



Vlaams
Parlement

ingediend op **1785** (2018-2019) – Nr. 2
24 januari 2019 (2018-2019)

Advies

van het Rekenhof

over het voorstel van decreet

van Rik Daems, Matthias Diependaele, Peter Van Rompuy,
Jan Bertels en Björn Rzoska

houdende een kader
voor grote projecten en programma's



VOORSTEL VAN DECREET HOUDENDE EEN KADER VOOR GROTE PROJECTEN EN PROGRAMMA'S

Advies van het Rekenhof



Goedgekeurd in de Nederlandse kamer van 22 januari 2019

INHOUD

1	Inleiding	5
2	Ontbreken van een bepaling inzake strategie en planning	5
3	Definities (artikel 2)	6
4	Voorafgaand onderzoek (artikel 3)	6
5	Budgettaire begrenzings (artikel 4)	7
6	Informatieverstrekking (artikel 5)	7
7	Evaluatie (artikel 8)	8
8	Sunset clause (artikel 10)	9

1 Inleiding

Met een brief van 20 december 2018 heeft de voorzitter van het Vlaams Parlement het voorstel van decreet houdende een kader voor grote projecten en programma's (*Parl. St. VI. Parl. 2018-2019, nr. 1785/1*) voor advies aan het Rekenhof voorgelegd.

Het Rekenhof is van oordeel dat dit voorstel kan tegemoetkomen aan opmerkingen en aanbevelingen die het in het verleden heeft geformuleerd.

2 Ontbreken van een bepaling inzake strategie en planning

Hoewel de algemene toelichting bij het voorliggend voorstel vermeldt dat dit decreet *de ontwikkeling van een strategische visie voor infrastructuur en investeringen* moet behandelen, bevat het voorstel van decreet geen bepaling die deze doelstelling invult. Nochtans beklemtoont ook het rapport van de OESO, waarnaar de algemene toelichting verwijst, de noodzaak van een visie en een planning.

Het Rekenhof heeft al in verschillende rapporten¹ gepleit voor het opstellen van een dergelijke visie of planning. De belangrijkste redenen daarvoor zijn de volgende:

- Op grond van een visie en planning krijgt de overheid een duidelijker beeld van de toekomstige budgettaire noden om de gewenste infrastructuur te realiseren en de mogelijkheden om ze te betalen (met inkomsten, beschikbaarheidsvergoedingen of schuld). Zo kan zij inschatten wat de globale langetermijnpact van alle investeringen is en een prioritering van de investeringen opmaken.
- Zonder een planning, gekoppeld aan de financieel-budgettaire impact, vergroot het risico dat de overheid de realisatie van projecten moet uitstellen, waardoor al uitgevoerde studies hun actualiteitswaarde verliezen.
- Een planning biedt private partijen een duidelijk zicht op de toekomstige projecten, zodat zij zich tijdig kunnen voorbereiden voor een kandidatuurstelling en de nodige financiële middelen kunnen zoeken.
- Een goede planning kan overbevraging van de markt voor bouwwerken en studies voorkomen, wat op zich al tot besparingen kan leiden.

Artikel 3, 2e lid, van het voorstel van decreet stelt dat, voorafgaand aan de vastlegging van de definitieve uitvoeringsvorm van een groot project, de impact ervan op de begroting op korte en lange termijn ingeschat moet worden. Het spreekt voor zich dat een dergelijke inschatting een planning vereist, met een duidelijk zicht op alle andere projecten en hun budgettaire impact tijdens dezelfde periode als het betrokken project.

Het Rekenhof beveelt dan ook de opmaak van een infrastructuurplan op middellange termijn aan (vijf tot tien jaar), aangevuld met een financieel-budgettair overzicht van alle besliste projecten tot hun einddatum. Idealiter wordt dit plan minstens op het niveau van elk

¹ Voorbeelden daarvan zijn: *Besluitvorming en onderbouwing van tramprojecten door De Lijn*, *Investeringen in sportinfrastructuur*, *Sociale woningen – beleid en financiering*, *Fietspaden in Vlaanderen* en *Investeringssubsidies voor kerkgebouwen, vrijzinnigencentra en crematoria*.

beleidsdomein opgesteld², eventueel geconsolideerd op het niveau van de volledige Vlaamse overheid.

