



Vlaams
Parlement

ingediend op **1978** (2018-2019) – Nr. 1
23 mei 2019 (2018-2019)

Verslag van de gedachtewisselingen

namens de Commissie voor alternatieve financiering van overheidsinvesteringen
uitgebracht door Björn Rzoska

over de analyse van de commissiewerkzaamheden
en de mogelijke conclusies daaruit,
meer bepaald de redactie van een kaderdecreet

Samenstelling van de Commissie voor alternatieve financiering van overheidsinvesteringen:

Voorzitter: Rik Daems.

Vaste leden:

Björn Anseeuw, Koen Daniëls, Matthias Diependaele, Sofie Joosen, Jan Peumans, Paul Van Miert;

Bart Dochy, Katrien Partyka, Koen Van den Heuvel, Peter Van Rompuy;

Rik Daems, Willem-Frederik Schiltz;

Jan Bertels, Joris Vandenbroucke;

Björn Rzoska.

Plaatsvervangers:

Paul Cordy, Andries Gryffroy, Jos Lantmeeters, Lieve Maes, Peter Persyn, Elke Sleurs;

Robrecht Bothuyne, Dirk de Kort, Jenne De Potter, Joris Poschet;

Jean-Jacques De Gucht, Emmily Talpe;

Güler Turan, Bart Van Malderen;

Bart Caron.

INHOUD

1.	Regeling van de werkzaamheden op 19 oktober 2016	4
2.	Gedachtewisseling op 8 februari 2017 over de analyse van de commissiewerkzaamheden tot dusver en de mogelijke conclusies daaruit	5
2.1.	Toelichting door Bart Andriessens, coördinator academisch-technische werkgroep	5
2.2.	Gedachtewisseling	9
3.	Gedachtewisseling op 24 mei 2017 over de analyse van de commissiewerkzaamheden tot dusver en de mogelijke conclusies daaruit ..	13
3.1.	Toelichting door Bart Andriessens, coördinator academisch-technische werkgroep	13
3.2.	Reacties van de commissieleden	21
4.	Gedachtewisseling op 21 juni 2017 over de analyse van de commissiewerkzaamheden tot dusver en de mogelijke conclusies daaruit ..	23
5.	Gedachtewisseling op 4 oktober 2017 over de analyse van de commissiewerkzaamheden tot dusver en de mogelijke conclusies daaruit ..	25
5.1.	Inleiding door de voorzitter	25
5.2.	Presentatie door professor Steven Van Garsse	26
5.3.	Gedachtewisseling	31
5.4.	Gevolg	38
6.	Gedachtewisseling op 23 mei 2018 met professor Steven Van Garsse over de stand van zaken van de redactie van een kaderdecreet Publiek-Private Samenwerking	38
6.1.	Toelichting door professor Steven Van Garsse	38
6.2.	Vragen en opmerkingen van de leden	46
6.3.	Antwoorden van professor Steven Van Garsse	53
6.4.	Slotwoord van de voorzitter	56
7.	Gedachtewisseling op 17 oktober 2018 met professor Steven Van Garsse over zijn ontwerp teksten voor een kaderdecreet Publiek-Private Samenwerking	56
	Gebruikte afkortingen	63

Bijlagen: zie de [dossierpagina](#) van dit document op www.vlaamsparlement.be

Op voorstel van de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting heeft het Vlaams Parlement op 28 september 2016 beslist een commissie ad hoc op te richten met de benaming 'Commissie voor alternatieve financiering van overheidsinvesteringen', conform artikel 78, 3°, van het Reglement van het Vlaams Parlement. De commissie kreeg als bevoegdheid de opstelling van een maatschappelijke beleidsnota die zou moeten dienen als basis voor een themadebat over de alternatieve financiering van overheidsinvesteringen. De uiterste streefdatum voor het afronden van de werkzaamheden van de commissie was oorspronkelijk eind mei 2017.

De commissie werd bij haar werkzaamheden informeel ondersteund door een academisch-technische werkgroep, gecoördineerd door Bart Andriessens, auditeur bij het Rekenhof, die door het Rekenhof halftijds ter beschikking en onder verantwoordelijkheid van de commissie werd gesteld.

De commissie is van start gegaan met een fase van informatievergaring en heeft daartoe een reeks hoorzittingen gehouden in het najaar van 2016 en het voorjaar van 2017. In een tweede fase van analyse en conclusie in het voorjaar van 2017 heeft de commissie een aantal gedachtewisselingen gehouden. In de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement op 31 mei 2017 heeft Björn Rzoska een tussentijds verslag uitgebracht over de commissiewerkzaamheden. Bij die gelegenheid heeft het Vlaams Parlement de termijn voor de commissiewerkzaamheden verlengd tot eind december 2017.

Tijdens daaropvolgende gedachtewisselingen is gebleken dat het nuttig en wenselijk was een decreetgevend initiatief te nemen op het vlak van alternatieve financiering van overheidsinvesteringen. Het Uitgebreid Bureau van het Vlaams Parlement heeft daartoe op 27 november 2017 beslist een overheidsopdracht uit te schrijven voor het opstellen van ontwerpvoorstellen van kaderdecreet inzake de organisatie van publiek-private samenwerking (pps) en inzake financieringsinstrumenten. Daartoe heeft het Vlaams Parlement op 29 november 2017 ook de opdracht van de commissie aangepast. De commissie werd namelijk ontslagen van het opstellen van een maatschappelijke beleidsnota en werd in de plaats daarvan belast met de behandeling van de voorstellen van decreet die zouden worden ingediend ingevolge de uitvoering van de overheidsopdracht.

In de loop van 2018 werden nog enkele gedachtewisselingen gewijd aan de overheidsopdracht, die werd gegund aan de Universiteit Hasselt, met als hoofdredacteur professor Steven Van Garsse. Op basis van een ontwerpvoorstel dat werd aangeleverd door Steven Van Garsse, werd op 17 december 2018 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 ingediend (*Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 1785/1-7).

De werkzaamheden van de commissie zijn uiteindelijk geresulteerd in het decreet van 22 maart 2019 houdende een kader voor grote projecten en programma's.

De presentaties en andere documenten die werden gebruikt tijdens de gedachtewisselingen zijn te vinden op de [dossierpagina](#) van dit document op www.vlaamsparlement.be.

1. Regeling van de werkzaamheden op 19 oktober 2016

Op 19 oktober 2016 heeft de commissie een eerste maal vergaderd in besloten vergadering, om haar werkzaamheden te regelen en kennis te nemen van het informatiedossier dat werd opgesteld door het Parlementair Informatiecentrum.

De commissie heeft op die datum ook de volgende missieverklaring aangenomen:

“De Commissie ad hoc voor alternatieve financiering van overheidsinvesteringen wil haar werking impactvol maken door:

- 1° bestaande vormen van alternatieve financiering in kaart te brengen en te evalueren, in nauw contact met bestaande actoren, zo onder meer het Rekenhof, het Kenniscentrum PPS, de Nationale Bank, Eurostat, INR, PMV en andere actoren die inzicht kunnen geven inzake maatschappelijke meerwaarde;
- 2° buitenlandse ‘best practices’ in kaart te brengen en te evalueren, waarbij mogelijke werkverplaatsingen worden afgemeten op hun toegevoegde waarde;
- 3° ter zake conclusies en aanbevelingen over te maken aan de Vlaamse Regering, met inbegrip van conclusies en aanbevelingen aangaande aangelegenheden die op federaal vlak dienen geregeld te worden;
- 4° in voorkomend geval invulling te geven aan oordeelkundige parlementaire decreetgeving die een kader schept voor efficiënte en doeltreffende alternatieve financiering.

Hierdoor wil zij, uitgaande van een globale visie, een significante bijdrage leveren opdat Vlaanderen zijn publiek investeringspeil significant kan verhogen, zulks binnen het kader van de Europese begrotingsregels, en waarbij desgevallend de Vlaamse burger rechtstreeks kan betrokken worden.”

2. Gedachtewisseling op 8 februari 2017 over de analyse van de commissiewerkzaamheden tot dusver en de mogelijke conclusies daaruit

De commissie hield op 8 februari 2017 een gedachtewisseling ter voorbereiding van de analyse van en de mogelijke conclusies uit de commissiewerkzaamheden tot dan toe.

Bart Andriessens, auditeur bij het Rekenhof, werd door het Rekenhof deeltijds ter beschikking van de commissie gesteld als coördinator van een academisch-technisch ondersteunende werkgroep. Die werkgroep was samengesteld uit professor Johan Christiaens (UGent), professor Herman Matthijs (UGent en VUB), professor Steven Van Garsse (UAntwerpen en UHasselt), professor Koen Verhoest (UAntwerpen en KU Leuven), Wouter Thierie (onderzoeker VUB), Werner Decrem (PMV) en Wouter Casteels (PMV en De Werkvennootschap).

