinair team in de schoot van de administratie, ervan uitgaand dat het Departement MOW en het AWW in de toekomst fuseren.

Björn Rzoska schaart zich achter een aantal bekommernissen van de MORA. Wie gaat nu wie aansturen? Is het de administratie MOW-AWV die De Werkvennootschap gaat aansturen of is het De Werkvennootschap die, wat betreft de projecten die zij gaan doen, de administraties gaat aansturen?

De spreker krijgt met het ontwerp van decreet de indruk dat de rol van de administratie wat is uitgespeeld of minimaal is. Het is de Vlaamse Regering die gaat beslissen. Filip Boelaert heeft de nadruk gelegd op de geïntegreerde aanpak. In de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet staat alles wat te maken heeft met geïntegreerde aanpak en diverse vormen van mobiliteit of diverse mobiliteitsoplossingen. Dat wordt bijna de facto aan De Werkvennootschap toevertrouwd. Wie heeft de regierol?

Er is wel degelijk een evaluatie gemaakt van de ervaring binnen het departement met pps'en. Men weet intussen wel wat waar mogelijk fout loopt en wat de

¹¹ Verslag van de gedachtewisseling namens de Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken uitgebracht door Paul Van Miert en Joris Vandenbroucke over het kerntakenplan Mobiliteit en Openbare Werken (*Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 586/1).

mogelijke gevaren zijn bij het in de markt zetten van een pps-project. Kunnen de leden die evaluatie, zowel van Via-Invest als van Lijninvest, krijgen?

Zien het Departement MOW en het AWV op basis van hun ervaringen, De Werkvennootschap als de ideale oplossing om versneld die projecten te realiseren?

Kan de spreker concluderen dat eigenlijk noch het Departement MOW, noch het AWV, zich gaan bezighouden met pps-projecten? Komen alle pps-projecten de facto bij De Werkvennootschap terecht? Dat is de indruk van de spreker.

Hoeveel personeelsleden gaan overstappen naar De Werkvennootschap is niet duidelijk in het businessplan. Er is ook sprake van aanwervingen en van externe expertise. Als al die expertise naar De Werkvennootschap gaat, in hoeverre rest er dan nog binnen de administraties voldoende expertise om de projecten die daar worden aangepakt, op een goede manier te monitoren?

Ook in de Commissie voor alternatieve financiering van overheidsinvesteringen is er al op gewezen dat er een soort van knelpunt dreigt te ontstaan van expertise die niet enkel versnipperd is maar die ook wordt weggetrokken uit administraties en buiten de administratie wordt georganiseerd. Er ontstaat dan een competentietekort om projecten die door De Werkvennootschap in de markt worden gezet, op een goede manier te monitoren.

De projecten die zijn opgelijst, zijn Via-Investprojecten. Filip Boelaert schuift hier een aantal best practices naar voren. Waarom is De Werkvennootschap nodig als blijkbaar binnen Via-Invest al goed werk wordt geleverd? Wat kan De Werkvennootschap als meerwaarde bieden voor de projecten die vandaag al, op tijd en binnen het budget, worden gerealiseerd?

Tom Roelants heeft gezegd: "Ik kijk vooral naar De Werkvennootschap als een operationeel en uitvoerend orgaan. Ik stel op een of andere manier mijn infrastructuur ter beschikking. Zij doen een project en nemen het tijdelijk bij zich en dan krijg ik het terug. De maatschappij moet geen twee keer betalen.". Kan hij dat verduidelijken? Björn Rzoska heeft de indruk dat in het businessplan, maar ook in de toelichting bij het ontwerp van decreet, de opdracht van De Werkvennootschap ruimer is geformuleerd dan die geschetste contouren. Er is ook sprake van beheer. In het businessplan van het AWV zelf staat er dat het agentschap ervan uitgaat dat het AWV gedurende heel het contract – en bij DBFM kan dat oplopen tot gemiddeld dertig jaar – de infrastructuur in zijn beheer heeft en dus eigenlijk ook exploiteert.

Björn Rzoska vraagt Wouter Casteels meer duidelijkheid over zijn uitspraak dat De Werkvennootschap de infrastructuur na realisatie opnieuw overdraagt, bijvoorbeeld aan AWV en De Lijn, mits betaling van een marktconforme prijs. Wat is het mechanisme dat erachter zit?