3 Definities (artikel 2)

De artikelen 2, 5°, en 2, 6°, omschrijven de begrippen *groot project* en *groot programma* aan de hand van hun investeringswaarde, zonder dat begrip verder te definiëren. Het Rekenhof acht afstemming aangewezen met wat de werkgroep leesbare begroting daarover afsprekt en met wat de Standaardsystematiek voor Kostenramingen (SSK 2010), waarnaar de artikelsgewijze toelichting verwijst, daarover zegt. Zo moet duidelijk bepaald worden welke kosten³ al dan niet meegerekend moeten worden. Ook moet erover gewaakt worden dat de definitie altijd tot hetzelfde resultaat leidt, ongeacht de uitvoeringsvorm⁴, zodat vergelijkbare kosten die de overheid heeft betaald, op eenzelfde wijze als investeringskosten geregistreerd worden. Ook het begrip *grote uitvoeringsrisico's*, waaraan het project of programma moet voldoen, is te vaag. Het biedt weinig meerwaarde en kan dus eventueel worden geschrapt uit de definitie. De vermelde ABEX-index richt zich specifiek op de indexatie van bouwkosten en is niet geschikt voor een indexering van leveringen of diensten.

Uit de analyse van het Rekenhof van de budgettaire impact van alternatieve financieringsprojecten in het rekeningenboek over 2014⁵ blijkt dat een aantal tramprojecten, wegenprojecten of gebouwenprogramma's een investeringswaarde onder de vooropgestelde minimumdrempel van een groot project of groot programma hebben. Een minder oordeelkundige raming of een te beperkte clustering kan ertoe leiden dat de analyse- en rapporteringsverplichtingen uit het voorstel van decreet niet voor alle relevante projecten of programma's worden toegepast.

4 Voorafgaand onderzoek (artikel 3)

Het Rekenhof is van oordeel dat het voorafgaand verslag over de meest passende uitvoeringsvorm en de budgettaire haalbaarheid het beste openbaar wordt gemaakt, opdat het Vlaams Parlement zijn toezichtsfunctie kan uitoefenen en er een maatschappelijk draagvlak kan worden gecreëerd. Voorafgaand aan de keuze voor een passende uitvoeringsvorm moet die keuze objectief onderbouwd worden met een analyse van de financiële, operationele en maatschappelijke waarde van de diverse varianten. Verder dient ook te worden verduidelijkt wat de concrete opdracht is van de ondersteuningsentiteit aan wie het verslag wordt bezorgd (artikel 3, 3° lid). Deze entiteit zou bijvoorbeeld de kwaliteit (volledigheid, correctheid,...) van het verslag kunnen evalueren en zijn oordeel bij de jaarlijkse basisrapportering (cfr. artikel 5) kunnen communiceren aan het Vlaams Parlement.

² Zo brengt het geïntegreerd investeringsprogramma (GIP) van het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken alle infrastructuurprojecten in een vijftienperspectief in beeld, teneinde een zicht te bieden op de budgettaire haalbaarheid, de technische afhankelijkheden van de diverse projecten en de afstemming in de tijd bij de diverse betrokken instanties (beleidsbrief Mobiliteit en Openbare Werken 2018-2019, document 1730 (2018-2019), nr. 1 van 26 oktober 2018, p. 29).

³ Zoals ontwerpkosten, allerlei studies (bv. verkeerssimulaties, alternatievenonderzoek,...), kosten voor opmaak MER/(G)RUP, MKBA, financiële en juridische consultancy (o.a. in kader onderhandelingen en contractopmaak DBFM), maatregelen minder hinder, communicatie, onteigeningen,...

⁴ Zo houdt bij een klassieke overheidsopdracht de investeringswaarde meestal alleen de werken, leveringen en diensten van de hoofdovereenkomst in, terwijl bij een DBFM de partij die de hoofdovereenkomst uitvoert meestal zelf een belangrijk deel van de voorbereidende studies uitvoert en die opneemt in de investeringskosten.