In zijn hoedanigheid van coördinator, waarin hij dus geen standpunt van het Rekenhof verwoordt, heeft Bart Andriessens een samenvattende nota opgesteld en toegelicht.

2.1. Toelichting door Bart Andriessens, coördinator academisch-technische werkgroep

Bart Andriessens overloopt zijn samenvattende nota, die tot stand kwam op vraag van de commissie. Hij heeft gepoogd daarin een aantal aandachtspunten uit de hoorzittingen die hebben plaatsgevonden, gestructureerd weer te geven in een aantal categorieën. Het gaat zowel om vaak terugkerende vaststellingen, aangehaald door meerdere sprekers, als om verder uit te diepen onderwerpen die bepaalde sprekers expliciet aan de commissie hebben gesuggereerd. De academisch-technische werkgroep heeft zich hierover voorlopig nog niet kunnen uitspreken wegens het korte tijdsbestek, maar de bedoeling van deze toelichting is louter een eerste aanzet te geven voor een gedachtewisseling in de commissie.

2.1.1. Infrastructuurplanning

Een aantal sprekers hebben aangestuurd op een infrastructuurplanning. Er bestaan nu al infrastructuurplannen, bijvoorbeeld bij het beleidsdomein MOW. Op aangeven

van sommige sprekers zou men kunnen onderzoeken wat de reikwijdte van infrastructuurplannen moet zijn en kan men buitenlandse voorbeelden bestuderen. In het Verenigd Koninkrijk is men bezig met een assessment, dat vervolgens door de National Infrastructure Commission moet worden omgezet in een infrastructuurplan. De bedoeling daar is een heel brede scope te hebben die alle mogelijke infrastructuur omvat: zowel zorg als wegen, gevangenissen enzovoort. In Nederland heeft men een beperkter infrastructuurplan, maar toch wel ruimer dan in Vlaanderen: wegen en waterwegen.

Wat betreft de discussie wat er eerst moet zijn, een infrastructuurplanning of een pps-beleid, waren de meeste sprekers het erover eens dat je eerst een infrastructuurplan moet hebben. Vroeger bestond dat in enige mate in Vlaanderen: er waren de pps-beleidsbrieven. Nu vind je daar nog elementen van terug in de beleidsbrief Algemeen Regeringsbeleid 2016-2017 (*Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 930/1), maar dat zijn vooral actiepunten. De meeste sprekers drongen aan op een echte visie met een omkadering van doelstellingen. Nu vertrekt men hier meteen vanuit het operationele, zonder duidelijke visie.

2.1.2. *Infrastructuuragentschappen*

Een aantal sprekers hebben ook het idee van infrastructuuragentschappen aangehaald, waarvan ook buitenlandse voorbeelden bestaan. In het Verenigd Koninkrijk heeft men de Infrastructure and Projects Authority, die een zeer ruime scope heeft: zij staan in voor wegen, maar bijvoorbeeld ook voor IT-ontwikkeling (dus ook immateriële infrastructuur) en voor nieuwe marineschepen of gevechtsvliegtuigen. Zij beheren zo'n 400 projecten verspreid over 18 beleidsdomeinen. In Nederland is Rijkswaterstaat een beperkter voorbeeld, maar toch nog ruimer dan wat we in Vlaanderen hebben.

2.1.3. *Doelstellingen*

De sprekers waren eensgezind dat de doelstellingen van infrastructuurprojecten niet alleen budgettair mogen worden bekeken, maar ook maatschappelijk, operationeel en financieel. Een interessante opmerking was het onderscheid dat men zou kunnen maken tussen 'societal' en 'businesslike activities', waarbij societal ten laste valt van de maatschappij, dus de overheid, en businesslike ten laste van de gebruiker. In het eerste geval zou men dan vooral met klassieke overheidsopdrachten kunnen werken, in het tweede geval zou men eerder alternatieve financiering (pps) kunnen aanwenden.

2.1.4. *Regelgeving*

Een aantal sprekers hebben ook het regelgevend kader benadrukt. In Vlaanderen bestaat nu het decreet van 18 juli 2003 betreffende publiek-private samenwerking dat slechts enkele artikelen bevat. In de meeste landen is de regelgeving ter zake veel uitgebreider en wordt er via die regelgeving een ganse structuur uitgebouwd. Het gaat niet alleen om regels inzake pps, maar ook over het financieel en fiscaal kader, bijvoorbeeld de gereguleerde vastgoedvennootschappen waarvoor tamelijk recent een regeling werd uitgewerkt in België. Misschien kan er iets gelijkaardigs gebeuren voor allerlei pps-constructies.

2.1.5. *Begroting en schuld*

Een andere mogelijkheid, voorgesteld door professor Herman Matthijs, is om opnieuw een onderscheid te maken tussen de gewone begroting voor de lopende uitgaven en de buitengewone begroting voor investeringen.

Een aantal academici en ook het Rekenhof hebben opgemerkt dat men rekening moet houden met de houdbaarheid van de schuld bij pps: men moet de evolutie van de beschikbaarheidsvergoedingen goed in het oog houden, want hoe hoger die oplopen, hoe minder beleidsruimte men overhoudt. Een van de vaststellingen was dat indien AWV nog een aantal pps-projecten laat uitvoeren, zij meer aan beschikbaarheidsvergoedingen zullen moeten betalen dan dat zij kredieten voor nieuwe investeringen zullen hebben, tenzij men de begroting zou herschikken. De SERV opperde het idee de budgettaire ruimte te gebruiken die is vrijgekomen na een aantal consolidaties.

2.1.6. *Financiering*

Verschillende sprekers stelden dat men niet alleen DBFM moet bekijken, maar ook andere vormen van alternatieve financiering. Bestaande voorbeelden daarvan bij ons zijn de overheidssubsidies in de zorgsector of voor sportinfrastructuur; er zijn mogelijk ook overheidsbedrijven denkbaar die buiten de consolidatiekring staan en ESR-neutraal zijn.

We kunnen ook kijken naar andere overheden, bijvoorbeeld het Junckerplan (investeringsplan van de Europese Commissie), of bijvoorbeeld de gemeenten. In Nederland legt Rijkswaterstaat de basisinfrastructuur aan; als een gemeente aan een autosnelweg een extra uitrit wil laten aanleggen, dan moet zij daar zelf voor betalen (dus een combinatie van nationale investeringen met gemeentelijke bijdragen).

Bij private, commerciële ontwikkelingen kan worden gedacht aan de methode van value capture of een werkwijze waarbij een private partij die een publieke infrastructuur bouwt, als compensatie bijvoorbeeld een winkelcentrum mag bouwen om voor zichzelf inkomsten te genereren. In de eerste Vlaamse pps-beleidsbrieven was dat ook het oorspronkelijke opzet van pps: men wilde streven naar een win-winsituatie waarbij zowel de overheid als de private ondernemers een voordeel verkrijgen. Dat opzet is wat op de achtergrond geraakt.

Sommige sprekers hadden ook voorstellen om de burgers rechtstreeks te betrekken door middel van crowdfunding of belastingskredieten.

Een aandachtspunt was ook niet te snel te beslissen welke financiering men wil gebruiken, omdat de financiële markten enorm veranderen en de komende jaren de rentes terug zouden kunnen gaan stijgen.

2.1.7. *Lokale besturen*

Een andere focus was dat men moet nadenken hoe lokale investeerders, die niet altijd de benodigde knowhow hebben, mee gebruik kunnen maken van alternatieve financiering.

2.1.8. *Standaard pps-constructies*

Nog een suggestie was om alleen de vertrouwde pps-vormen te gebruiken: het participatieve model dat in Vlaanderen wordt gehanteerd, is in andere Europese landen veel minder gekend, waardoor internationale spelers dreigen af te haken. Professor Steven Van Garsse stelde dat we ons minder moeten fixeren op DBFM, maar ook andere vormen moeten toepassen, waardoor de markt meer kan gaan spelen: DBM+F laat toe dat ook kleinere spelers participeren omdat zij dan niet zelf moeten instaan voor de financiering.