Participatieve pps kan eigenlijk niet meer, als men off balance wil werken. Het kan dus eigenlijk wel nog, on balance. In het businessplan staat toch zeer duidelijk: "Om de financiering te faciliteren en de financieringskosten te beperken in geval externe financiering wordt aangetrokken, zal het Vlaamse Gewest een gewestwaarborg verstrekken.". Björn Rzoska weet uit de ervaring met gewestwaarborgen, dat het net een van de elementen is waarover Eurostat regelmatig heeft gezegd: u doet alsof het externe financiering is, maar er zit een gewestwaarborg achter, en die waarborg maakt dat het project toch on balance is.

5. Antwoorden van Filip Boelaert, Tom Roelants en Wouter Casteels

Filip Boelaert geeft toe dat, wat het kerntakenplan betreft, er inderdaad wel wat overlap is. Het is niet zo dat er taken verschuiven; het zijn projecten die verschuiven. Dat is een essentieel verschil. Er zijn heel wat projecten die zowel bij het AWW blijven als waaraan het Departement MOW ondersteuning kan blijven bieden. Het departement heeft bijna geen eigen projecten, maar vervult vooral een ondersteunende en regierol.

De secretaris-generaal geeft toe naar aanleiding van het kerntakenplan te hebben aangegeven dat de opgelegde personeelsbesparing geen evidentie was, maar hij heeft daar toen ook bij gezegd die wel te zullen realiseren en bepaalde taken te zullen afbouwen. Dat blijft onverminderd van kracht.

Dat er mensen onttrokken worden aan de administratie, is iets van alledag. Maandelijks gaan er goede mensen weg. Er zijn twee categorieën. Een categorie mensen gaat weg omdat ze iets beters hebben gevonden en ze toe zijn aan een nieuwe uitdaging. De andere categorie zijn mensen die het beu zijn. Beide motivaties bestaan. Het is een voortdurende uitdaging voor een leidend ambtenaar om als mensen vertrekken, die te vervangen, gedeeltelijk door kwaliteitsvol personeel dat opnieuw opgeleid wordt en dat wellicht op een dag ook zal vertrekken. Dat is een dynamiek die eigen is aan een administratie en die je heel moeilijk kunt vermijden.

Er zullen wellicht een aantal goede profielen vertrekken bij de administraties. Het komt erop aan om in te schatten of die vervangen moeten worden of niet en om daar dan goede mensen voor te zoeken. Filip Boelaert kan een concreet voorbeeld geven. Bij de afwerking van de Kieldrechtssluis op Linkeroever in Antwerpen had het Departement MOW een bijzonder goede projectleider, maar die werkt nu bij de BAM. Is dat een drama? Neen. De inzet en expertise van die persoon kan nu goed worden gebruikt bij de BAM. Maar het stelt het Departement MOW wel voor een uitdaging in het personeelsmanagement.

Wat de fusie MOW-AWW betreft, zijn in het kader van het kerntakenplan een aantal synergieën opgelijst tussen beide entiteiten. Die worden nu uitgediept en binnen afzienbare tijd komen er concrete voorstellen. Het overleg met de minister en het kabinet moet nog plaatsgrijpen.

Kunnen de taken van De Werkvennootschap niet door de fusie MOW-AWW worden opgenomen? Sommige wel en andere niet waarschijnlijk. De keuze is gemaakt om met De Werkvennootschap gebiedsgebonden op een aantal heel complexe projecten te kunnen werken. Dat is een keuze die de administratie uiteraard zal uitvoeren.

Wie stuurt wie aan? Sinds 2006 en de invoering van Beter Bestuurlijk Beleid bestaan administraties, departementen en agentschappen naast elkaar en is er niemand die aanstuurt. Wat gebeurt er wel? In het beleidsdomein werken de entiteiten samen in een managementcomité. Daar wordt een voorzitter aangesteld en die probeert die samenwerking vorm te geven. Het is niet zo dat het AWW en het Departement MOW De Werkvennootschap zullen aansturen, maar het is ook niet zo dat De Werkvennootschap AWW en MOW zal aansturen. Er zullen binnen het managementcomité goede afspraken gemaakt moeten worden over die samenwerking.

Filip Boelaert benadrukt dat hij sinds het begin van deze regeerperiode als voorzitter van dat managementcomité daar heel erg sterk op inzet. Een paar maanden geleden hebben de leidend ambtenaren van het beleidsdomein MOW zich twee dagen afgezonderd en nagedacht over die samenwerking. Daaruit is

het hele project rond die investeringsprogramma's gekomen en zijn een aantal afspraken gemaakt die bij het programma 2018 een eerste keer zullen worden toegepast.

Er is niet echt een hiërarchie. De minister en het kabinet zijn de baas, maar men werkt samen binnen het managementcomité.