⁵ Rekeningenboek van het Rekenhof over 2014, document 36 (2015-2016) – Nr. 1 van 28 oktober 2015, punt 3.3.

5 Budgettaire begrenzings (artikel 4)

Artikel 4 wil de Vlaamse financiën beschermen tegen een overmatig gebruik van pps-projecten met beschikbaarheidsvergoedingen. Daarvoor legt het een dubbele voorwaarde op, die het aandeel van de beschikbaarheidsvergoedingen per programma en voor de begroting in zijn geheel begrenst.

Volgens de bewoordingen van artikel 4, 1^e lid, zijn de budgettaire begrenzings alleen van toepassing op de beschikbaarheidsvergoedingen⁶ van *DBFM-projecten*. Ook bij een klassieke uitvoeringsvorm die met schuldcreatie zal worden betaald, zal de budgettaire impact echter langdurig zijn. Het Rekenhof is dan ook van oordeel dat deze budgettaire grenzen beter van toepassing zouden zijn op alle projecten waarvan de investerings- en andere kosten op grond van periodieke betalingen aan de opdrachtnemer of zijn rechtsopvolger moeten worden voldaan⁷, of waarbij specifiek in functie van het project een schuld (lening, obligatie,...) wordt aangegaan. Deze budgettaire grenzen worden best getoetst aan een schuldnorm.

Ook de formulering van de alinea's 1^o en 2^o in dit eerste lid is onduidelijk. Zo stelt de tweede zin van beide bepalingen een begrenzing (60% of 10%) per project of programma voorop, terwijl het laatste deel van beide zinnen naar *de betaling van beschikbaarheidsvergoedingen in het kader van DBFM-projecten* verwijst, waardoor alle DBFM-projecten in het programma (1^o) of in de Vlaamse begroting (2^o) samen in aanmerking moeten worden genomen, wat de meest relevante lezing is.

Het Rekenhof is verder van oordeel dat, in plaats van een begrenzing op het niveau van een of meer beleidsdomeinen (eerste lid, 1^o), alleen een grens ten opzichte van de geconsolideerde Vlaamse begroting aangewezen is (eerste lid, 2^o). De doelstelling is immers de bescherming van de vrije beleidsruimte in de volledige Vlaamse begroting. In dat verband meent het Rekenhof dat de voorgestelde bovengrens van 10% van de Vlaamse begroting hoog is.

Tot slot leidt de bepaling in artikel 4, tweede lid, ertoe dat het eerste lid, 1^o, dikwijls niet van toepassing zal zijn omdat in de bestaande praktijk beschikbaarheidsvergoedingen meestal worden voorzien in afzonderlijke programma's.

6 Informatieverstrekking (artikel 5)

Volgens artikel 5 moet jaarlijks in een basisrapport gerapporteerd worden over grote projecten en programma's, maar decretaal is dat alleen verplicht (*de lijst bevat ten minste....*) bij het gebruik van alternatieve financiering. Dat houdt een sterke beperking in ten opzichte van de definities in artikel 2, dat op alle grote projecten en programma's slaat, ongeacht hun financieringsvorm. Weliswaar kan het Vlaams Parlement ook andere grote projecten of

⁶ Bijkomend dient ook te worden gepreciseerd wat verstaan moet worden onder de beschikbaarheidsvergoedingen, aangezien die zowel betrekking kunnen hebben op investeringen als op onderhoud, en ze naargelang deze indeling vaak op verschillende kredieten of programma's worden aangerekend. Daar in bepaalde uitvoeringsvormen van grote projecten geen onderhoud begrepen is, stelt het Rekenhof voor de hier bedoelde beschikbaarheidsvergoedingen te beperken tot de investeringscomponent.

⁷ BFM, DBF, BF,

programma's toevoegen aan de basislijst⁸. De jongste jaren zijn als gevolg van het verstrengd Europees toezicht diverse alternatieve financieringsprojecten geherklasseerd tot publieke financieringen, waardoor ze buiten de verplichte rapportering zouden vallen. Rekening houdende met de grote budgettaire en maatschappelijke impact van grote projecten en programma's, is het Rekenhof dan ook van oordeel dat de basisrapportering het beste alle grote projecten en programma's omvat.