2.1.9. Levenscyclus van projecten

Voorts wordt er in Vlaanderen nogal gefixeerd op de bouwkost en niet op de life cycle cost. We zouden meer moeten kijken naar de totale kosten over de ganse levensduur van een project, en misschien moet er bij investeringen via klassieke overheidsopdrachten ook meer in rekening worden gebracht wat de kosten voor onderhoud zullen zijn, om dat correct te kunnen vergelijken met een investering door middel van pps. Life cycle cost in rekening brengen, betekent ook dat je gaat kijken naar wijzigende omstandigheden over een periode van bijvoorbeeld dertig jaar. De meeste sprekers vonden dat er daarmee nog te weinig rekening wordt gehouden.

2.1.10. Risicospreiding

De problematiek van de risicoverdeling werd ook enkele malen aangehaald. Op dat vlak zijn pps en de ESR-regels moeilijk te verzoenen en moet worden gepoogd meer overeenstemming te bereiken. De ESR-vereisten daaromtrent zijn nu vrij duidelijk.

2.1.11. Transparantie

Ook belangrijk, zeker voor het parlement, is meer transparantie, zowel tijdens de voorbereiding van een project als tijdens de bouw en exploitatie. Bijvoorbeeld in Ontario wordt de meerwaardeanalyse gepubliceerd, weliswaar niet tot in al zijn details, maar dat maakt het voor specialisten toch mogelijk om zich uit te spreken of de analyse wel goed in elkaar zit. Vooral ook wordt het contract gepubliceerd, terwijl het bij ons toch wel een probleem is om contracten te zien te krijgen. Na zovele jaren blijft de rapportering over alternatieve financiering door de Vlaamse Regering toch vatbaar voor verbetering: er staan nog altijd cijfers in die niet overeenstemmen met andere documenten, en zelfs binnen het rapport zelf staan er cijfers die niet met elkaar overeenstemmen, zonder dat daarvoor een verklaring is.

2.1.12. Kennis en competenties

Een laatste belangrijk aandachtspunt was kennis en competenties binnen de overheid: technische, financiële of juridische kennis, maar bijvoorbeeld ook onderhandelings technieken of omgaan met partners in langdurige contractuele relaties. Zeker voor dat laatste element is een mentaliteitswijziging nodig omdat men moet leren hoe men als overheid zijn rechten kan doen gelden in zo'n relatie. De vraag daarbij is waar die kennis moet zitten, met name in een kenniscentrum of in een eventueel op te richten infrastructuuragentschap, en voor wie die kennis beschikbaar is. De VVSG heeft erop aangedrongen om ook een beroep te kunnen doen op bijvoorbeeld een kenniscentrum. Als die kennis in een infrastructuuragentschap zou zitten, wordt ze misschien minder toegankelijk voor andere overheden. Wat is ten slotte de verhouding: hoe ver moet dat kenniscentrum of agentschap worden uitgebouwd en in hoeverre kan een beroep worden gedaan op adviesbureaus?

2.1.13. Conclusie

Afsluitend stelt Bart Andriessens dat er heel wat aandachtspunten zijn, waaruit hij de voornaamste heeft geselecteerd en belicht en waarvan de meeste ook voorkomen in het boekje 'Pps – Vuistregels voor meerwaarde' uit 2016 van het Kenniscentrum PPS, PMV en het Team Vlaams Bouwmeester, waaraan onder meer ook onderzoeker Tom Willems van de UAntwerpen heeft meegewerkt. In die zin zijn er nog geen baanbrekende dingen ter sprake gekomen in de commissie, maar het samenbrengen van al die ideeën en aandachtspunten mag toch wel beschouwd worden als een eerste nuttig resultaat van de commissiewerkzaamheden. Hij is

zich ervan bewust dat sommige van die punten aandachtspunten op zich zijn, waarmee de commissie zelf verder niet zo veel zal kunnen doen, maar het kan toch nuttig zijn ze in verdere stappen onder de aandacht van de plenaire vergadering, de Vlaamse Regering en de Vlaamse administratie te brengen. Dat zal meer gewicht in de schaal werpen dan een aantal wetenschappelijke studies die wel gelezen worden door specialisten, maar niet veel verder dan dat geraken. Uiteraard kan de commissie tijdens de gedachtewisseling nog extra aandachtspunten behandelen.

2.2. Gedachtewisseling

Voorzitter *Rik Daems* stelt voor een ronde voor bemerkingen, bedenkingen enzovoort te houden, waarna het commissiebureau en de verslaggever met wat meer focus kunnen overleggen. Hij herinnert eraan dat intussen de federale minister van Financiën nog werd uitgenodigd om het fiscale kader toe te lichten aan de commissie, zodat zij daaruit mogelijk nog elementen kan puren. Hij is er ook voor gewonnen om enkele praktijkvoorbeelden nader te gaan bekijken, bijvoorbeeld de Nederlandse aanpak, waar men in het parlement een heel specifieke werkwijze heeft om investeringsprojecten te kaderen, of het Britse model, met zijn centraal infrastructuuragentschap. Hij vraagt voorts of er ook een uitvoerig overzicht is gemaakt van wat er decretaal bestaat.

Bart Andriessens verwijst naar het overzicht dat hij heeft gemaakt bij het begin van de commissiewerkzaamheden. Er bestaat uiteraard een algemeen decreet over pps en een aantal specifieke decreten met betrekking tot pps, bijvoorbeeld over scholenbouw. Daarbuiten is er nog heel wat algemene wet- en regelgeving die een impact heeft, onder meer qua zakelijke rechten en op fiscaal vlak.

Peter Van Rompuy oordeelt dat alle bouwblokken goed verzameld zijn in de nota van Bart Andriessens. Hij stelt voor dat het commissiebureau de tijd zou nemen om de aangeleverde building blocks verder uit te werken en de doelstellingen fijn te regelen, zodat een aantal maatregelen kunnen worden ingedeeld per aandachtspunt, bijvoorbeeld transparantie, kennispooling enzovoort. Hij wenst daartoe ook de opbouw van het rapport van de Nederlandse commissie-Ruding nader te bekijken om daaruit te leren.

Bart Dochy stelt dat de commissie tot dusver zeer goed werk heeft geleverd en prijst de voorgestelde nota. Het is hem opgevallen dat de focus vooral op de praktische aspecten van het pps-verhaal lag. Hij vindt het belangrijk dat de commissie in de hoorzittingen zeer veel informatie heeft gekregen over welke toepassingen er daaromtrent zijn. Hij is ook blij met de aandacht die er was voor de lokale besturen, want het zou een bijzondere meerwaarde betekenen mochten de commissiewerkzaamheden ertoe leiden dat er een soort kader wordt opgemaakt waarvan lokale besturen gebruik kunnen maken om pps-constructies of methodieken van alternatieve financiering te kunnen toepassen.

Misschien is het ook een optie om wat dieper in te gaan op het samenbrengen van kapitaal. Hij verwijst naar het voorval met de mogelijke Chinese investering in Eandis en stelt dat iedereen het daarbij eens was dat er betere structuren moeten bestaan als antwoord op dergelijke situaties. Hij laat in het midden onder welke juridische vorm dat zou moeten gebeuren, maar het kapitaal, het spaargeld van de burgers zou moeten kunnen verzameld worden, bijvoorbeeld voor Eandis maar ook voor andere projecten, met een rendement dat alleszins aantrekkelijker moet zijn dan wat men vandaag met spaarformules kan verkrijgen. Misschien is het een taak voor deze commissie om ook voorstellen te formuleren om dit te vereenvoudigen en te komen tot nieuwe structuren of de aanpassing van bestaande structuren, zodat volkskapitaal in de toekomst kan worden verenigd en ingezet voor de financiering van overheidsinvesteringen via pps of andere methodes.

Matthias Diependaele verwijst naar de conclusie van Bart Andriessens en stelt dat het niet de bedoeling van de commissie was om het warm water opnieuw uit te vinden, maar wel om een aantal best practices samen te brengen en daaruit te leren. Hij vindt dat de commissie haar aandacht moet toespitsen op de twee initiële vragen. Ten eerste, wat zijn de manieren om een goede pps tot stand te brengen? Zowel de Vlaamse overheid als de lokale besturen zouden moeten beschikken over een handleiding met technieken om een pps goed te construeren. Ten tweede, hoe beoordeel je of een project al dan niet geschikt is voor een pps-aanpak? Die vraag is misschien moeilijker te beantwoorden, zoals blijkt uit wat verschillende sprekers tijdens de hoorzittingen hebben uiteengezet. Dat zijn voor hem de cruciale vragen voor de commissie. Hij pleit ervoor om specifiek daarrond te werken, wat voor de toekomst het meest waardevol zou zijn, en hij maakt zich sterk dat men daarover een grote eensgezindheid kan bereiken.