De geïntegreerde aanpak speelt op verschillende niveaus. Als er over geïntegreerde aanpak bij De Werkvennootschap gesproken wordt, bijvoorbeeld over het project van de ring rond Brussel, dan gaat het over de aanpak van dat stuk weg maar ook over de aanpak van fiets- en openbaarvervoersprojecten in die buurt. De geïntegreerde aanpak door het departement is meer beleidsgericht, op een hoger niveau, waar men strategisch probeert een planning te maken gebaseerd op het Mobiliteitsplan. Zo komt men tot een investeringsprogramma waarvan ook investeringen van De Werkvennootschap deel uitmaken.

De regierol zit wel degelijk bij het departement. De minister heeft al verklaard dat het departement een regierol moet opnemen, moet detecteren waar de grote noden zitten en waar de prioriteiten moeten worden gelegd, dat moet vertalen in een investeringsprogramma.

Dat er noch bij het Departement MOW, noch bij het AWV pps-projecten zouden overblijven, klopt niet. Zo blijft binnen het Departement MOW de afdeling Maritieme Toegang heel sterk betrokken bij de nieuwe sluis in Terneuzen. Dat is in zekere zin een pps-project. Het is een Design and Build, maar er wordt ook heel nauw met een risicoverdeling gewerkt tussen aannemers en overheid. Het is niet noodzakelijk zo dat elk project dat een pps is of als pps gecatalogeerd kan worden, naar De Werkvennootschap zou gaan, maar het is de Vlaamse Regering die daarover in wijsheid beslissingen zal nemen. Daarover kan de regering het departement uiteraard altijd raadplegen.

Tom Roelants bevestigt dat het geen taken zijn die verschuiven, maar projecten. Dat betekent, in de mate dat de bezorgdheid bestaat dat er expertise onttrokken wordt, dat de mensen die vandaag binnen AWV met de concrete projecten bezig zijn, aangesproken zijn in welke mate ze mee willen overstappen naar De Werkvennootschap. Dat is in samenspraak met Via-Invest en De Werkvennootschap gebeurd. Aangezien het vandaag over twee projecten gaat, zijn twee mensen aangesproken om eventueel over te stappen. Dat is nog iets anders dan twintig mensen. Het gaat over een handvol mensen dat mogelijk de administratie verlaat, en bij het AWV in casu over twee mensen.

Wat de fusie MOW-AWV betreft, vult Tom Roelants aan dat De Werkvennootschap ook projecten en taken van Lijninvest deels overneemt. De Werkvennootschap zal meer doen dan projecten overnemen van het Departement MOW en het AWV.

Het lijkt Tom Roelants evident dat als een vennootschap wordt opgericht die projecten toegewezen krijgt waarvoor ze verantwoordelijk is, dat ze die projecten ook aanstuurt. Daarom staat in de parlementaire documenten dat dit van beide partijen een duidelijk engagement vergt. Van het AWV wordt een heel duidelijk engagement gevraagd om met zijn heel specifieke expertises De Werkvennootschap te faciliteren en te ondersteunen. Van De Werkvennootschap vraagt het AWV een heel duidelijk engagement tot het respecteren en volgen van bijvoorbeeld normen, richtlijnen en ontwerprichtlijnen die vandaag gangbaar zijn. De Vlaamse weggebruiker is er niet bij gebaat dat er heel nieuwe concepten, normen of ontwerprichtlijnen zouden worden gehanteerd. Het moet heel duidelijk zijn hoe De Werkvennootschap de projecten gaat aansturen in goede samenwer-

king met het AWV en met heldere afspraken tussen beide partijen. Die komen in een samenwerkingsovereenkomst.

Wat betreft de taken van De Werkvennootschap met betrekking tot beheer, klopt het dat in het ontwerp van decreet in die mogelijkheid is voorzien. Met De Werkvennootschap of de voorloper ervan, Via-Invest, heeft het AWV al afspraken gemaakt hoe de eerste reeks projecten concreet ingevuld worden. Ook Wouter Casteels heeft bevestigd dat de samenwerking gestoeld is op het principe dat het AWV erkend wordt in zijn rol als wegbeheerder. Het AWV zal dat beheer voor die projecten wel degelijk bij zich houden. De Werkvennootschap wordt projecteigenaar van een aantal omschreven projecten. In die zin wordt de samenwerking bij de huidige projecten misschien iets enger uitgewerkt dan het ontwerp van decreet het mogelijk maakt.

Wouter Casteels bevestigt dat het AWV te allen tijde voor de projecten wegbeheerder zal zijn. De nuance tussen een regulier project en een DBFM-project bestaat erin dat het onderhoud bij een regulier project onmiddellijk na oplevering naar het AWV gaat, en dat het bij een DBFM-project een aannemer is die zal instaan voor het dertigjarig onderhoud.