De Vlaamse Regering moet het jaarlijks basisrapport publiceren tegen 28 oktober, opdat de informatieverstrekking afgestemd kan worden op de beleids- en begrotingscyclus. Artikel 6, §2, van het rekendecreet van 8 juli 2011 stelt dat de meerjarenraming een duidelijk onderscheid moet maken tussen de prognoses bij constant beleid en de budgettaire gevolgen van nieuw beleid. Ook dient een afzonderlijk hoofdstuk van de meerjarenraming de budgettaire impact weer te geven van verbintenissen waarvan de uitvoering de termijn van de meerjarenraming overschrijdt. Volgens het Rekenhof is het essentieel dat de meerjarenraming en het basisrapport over grote projecten op dezelfde financiële informatie steunen en dat eventuele verschillen controleerbaar zijn en worden toegelicht⁹. Daarom beveelt het aan de financiële kerngegevens die artikel 5, §2, 2°, van dit voorstel van decreet bedoelt, verplicht af te stemmen met de gegevens in de meerjarenraming, en het basisrapport samen met de meerjarenraming te publiceren. De financiële gegevens worden ook het beste aangevuld met een globaal overzicht van de budgettaire impact van de projecten, tot de einddatum van het langstlopende project.

De artikelsgewijze toelichting bij het artikel 5 sluit de projecten van de rapporteringsplicht uit die louter dienen voor de voorbereiding of begeleiding van een groot project of programma, zoals studieopdrachten. Het Rekenhof is van oordeel dat deze kosten, zoals trouwens nu het geval is in het verslag over alternatieve financiering op basis van de *resolutie van 30 mei 2007 betreffende de informatieverstrekking over en de controle op de alternatieve financieringen*, het beste wel worden opgenomen in de rapportering, althans voor de projecten die zich niet meer in de verkennings- of onderzoeksfase bevinden.

De artikelsgewijze toelichting verwijst verder naar de Nieuw-Zeelandse rapportering over *major projects*, die op een gebalde wijze informatie geeft over een project en de status ervan met betrekking tot het budget, de planning, het bereiken van de doelstellingen en een algemene evaluatie. Deze rapportering kan inderdaad worden beschouwd als een goede basis, maar laat door het gebrek aan een historiek niet toe problemen afdoende te duiden. Het Rekenhof stelt dan ook voor het basisrapport elektronisch beschikbaar te maken, waarbij voor de historiek doorgeklikt kan worden naar vorige versies.

7 Evaluatie (artikel 8)

De zelfevaluatie waarvan sprake is in artikel 8 van het voorstel van decreet, is alleen tot het moment van de oplevering verplicht. Nochtans is een goed contractmanagement gedurende de beschikbaarheidsperiode essentieel, ook omdat de overheid en de privébedrijven weinig ervaring hebben met dergelijke langlopende overeenkomsten. Een verplichting tot periodieke evaluatie tijdens de volledige loopduur van het project, inclusief de analyse van het onderhoud,

⁸ De basislijst wordt ook het beste verplicht meegedeeld aan het Vlaams Parlement, opdat dat kan beslissen of deze lijst aangevuld moet worden.

⁹ Zie ook de opmerkingen en aanbevelingen van het Rekenhof over de budgettaire impact van alternatieve financieringsprojecten in het rekeningenboek over 2014 en zijn opmerkingen bij de meerjarenraming 2017-2022 van de Vlaamse Gemeenschap.

de beschikbaarheid en de evolutie van de kosten, zou dan ook tot belangrijke leerpunten kunnen leiden.

8 Sunset clause (artikel 10)

De *sunset clause*-regelgeving is een vernieuwende wetgevingstechniek, maar de vraag rijst of deze techniek hier op zijn plaats is. Het voorstel van decreet betreft immers de aanpak van projecten die vaak een looptijd van meer dan tien jaar hebben. Het lijkt dan ook nuttiger op te nemen dat het decreet tien jaar na de inwerkingtreding ervan geëvalueerd zal worden, in plaats van dat het buiten werking zal treden.

ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be