Hij heeft nog een viertal opmerkingen. Eerst en vooral is hij er zeker niet tegen om na te denken over het samenbrengen van kapitaal. Hij ziet dat zelfs veel ruimer dan het onderwerp van de commissie. Maar wat de verwijzing naar Eandis betreft, merkt hij op dat Eandis eerst wel gepoogd heeft kapitaal te verzamelen, maar dat leverde slechts 120 miljoen euro op. Er is nochtans voldoende kapitaal beschikbaar bij de banken. Dat is dus het probleem niet. Bovendien is dat kapitaal nog altijd zeer goedkoop om te lenen op dit ogenblik. Hij is er zeker niet tegen dat men een beroep doet op coöperaties of de inleg van spaargelden, maar men riskeert dat dat duurder uitvalt dan naar de kapitaalmarkt te stappen. Dat is een afweging die men moet maken en die ook maatschappelijk moet worden beoordeeld.

Ten tweede ziet hij niet meteen de meerwaarde in van een werkbezoek door de commissie. Hij is van oordeel dat de commissie reeds alle relevante kennis naar zich toe heeft gehaald. Misschien kunnen er nog sprekers worden uitgenodigd, maar hij denkt niet dat de commissie meer zou te horen krijgen door kosten te maken voor een verplaatsing.

Ten derde kan er wel worden nagedacht over een infrastructuurplan, maar hij vreest dat dat zeer moeilijk zou worden, omdat er twaalf vakcommissies zijn in het Vlaams Parlement, die allemaal hun eigen idee hebben over waar en hoe er moet geïnvesteerd worden in infrastructuur: Onderwijs, Welzijn, Mobiliteit, Economie (infrastructuur voor onderzoek en innovatie) enzovoort. Dat is een zeer diffuus speelveld dat ook onderhevig is aan politieke afwegingen. Hij denkt anderzijds dat de infrastructuurnoden in Vlaanderen vrij duidelijk zijn, zoals de noord-zuidverbinding in Limburg en dergelijke. Daar bestaat niet veel discussie over en het lijkt hem geen grote uitdaging om daarvan een lijstje te maken. Het antwoord op die vraag is er dus al.

Ten vierde staat hij wel open voor het opsplitsen van de begroting, omdat dat mogelijks investeringsprojecten gemakkelijker kan doen lopen, maar we moeten opletten dat we weer niet in een verhaal van pure debudgettering terecht komen. Als hij het goed heeft begrepen, is iedereen het erover eens dat dat niet de bedoeling is.

Björn Rzoska meent dat de commissie behoorlijk wat werk heeft verzet en veel informatie heeft vergaard. Het is van belang dat die informatie nu kan doorstromen naar de parlementaire gemeenschap, omdat er daarover vaak discussies zijn. Hij is het eens met een aantal punten die werden gemaakt door de vorige sprekers, onder meer met de suggestie van Peter Van Rompuy om de verslagen van de commissie-Ruding te bestuderen. Er is zeer veel materiaal verzameld en het commissiebureau moet nu uitmaken hoe de commissie dat kan trechteren en waar ze op kan inspelen.

Het pleidooi voor de lokale besturen vindt hij ook zeer belangrijk en hij verwijst ter zake naar de bijzonder interessante uiteenzetting over de lokale investeringen door Jan Leroy van de VVSG. Als je de instrumenten van pps en alternatieve financiering in de toekomst beter wil inzetten, is het van belang dat je ervoor zorgt dat de lokale besturen ergens op kunnen terugvallen, wat vandaag veel minder het geval is.

Hij wil ook een stap verder zetten naar decreetgevend werk. Hij meent dat er ondertussen voldoende elementen en ervaringen uit het verleden zijn om een update te kunnen maken van het pps-decreet. Die actualisering is ook een meerwaarde die hij heeft onthouden uit de hoorzittingen.

Punctueel verwijst hij ook nog naar professor Koen Verhoest. Aan de UA Antwerpen wordt een onderzoek gedaan naar duurzaamheid van een aantal pps-casussen in Vlaanderen en Nederland. Dat onderzoek is nog niet afgerond en hij weet niet of het nog binnen de timing van deze commissie valt, maar dat lijkt hem interessant omdat daarbij wordt nagegaan hoe pps op het element duurzaamheid inwerkt, dus in de life cycle, op de lange termijn. Hij stelt voor de duurzaamheid van investeringen ook als aandachtspunt voor de commissie mee te nemen.

Ten slotte moet er voor eventuele werkbezoeken ook voor hem een duidelijke meerwaarde zijn.

Jan Bertels vindt eveneens dat de voorgestelde nota een goed overzicht biedt en dat het commissiebureau dat werkdocument nu verder moet verfijnen om er een nota van te maken die aan het parlement kan worden voorgelegd.

Hij heeft drie punctuele opmerkingen. Ten eerste is hij het eens met de kadering van best practices zoals Matthias Diependaele het ziet, maar hij zou daarenboven toch ook de oefening van infrastructuurplanning willen maken. Niet in de zin van één allesomvattend plan voor een hele legislatuur waar men geen haarbreed meer mag van afwijken, maar wel in het kader van een meerjarenraming. Dat zou een nuttige oefening kunnen zijn voor de Vlaamse overheid, zowel als voor de lokale besturen, die dat nu eigenlijk al min of meer moeten doen in het kader van hun meerjarenplan. Hij wil dat idee dus niet zomaar laten varen en hij koppelt daaraan de suggestie om te bestuderen hoe in Nederland de commissie de functie van trechter vervult, hoe zij projecten selecteert. Hij heeft dat niet kunnen achterhalen uit de bezorgde informatie en wil dat graag beantwoord zien.

Ten tweede moeten voor hem, wat de visie op pps betreft, ook de verschillende vormen van pps worden beschreven die kunnen gelden voor zowel de Vlaamse overheid als de lokale besturen. Daaraan moet het principe van transparantie worden verbonden, zeker ook bij de lokale besturen, waar er op dat vlak nu nog een lacune is.

Ten derde moet er ook aandacht zijn voor de opbouw en het behoud van kennis en competentie. Er moet een tool, een instrument komen waarop verschillende bestuursniveaus een beroep kunnen doen om hen te helpen, met bijvoorbeeld een beoordelingskader of een pps al dan niet een meerwaarde zou bieden.

Voorzitter *Rik Daems* rondt de gedachtewisseling af met enkele persoonlijke bedenkingen. Ten eerste lijkt het hem ook evident dat het commissiebureau en de verslaggever op deze vaststellingen en opmerkingen moeten doorwerken om ze te trechteren, focussen, structureren en kaderen.

Het bijeenbrengen van alle informatie is op zich al wel een goed resultaat en een meerwaarde, omdat dat op Vlaams niveau nog niet bestaat. Het creëren van een kader of een handboek best practices, dat echt bruikbaar is, ook op lokaal niveau,

lijkt hem pas echt nuttig. Het lijkt hem niet zo gek om dat dan decretaal te vertalen, rekening houdend met de voorgestelde aspecten. Het moet dan wel om een flexibel decretaal kader gaan, anders is het binnen de kortste tijd weer achterhaald.

Het lijkt hem ook interessant om het transversale investeringsidee eens nader te bekijken. Het mobiliseren van geld, weze het via schuld of kapitaal, is afhankelijk van het volume dat je aankan als investeerder. Wie met begrotingen bezig is, weet wat je moet doen voor de volgende en daaropvolgende stappen. In die zin is een transversaal kader, waarbij de werkwijze die je gebruikt om te investeren minstens eenzelfde patroon volgt, weliswaar afhankelijk van het soort investering (een school bouwen is wat anders dan een weg aanleggen), een interessante piste om te onderzoeken. Vanuit zijn zakelijke achtergrond lijkt het hem logisch dat je eigenlijk een matrixstructuur nodig hebt: je hebt verschillende departementen en de CFO loopt daardoor en ziet hoe je investeringen best structureert over de verschillende domeinen heen, waarna de prioriteiten moeten gesteld worden.

Wat voor hem aan de oppervlakte is gekomen, is niet zozeer het financiële maar veel meer het kwaliteitsaspect als meerwaarde bij alternatieve financiering, en vooral ook de snelheid van werken en de kostprijs. Tenzij hij zich vergist, lijkt de initiële kost van een klassieke overheidsopdracht in publieke regie lager, maar op het einde van de rit is bij een alternatief gefinancierd project in de praktijk de kostprijs lager, en zijn de kwaliteit en de snelheid van uitvoering hoger. Dat is de conclusie die hij meent te kunnen trekken en die uiteraard nog moet worden besproken, maar die vaststelling op zich lijkt hem al een enorme meerwaarde te hebben. We beslissen wel graag om te investeren, maar de uitvoering is nog een ander paar mouwen. Deze laatste opmerking staat trouwens los van specifieke dossiers als Oosterweel waar nog andere componenten op inspelen. Het zou bijzonder nuttig zijn te weten met welke strategie je een investering aanpakt, en volgens welke criteria je beoordeelt welk deel van de investering vatbaar is voor een alternatieve werkwijze.