De functie van wegbeheerder blijft te allen tijde bij het AWV. In die zin zal er voor projecten die De Werkvennootschap realiseert, altijd een ondersteuning zijn zodra het project is opgeleverd. Als er een DBFM-contract afgesloten wordt met een private partij voor een periode van dertig jaar en De Werkvennootschap heeft dat helemaal in de markt geplaatst en onderhandeld, dan is het logisch dat als er contractuele issues 'en cours de route' opduiken, er assistentieopvolging zal worden geboden door De Werkvennootschap. Dat is ook nu de manier waarop wordt samengewerkt door Via-Invest en het AWV.

Waarom zijn Via-Invest of De Werkvennootschap nodig? Dat is omdat Via-Invest een aantal successen gerealiseerd heeft. Wouter Casteels denkt dat men het daarover eens is. Hij heeft al toegelicht dat het businessmodel van Via-Invest niet meer werkt. Kapitaal en achtergestelde leningen injecteren en er dan opbrengsten uithalen om in nieuwe projecten te stoppen, werkt niet meer voor pps-projecten die 'off balance' zijn. Dat businessmodel van Via-Invest vervalt, waardoor het een opportuniteit kan zijn om Via-Invest om te bouwen tot De Werkvennootschap.

Via-Invest kon op een aantal punten slagvaardiger worden gemaakt, bijvoorbeeld door het zelf verantwoordelijk maken voor onteigeningen. Dat is een probleem-punt gebleken. Het in eigen beheer nemen van die taak, zou moeten maken dat de onteigeningen heel goed kunnen worden opgevolgd.

Er valt ook nog voordeel te halen bij het samenbrengen van de technische mensen, zowel bij de mensen die overkomen van het AWV als het studiebureau dat sowieso de projecten in het verleden ook ondersteunde en uitbouwde. Zo kijkt men niet gefragmenteerd naar een project, maar kan dagelijks de voortgang van een project opgevolgd worden op eenzelfde werkvloer. Wouter Casteels denkt dus dat er een aantal opportuniteiten zijn bij het vervallen van het businessplan van Via-Invest.

In het samenwerkingsmodel van De Werkvennootschap zit vervat wat Tom Roelants heeft gezegd, namelijk dat de Vlaamse overheid geen twee keer moet betalen. Zodra het project wordt opgeleverd, zal dat van De Werkvennootschap worden overgedragen aan het AWV. De financiering van de projecten bij De Werkvennootschap zal afhangen van de structuur, DBFM dan wel regulier. Bij reguliere financiering zal De Werkvennootschap met voorschotfinanciering werken, en dan bij oplevering zowel de schuld als de asset overdragen aan het

AWV. Het AWV zal op dat moment een marktconforme prijs betalen aan De Werkvennootschap. Er wordt dan geen ESR-matige schuldpositie opgebouwd omdat de schuld versus het opgebouwde actief vervalft.

In het businessplan is sprake van een gewestwaarborg tussen De Werkvennootschap en het Vlaamse Gewest en niet met de SPV die zou worden opgericht om een pps te realiseren. Het is niet de bedoeling om gewestwaarborgen aan SPV's te geven omdat dan de off-balancestructuur van de pps niet meer mogelijk zou zijn. Wouter Casteels denkt dat het wel zinvol is dat De Werkvennootschap van een gewestwaarborg kan genieten omdat er dan goedkopere financiering op het niveau van De Werkvennootschap kan worden aangetrokken.

Lies JANS,
voorzitter

Annick DE RIDDER
Joris VANDENBROUCKE,
verslaggevers

Gebruikte afkortingen

AWV	Agentschap Wegen en Verkeer
BAM	Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel
bbp	bruto binnenlands product
DBFM	Design Build Finance Maintain
DBM+F	Design Build Maintain & Finance
ESR	Europees Systeem van Nationale en Regionale Rekeningen
Eurostat	statistical office of the European Union
EVA	extern verzelfstandigd agentschap
IAVA	Interne Audit van de Vlaamse Administratie
ICT	informatie- en communicatietechnologie
IVA	intern verzelfstandigd agentschap
MORA	Mobiliteitsraad van Vlaanderen
MOW	Mobiliteit en Openbare Werken
NMBS	Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen
nv	naamloze vennootschap
PMV	ParticipatieMaatschappij Vlaanderen
pps	publiek-private samenwerking
SPV	specifieke projectvennootschap
W&Z	Waterwegen en Zeekanaal