Een laatste aandachtspunt dat voor hem van belang is, is in welke mate er een verschil is tussen schuld en kapitaal, gelinkt aan de grootte van de investering die je aankunt en die je mag doen binnen de Europese begrotingsregels. Eenvoudig gesteld, als je kapitaal kunt aanbrengen aanvullend aan schuld, is het investeringspotentieel groter. Dat is ook een van de doelstellingen in het mission statement van de commissie. Persoonlijk is hij ervan overtuigd dat het mobiliseren van spaarmiddelen daarin een rol kan spelen, maar dat is ook nog verder te bekijken. Hij is het met Matthias Diependaele eens voor zover dat de schuldfinanciering bij de banken nog nooit zo laag is geweest. Maar het is ook juist dat de schuldfinanciering van de banken zich voedt met de niets opbrengende spaargelden van de burgers. Dat is een spanningsveld dat politici zouden moeten onderzoeken. Hij bedoelt dat niet tegen de bankwereld, maar in het algemeen maakt het elimineren van tussenpersonen commerciële processen goedkoper. In die zin lijkt een toelichting over het financieel-fiscale aspect door de federale en desgevallend de Vlaamse minister van Financiën hem ook op zijn plaats. *Matthias Diependaele* vult aan dat hij het punt wilde maken dat projecten niet duurder mogen worden door alternatieve financiering te zoeken.

Voor voorzitter Rik Daems is dat laatste de hamvraag. Klopt het idee dat wanneer je een project zelf financiert met schuld, de kostprijs lager is dan wanneer je het op alternatieve wijze financiert? Volgens hem is dat niet het geval, en dat heeft te maken met kwaliteit, uitvoeringstijd enzovoort. Dat is voor hem de voornaamste conclusie. Er zijn vele voorbeelden van alternatieve financiering gevonden waarbij de initiële kosten hoger waren, maar de eindkosten lager bleken te zijn dan voor klassiek gefinancierde projecten. De commissieleden zijn ongetwijfeld vertrouwd met gemeentelijke projecten: je begint wel met een afgelijnd project, maar al

spoedig daarna heb je bijkredieten nodig en rijzen de kosten. Eén zaak staat echter vast, als er een fiscale component is, dan zal die invloed hebben.

De commissie bevindt zich, na het doorlopen van de eerste werkingsfase van informatievergaring, nu in de tweede fase van analyse van die informatie. De voorzitter stelt de volgende werkwijze voor, waarmee de commissieleden akkoord gaan. Ten eerste zal het commissiebureau met de verslaggever verder aan de slag gaan over de vandaag besproken vaststellingen, in volle transparantie naar de gehele commissie, die de bespreking rond half maart zal kunnen voortzetten. Ten tweede hoopt hij dat de federale minister van Financiën ingaat op de uitnodiging om het financiële en fiscale aspect binnen de Europese regelgeving te komen toelichten. Ten derde zijn de twee gevraagde oefeningen, namelijk het eventuele investeringsplan of de meting waar er investeringen zijn en hoe ze in elkaar zitten, en het eventuele decreetale kader waar men al dan niet gebruik van kan maken, elementen die nader zullen worden bestudeerd.

3. Gedachtewisseling op 24 mei 2017 over de analyse van de commissiewerkzaamheden tot dusver en de mogelijke conclusies daaruit

De Commissie voor alternatieve financiering van overheidsinvesteringen heeft op 24 mei 2017 een gedachtewisseling gehouden over de analyse van de werkzaamheden van de commissie tot dusver en de mogelijke conclusies daaruit. Op vraag van het commissiebureau en de verslaggever van de commissie, heeft Bart Andriessens, coördinator van de academisch-technische werkgroep die de commissie ondersteunt, een uitgebreide nota met vaststellingen en mogelijke voorstellen opgesteld op basis van de verrichte commissiewerkzaamheden en de verzamelde informatie. Het Rekenhof heeft zijn auditeur Bart Andriessens deeltijds ter beschikking van de commissie gesteld en in zijn hoedanigheid van werkgroepcoördinator voor de commissie verwoordt hij dus geen standpunt van het Rekenhof. Bart Andriessens heeft zijn nota, ingediend op 10 mei 2017 en gevalideerd door de werkgroep op 23 mei, toegelicht aan de commissie op 24 mei, onmiddellijk voorafgaand aan de eerste gedachtewisseling daarover.

3.1. Toelichting door Bart Andriessens, coördinator academisch-technische werkgroep

Bart Andriessens verduidelijkt dat zijn nota werd gebaseerd op de hoorzittingen die de commissie heeft gehouden, de literatuur waarnaar daarbij werd verwezen en zelf opgezochte literatuur. De indeling ervan is grosso modo gebaseerd op wat het commissiebureau op 22 maart 2017 heeft voorgesteld. In de nota zitten een aantal voorstellen, waarover het Vlaams Parlement naar zijn mening zelf een initiatief zou kunnen nemen, eventueel decretaal, en een aantal aandachtspunten die het Vlaams Parlement misschien zou kunnen meenemen in aanbevelingen of vragen aan de Vlaamse Regering. De nota werd op 23 mei vooraf besproken door het commissiebureau en als gevolg daarvan is de opdeling van voorstellen en aandachtspunten nog wat bijgestuurd. Hij verwijst naar de rondgedeelde tabel met drie kolommen: in de eerste kolom staan de punten waarover het Vlaams Parlement een voorstel van decreet zou kunnen formuleren; in de tweede kolom staan een aantal mogelijke beleidsaanbevelingen aan de Vlaamse Regering, die eventueel nog kunnen vertaald worden in een ontwerp van decreet, en de derde kolom bevat nog een aantal aandachtspunten. Die opdeling is niet altijd eenduidig te maken en het staat de commissie uiteraard vrij daarmee nog te schuiven. De meeste voorstellen en aandachtspunten zijn al allemaal in de literatuur terug te vinden, maar het is van belang ze via de parlementaire weg te benadrukken of zelfs decretaal vast te leggen.

Qua afbakening van het werkterrein stelt Bart Andriessens dat alternatieve financiering ruimer is dan pps of DBFM. Hij verwijst naar het kwadrantenschema dat

afkomstig is van Werner Decrem van PMV, waarop je bij alternatieve financiering verschuift naar investering door de privé in plaats van de overheid (onderkant schema) en/of betaling door de gebruiker in plaats van de overheid (rechterkant schema). Daarnaast zijn er nog bijzondere manieren om financiële middelen op te halen, die niet met structuren te maken hebben, bijvoorbeeld tolheffing of fiscale maatregelen, die evengoed aan een klassieke overheidsopdracht kunnen gekoppeld worden, zoals wellicht Oosterweel volgens de huidige stand van zaken.

In de commissie zijn een aantal dingen inzake infrastructuur in het algemeen gebleken, en daarover kwamen ook duidelijke vragen vanuit de privé en de lokale besturen, die opgenomen werden in de nota omdat ze een voorwaarde zijn voor een goed beleid inzake alternatieve financiering. Het grote probleem is echter dat er geen best practices blijken te zijn waarop we ons kunnen richten. Er zijn te weinig ex-postevaluaties om te kunnen uitmaken wat al dan niet goed werkt. Landen hebben eigen doelstellingen en een eigen politiek; er is geen garantie dat wat in één land goed werkt, ook succes zou hebben in een ander land. Er is ook een grote verscheidenheid aan projecten. Er kwamen een aantal voorlopers ter sprake: UK, Nederland, Ontario (Canada), Australië, maar ook daar zien we dat er toch negatieve of kritische stemmen zijn. Het Nederlandse MIRT is bijvoorbeeld ter sprake gekomen en daar was enthousiasme over, maar dat heeft eind vorig jaar een kritische evaluatie ondergaan en er zullen heel wat bijstellingen nodig zijn. Er zijn een aantal richtlijnen op internationaal niveau, maar volgens de spreker komt het erop aan dat de Vlaamse overheid investeert in een onafhankelijke evaluatie van de uitgevoerde projecten, gezien de specificiteit van Vlaanderen, en daarover ook transparant communiceert zodat alle overheden en ook de privé kunnen gebruikmaken van de ervaringen (voorstel 1). Het Kenniscentrum PPS probeert op dit ogenblik wel zo'n methodiek te ontwikkelen, maar het loopt daarmee vertraging op omdat het stoot op het gebrek aan transparantie van sommige organisaties die hun informatie moeilijk delen met het Kenniscentrum.

Het onderdeel regelgeving in de nota is louter een opsomming; er zijn geen voorstellen of aandachtspunten aan verbonden. Een belangrijk uitgangspunt is nochtans dat er een beleid voor alternatieve financiering zou moeten ontwikkeld worden. Er staan wel een aantal zaken in beleidsnota's of -brieven maar dat zijn meestal louter operationele acties, uit te voeren door vooral het Kenniscentrum PPS. De vraag is wat het doel en het waarom van alternatieve financiering is. Is enkel ESR-neutraliteit een doel of zijn er meer doelstellingen? Is ESR-neutraliteit een determinerende voorwaarde of niet? Voor welke projecten gebruiken we alternatieve financiering? Professor Johan Christiaens maakte het onderscheid tussen societale en businesslike activiteiten. Voor de eerste categorie is alternatieve financiering misschien minder aangewezen en kan beter de maatschappij financieren en betalen. Voor de tweede categorie is het misschien meer aangewezen om naar rechts of naar onder te evolueren in het kwadrant. Welke financieringsvormen? Wat is de rol van de overheid, gekoppeld aan het kerntakendebat? Wat wil de overheid nog zelf doen en wat wil ze aan de privé overlaten? Wie is bevoegd om beleid uit te voeren binnen de Vlaamse Regering? Een beleid uittekenen betekent meestal ook een centralisering van het beleid. Al die vragen zouden eindelijk in een beleid moeten uitgeklaard worden, zodat de richting duidelijk wordt. Voorstel 2 is dan ook een langetermijnvisie op alternatieve financiering in al zijn aspecten uit te werken en verder te gaan dan een aantal concrete acties.

Qua vormen en structuren van alternatieve financiering ben je vrij beperkt, als het enige doel ESR-neutraliteit is: DBFM en concessies onder bepaalde voorwaarden, autonome overheidsbedrijven voor zover de zeggenschap van de overheid daarin vrij beperkt blijft via allerlei maatregelen, of zuiver private investeringen in publieke infrastructuur. DBFM is nog altijd zowat de enige structuur die toegepast wordt in Vlaanderen, met ESR-neutraliteit als uitgangspunt. Het is alleszins belangrijk dat gekozen wordt voor een gekende structuur. Wat niet gekend is door

de private spelers, houdt onzekerheid en dus risico in en bijgevolg ook een gebrek aan interesse. Hoe groter een project is en hoe meer internationale interesse er dus zou kunnen zijn, hoe meer men rekening moet houden met de geplogenheden op de internationale markten.

Elke structuur heeft zijn eigenschappen die van belang kunnen zijn om de value for money te bepalen. Het Kenniscentrum PPS heeft een tool ontwikkeld om te kunnen beslissen wat de beste vorm voor een project zou zijn op basis van een aantal criteria. De uitkomst van de tool voor een bepaald project zou ook kunnen zijn dat een klassieke overheidsopdracht of een concessie de beste oplossing is. Vandaar voorstel 3 dat de Vlaamse Regering zou beslissen voor welke projecten het gebruik van de tool verplicht is. Het is misschien moeilijk vast te leggen waar de grens moet liggen, naargelang de aard of de kostprijs van een project. Voorstel 4, dat samenhangt met voorstel 3, is een minder verplichtende beleidsaanbeveling om de tool te gebruiken. Een tool is maar zo goed als de gegevens die er ingevoerd worden. Voorstel 5 is om een methodiek te ontwikkelen om op een uniforme wijze een correct resultaat te krijgen door correcte, objectieve en kwaliteitsvolle gegevens te gebruiken in de tool, waarbij de gegevens niet worden gemanipuleerd. Dat laatste is sterk uitgedrukt, maar bij een aantal public-private comparators die binnen de Vlaamse overheid werden opgemaakt, werd toch vastgesteld dat een aantal gegevens werden gebruikt die duidelijk niet correct waren, met de bedoeling een bepaalde uitkomst te krijgen. Meer algemeen zou de administratie maar kunnen beslissen over de projectvorm nadat een gemotiveerde afweging is gemaakt van de waarde van de verschillende mogelijke projectstructuren (voorstel 6). Dat hoeft niet voor kleinere werken, maar voor de grotere projecten zou men toch een stramen moeten hanteren om een gedegen onderbouwing te krijgen, die er nu niet altijd is. De voorstellen 3 tot en met 6 hangen samen. De commissie zou kunnen bekijken wat het beste is, eventueel samen met de Vlaamse Regering.

De doelstellingen, de value for money of de meerwaarde hangen samen met de structuren en zijn nogal gelijklopende termen. ESR-neutraliteit blijft zoals gezegd het uitgangspunt in Vlaanderen. Niet zo lang geleden heeft de minister-president nog gezegd dat het ex-anteadvies van het INR of Eurostat positief moet zijn, wat off balance betreft, om een project te laten doorgaan. De meeste sprekers en de literatuur zeggen dat dat niet het vertrekpunt of toch zeker niet het enige vertrekpunt mag zijn. Je moet kijken naar andere aspecten als de maatschappelijke, financiële en operationele meerwaarde en criteria inzake de aard van de structuur. Kan er een bepaalde inbreng zijn qua creativiteit of innovatie of gaat het om een standaardproduct, waar je wellicht eerder voor een klassieke overheidsopdracht moet kiezen? Hebben wij binnen de overheid de kennis en kunde om een bepaald project uit te werken? Hoe moeilijker het project is en hoe meer er een beroep wordt gedaan op consultants, hoe beter het misschien is om het binnen de overheid te houden. Marktwerving speelt ook een belangrijke rol in verband met de grootte van de projecten.

In de nota werden ook een aantal voor- en nadelen van DBFM opgesomd die misschien wat zwart-wit zijn gesteld, maar zo wel duidelijkheid bieden. Je kunt bij elk vermeld voor- of nadeel misschien toch enkele projecten vinden waar het anders gelopen is, maar dat zou dan telkens een nota op zich worden. De conclusie is dat het zeer moeilijk is de value for money te bepalen. De voor- en nadelen moeten worden afgewogen. Wat weegt het zwaarst, in financiële, kwantitatieve en kwalitatieve termen? Dat is niet eenvoudig. De meeste sprekers stellen dat het niet haalbaar is een beslissingsboom op te stellen en die is trouwens ook nergens in de literatuur te vinden. Dat mag er natuurlijk niet toe leiden dat er geen voorafgaande onderbouwing of evaluatie zou zijn. In Nederland houdt men nog altijd vast aan een kwantitatieve benadering van evaluatie: financiële stromen vergelijken, met de discussie over welke discontovoet zal worden gebruikt. In het UK gebeurt meer een kwalitatieve afweging via het groenboek. Dat laatste gaat daar niet alleen over

alternatieve financiering of zelfs niet alleen over overheidsopdrachten, maar over alle projecten binnen het UK. Het is een standaardboek dat aangeeft hoe het project en de keuzes worden onderbouwd. Het is ook belangrijk dat de evaluatie tijdig gebeurt. In Vlaanderen moeten we vaststellen dat evaluatie soms meer een formele bevestiging moet inhouden van iets dat al lang geleden beslist is. Men beslist om via pps te werken en jaren later vraagt men aan het Kenniscentrum om dat snel te evalueren, wanneer er geen weg meer terug is. Daarom dus voorstel 7 dat men een evaluatie moet doen, en dat die moet voorafgaan aan de uiteindelijke beslissing. Het instrument uitvoeringsvormen van het Kenniscentrum kan daartoe een bijdrage leveren. Het is een mogelijke optie om de voorafgaande uitgebreide evaluatie decretaal te verankeren, aangezien het parlement voor een alternatieve financiering sowieso toch een voorafgaande machtiging moet verlenen en daartoe dus kan vereisen dat de evaluatie wordt voorgelegd.

Qua budgettaire aanrekening, blijkt uit hetgeen Europees commissaris Piere Moscovici en diensthoofd van Eurostat Luca Ascoli in het Brussels Parlement gezegd hebben op 13 oktober 2016 dat er, zeker op korte termijn, geen oplossing is om afschrijvingen of de gulden regel voor het afzonderen van bepaalde uitgaven mogelijk te maken. Ook Steven Engels (medewerker bij de vertegenwoordiging van de Europese Commissie in België) heeft dat enkele maanden geleden in het Vlaams Parlement bevestigd. Daarvoor zou een Europese verdragswijziging nodig zijn, wat nog vele jaren zou duren. Er is toch één stap vooruit, namelijk 'A Guide for the Statistical Treatment of PPPs' (Eurostat en EPEC, september 2016), die Eurostat zelf is komen toelichten. Die geldt enkel voor DBFM en is dus beperkt. Of dat nu een versoepeling is of slechts een verduidelijking, is een vraag voor academici. De conclusie is dat er in Vlaanderen, waar er problemen waren die aan de oorsprong liggen van die leidraad, nog altijd projecten met Vlaamse specificiteit mogelijk zijn, zoals participatieve DBFM. Dat is wel beperkt, want aan participatie hangt meestal inspraak vast en meestal ook een winstdeelname. Die combinaties worden dus moeilijk maar blijven wel mogelijk.

Qua partijen, kunnen alle overheden alternatieve financiering toepassen, maar gemeenten en OCMW's zitten toch wat in een andere situatie. Zij hebben zesjarenplannen, maar er zijn geen langetermijnengagementen voor subsidies van de Vlaamse overheid, wat een planning op langere termijn moeilijk maakt. Daarbij valt echter de bedenking te maken dat het toekennen van subsidiebeloften die niet voldoende voorwaardelijk zijn, tot een kapitalisatie leidt voor de Vlaamse overheid, net zoals bijvoorbeeld in de welzijnssector, waar de subsidies als vaststaand werden beschouwd en het ganse subsidiebedrag voor tien jaar ineens in de Vlaamse begroting moest worden ingeschreven. Als de Vlaamse overheid meer subsidiebeloften zou toekennen, moet dus worden onderzocht onder welke voorwaarden men kapitalisatie in één begrotingsjaar kan vermijden. Voorstel 8 is dus om te bekijken hoe men lokale overheden kan helpen bij hun infrastructuurplanning, rekening houdend met de ESR-neutraliteit van die beloftes. Bij lokale overheden, waarbij het meestal over kleinere projecten gaat, is er onduidelijkheid over de value for money. Daar zou men moeten zoeken naar meer aangepaste structuren. Het kader van de sportterreinen was volgens de meeste auteurs een geslaagd project, maar in de internationale literatuur spreekt men over bedragen van minstens 25 tot 50 miljoen euro om met alternatieve financiering te kunnen beginnen. De verscheidenheid van aanpak is ook belangrijk. Gemeenten hebben lang niet allemaal de benodigde kennis en zullen elk verschillende consultants inhuren en een andere aanpak hanteren. Tussen de Vlaamse beleidsdomeinen is er niet zoveel communicatie en zij gaan ook elk hun eigen weg. Verscheidenheid kan verrijkend zijn, maar men moet er rekening mee houden dat de marktspelers liever binnen de meer gekende structuren werken. Meer uniformiteit geeft meer vertrouwen voor de privésector. Vandaar voorstel 9 om naast een gemeenschappelijk kader inzake beleid ook meer op het operationele vlak te bekijken wat de uitgangspunten zijn, zowel op regionaal als lokaal vlak.

Een belangrijke factor, waarover men eensgezind is, is dat er voldoende marktinteresse moet zijn. Voor zeer grote projecten zeggen de meeste auteurs dat alternatieve financiering in de zin van pps misschien niet is aangewezen omdat daarvoor te weinig internationale spelers zijn. Hoe minder concurrentie, hoe slechter het project er uiteindelijk zal uitkomen. Meestal wordt daarvoor een maximumgrens van 1 tot 1,5 miljard euro geponeerd. Het Oosterweelproject in zijn geheel zou daar bijvoorbeeld buiten vallen. Het is belangrijk de dialoog tussen privé en overheid meer te institutionaliseren. Pps is nog altijd nieuw. Er is zeer veel kennis nodig op allerlei vlakken en er moet een permanente uitwisseling van ideeën zijn tussen de privé, die goed op de hoogte is van de financiële sector, en de overheid, die goed op de hoogte is van overheidsopdrachten. Er bestaat al een Vlaams Bouwoverlegcomité waarin de Vlaamse bouwsector en overheid periodiek samenzitten. Dat kan worden uitgebreid tot alle spelers, zowel algemeen als tijdens lopende projecten, maar ook na contractsluiting. In Nederland is bijvoorbeeld een algemene overlegstructuur uitgebouwd waarbij de overheid samenzit met contractanten om te kijken hoe zij de projectduur van meestal dertig jaar zullen doorkomen. Voorstel 10 wil dus het overleg meer institutionaliseren en regelen, waarbij ook de uit te voeren evaluaties kunnen ter sprake komen.

Financiering is de wijze waarop men het geld krijgt om aan de bouwkosten te voldoen, dus de brug tussen het heden en het moment van de betaling. Funding is de effectieve betaling van de bouwkosten, indien de overheid betaalt op het moment van het bouwen, of de terugbetaling van de financiering, indien zij op een later tijdstip betaalt. Funding en financiering zijn dus gelijk als men onmiddellijk met beschikbare middelen betaalt. Het onderscheid is toch belangrijk om een vals gevoel van 'affordability' te voorkomen: het is niet omdat men een project kan financieren dat men het kan later ook betalen. Het Rekenhof heeft daarop al verschillende malen gewezen. Het gevaar blijft nochtans bestaan. De budgettaire crisis in Portugal bijvoorbeeld is grotendeels het gevolg van het niet maken van dat onderscheid. Men heeft daar een aantal grote projecten gefinancierd zonder erover na te denken hoe die zouden worden ingepast in de begrotingen van de volgende jaren. In sommige landen probeert men dat te beperken door een bepaalde bovengrens te stellen aan wat met alternatieve financiering en dus met uitgestelde betalingen kan worden gerealiseerd. Vandaar voorstel 11 dat het Vlaams Parlement zou bepalen wat de globale bovengrens voor betalingsengagementen in de toekomst is (niet per project dus, want dat gebeurt in principe al in de decretale machtigingen). Voor de financiering is er nu een gunstige situatie. Financiering is goedkoop, maar dat kan plots veranderen en daarom zou het goed zijn nu reeds in een aantal dingen te voorzien en ze te faciliteren. Financiering door de overheid is hoe dan ook goedkoper. De optie om het aandeel van de overheid te verhogen, kan dus ook worden bekeken. In Ontario bijvoorbeeld is men ervan afgestapt om 80 tot 90 procent door de privé te laten financieren en is men overgegaan tot een financiering door de overheid van 70 procent. De grens daarop is dat men voldoende financieel risico bij de privépartner laat om hem te responsabiliseren. In Ontario gelden de ESR-regels natuurlijk niet, maar als die regels niet de absolute voorwaarde zijn, is dat wel een optie. EU-fondsen hebben geen invloed op de ESR-beoordeling. EIB-tussenkomen worden beschouwd als privé-tussenkomen. Er bestaan een aantal ESR-neutrale structuren volgens de EIB. Voorstel 12 is om na te denken over verdere mogelijkheden, naast de mogelijkheden waarover we zeker zijn, namelijk DBFM en concessies onder bepaalde voorwaarden.

Financieringsbronnen zijn zeer divers. Een aantal aanbevelingen zijn nu misschien niet nodig maar wel in de nabije toekomst als de financiële markten zouden verslechteren. Wat kunnen we bijvoorbeeld doen rond value capture? Dat kan zowel financiering als funding betreffen. In financiering betekent dat bijvoorbeeld dat privébedrijven die voordeel halen uit een bepaalde infrastructuur instaan voor de financiering. In funding betekent het dat de bedrijven gewoon periodiek betalen aan de overheid, die met die betaling haar eigen betalingen kan verrichten.

Crowdfinancing of crowdlending of community shares zijn tussenkomsten van het publiek met daarachter een rendabiliteitsgedachte. Dat zal waarschijnlijk alleen lukken voor kleinere projecten, maar kan dus interessant zijn voor gemeenten. In Groot-Brittannië bijvoorbeeld zijn er speciale vehikels opgericht om lokale projecten te organiseren. De oprichting van rollende financieringsfondsen en aangepaste collectieve instrumenten voor beleggingen in bijvoorbeeld vastgoed kan men uitbreiden naar allerlei soorten infrastructuur. Het probleem is ook dat projecten soms te klein zijn om interesse van investeerders los te weken, zeker op gemeentelijk vlak. De Vlaamse Regering zou kunnen bekijken hoe men gemeentelijke of zelfs regionale projecten zou kunnen poolen. De jeugdherberg van Brasschaat kost bijvoorbeeld 3 à 4 miljoen euro. De transactiekosten zijn daar zo enorm dat het niets kan opbrengen. Dan is het misschien beter die kleinere projecten te poolen, zelfs lokaal en regionaal samen, waardoor men grotere gehelen krijgt waarin de financiële markt meer geïnteresseerd zal zijn. Voor de funding wordt een gebruikerstol minder en minder gebruikt omdat daar de risico's voor de privésector te groot zijn. Bedoeld wordt de tol die rechtstreeks door de gebruiker wordt betaald, dus niet de schaduwtol. Er zijn zo een aantal projecten in de Verenigde Staten en in Zuid-Amerika faliekant afgelopen voor de privé-investeerders. Bijgevolg wil niemand voorlopig nog projecten met tol toepassen. De betaling kan gebeuren uit algemene inkomsten of andere inkomsten zoals de vermelde value capture, waarbij de periodieke betalingen van degenen die voordeel halen uit infrastructuur zorgen voor de nodige liquiditeiten voor de overheid. Andere mogelijkheden zijn 'tax increment financing' door bijvoorbeeld een hogere onroerende voorheffing, zoals in de Verenigde Staten wordt toegepast, toegewezen ontvangsten uit de verkoop van activa, 'businesslike' gebruik van scholen bijvoorbeeld, hoewel daar niet zoveel van moet worden verwacht omdat dat toch maar beperkte inkomsten zijn, en dat meestal ook problemen geeft, zeker met de huidige contracten, over wat er mag. Meer gebruik geeft natuurlijk ook meer onderhoud. Bijgevolg zal degene die instaat voor het onderhoud dat gebruik niet toestaan als daarin contractueel niet strikt is voorzien. Crowdfunding is in tegenstelling tot crowdfinancing het verzamelen van geld zonder rendementsgedachte bij burgers die eerder uit liefdadigheid geld willen geven. Voorstel 18 is om verder te zoeken naar inkomstenbronnen voor funding van projecten. Daar zal dan een decretaal initiatief voor nodig zijn.

Fiscale maatregelen als belastingvermindering of belastingkrediet bevorderen de financiering van de overheid of van de privésector. De aangehaalde voorbeelden zijn vooral gericht op kleinere projecten en startende vennootschappen. Alternatieve financiering betreft echter meestal grotere projecten met bestaande vennootschappen: een vennootschap in oprichting zal normaal nooit een project toegewezen krijgen. Er moet dus worden onderzocht hoe dat kan worden aangepast. Het is bij al die aspecten belangrijk altijd rekening te houden met de werkelijke kost. De financiering kan misschien niet veel duurder zijn dan een normale financiering, maar meestal staan er veel minder belastinginkomsten tegenover door de toegekende belastingvoordelen. Die kosten moeten ook in rekening worden gebracht. Op dit ogenblik lijkt dat soort maatregelen dus niet aangewezen, maar door een internationale crisis kan dat misschien veranderen. Daarom kan het parlement misschien toch een machtiging geven om een aantal van die instrumenten te ontwikkelen voor toekomstig gebruik.

Vanuit de privésector komt de vraag om een continue stroom van projecten van alternatieve financiering omdat het niet rendabel is de nodige kennis uit te bouwen als er onvoldoende projecten zijn. Dat geldt trouwens evengoed voor de overheid. Die continue stroom vereist een infrastructuurbeleid dat ruimer is dan de alternatieve financieringsprojecten. De OESO dringt er ook op aan een langetermijnvisie op infrastructuur te ontwikkelen, die flexibel is maar ook over bestuurs- en sector-niveaus of beleidsdomeinen heen gaat. In het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld is er nu een visie op dertig jaar op strategische infrastructuur, uitgewerkt door een onafhankelijk comité van experts. Voorstel 20 is bijgevolg dat de Vlaamse

overheid een strategische visie op infrastructuur uitwerkt, sectoroverschrijdend en bestuursniveauoverschrijdend, in samenwerking met de lokale overheden. Hun zesjarenplanning is goed, maar soms zijn er opportuniteiten om af te stemmen met de Vlaamse overheid. Als de gemeenten weten wat de Vlaamse overheid van plan is, kan dat voor hen gemakkelijker zijn om hun plannen op te maken.

Het infrastructuurbeleid moet dan wel vertaald worden in infrastructuurplannen. Dat geldt zeker voor alternatieve financiering, hoewel de meeste auteurs het eens zijn dat best alle grote projecten worden opgenomen met een looptijd van meer dan drie jaar. Bij MOW ziet men vele plannen van één jaar, maximum drie jaar. In Nederland loopt de planning, het MIRT, op dit ogenblik tot 2030. Daar zijn wel wat problemen met flexibiliteit en heroverwegingen en speelt ook het fenomeen dat wie een geldpotje krijgt om binnen tien jaar een project te realiseren, dat niet meer wil afgeven, ook al is het project intussen minder nuttig geworden. In het Verenigd Koninkrijk is de concrete planning beperkt tot 2021. Het is ook belangrijk in de planning meer informatie op te nemen dan nu het geval is. Nu staan er alleen kredieten in. De planning moet ook openbaar gemaakt worden in het kader van de projectendatabank; ze wordt weliswaar voorgelegd aan het parlement, maar daarmee is ze nog niet openbaar. Velen vragen ook dat de plannen die uit verschillende beleidsdomeinen vertrekken, zouden geconsolideerd worden op Vlaams niveau. Dat betekent niet enkel ze bij elkaar brengen in één document, maar ook afstemmen en afwegen zodat meer samenwerking mogelijk wordt over de sectorgrenzen heen. Misschien kunnen een project in Welzijn en een project in Onderwijs wel samengaan. Dat geeft een ruimer kader om te optimaliseren. Hoe kleiner de pot is om iets te realiseren, hoe minder er kan geschoven en geprioriteerd worden.

De plannen moeten ook realistisch zijn, want als ze niet worden uitgevoerd, geeft dat geen vertrouwen bij de privé. In Vlaanderen ontbreekt iets belangrijks, namelijk een ramingsmethodiek. In Nederland werd er wel een goede, duidelijke ramingsmethodiek opgesteld. In Vlaanderen stelt men echter vast dat de ramingen en de werkelijke kostprijs meestal ver uit elkaar liggen. Het is ook mogelijk de planning te koppelen aan infrastructuurfondsen, zoals het MIRT in Nederland dat aan twee specifieke begrotingsfondsen is gekoppeld waardoor de budgettaire duidelijkheid wordt vergroot.

Vandaar de voorstellen om enkele infrastructuurplannen op te maken met een langere looptijd dan de huidige drie jaar, daarvoor de minimale inhoud te bepalen, de plannen te coördineren en consolideren op Vlaams niveau en eventueel ook met de lokale overheden, een goede ramingsmethodiek te ontwikkelen en die eventueel te koppelen aan een of meer begrotingsfondsen.

Kennis en vaardigheden zijn al zeer uitgebreid bij klassieke overheidsopdrachten, en nog meer bij pps. Pps vraagt ook een mentaliteitswijziging. Men moet niet meer uitgaan van details maar van ambities en te bereiken doelen. Men moet leren samenwerken in een langdurige contractuele relatie. De uitbouw van kennis is gelinkt aan het antwoord op de beleidsvragen in het kader van pps en infrastructuurbeleid. Die vragen moeten worden beantwoord voor je verder kan gaan met de uitbouw van een agentschap. Het is hoe dan ook moeilijk om die kennis uit te bouwen binnen één organisatie, een lokale overheid of zelfs binnen de Vlaamse overheid. Er wordt dus een beroep gedaan op consultants, wat duur is en zeer afhankelijk maakt. De minimale kennisvereiste is dat men voldoende toezicht moet kunnen houden op die consultants en de kwaliteit van hun producten, maar lokaal en ook binnen de Vlaamse overheid is zelfs dat niet mogelijk, wat bijvoorbeeld de financiële technieken betreft. Daarom het pleidooi voor een structurele capaciteitsuitbouw binnen de Vlaamse overheid: kennis die zeer verspreid is, moet worden gecentraliseerd. In het Verenigd Koninkrijk is daartoe een kennisagentschap opgericht, waarin alle kennis wordt samengebracht over financiële aspecten en over infrastructuurprojecten maar ook andere projecten zoals IT. In andere landen wordt

daaraan ook nog de realisatie van de infrastructuur gekoppeld, bijvoorbeeld in Ontario. Zo'n ruimer agentschap sluit aan bij een ruimer infrastructuurplan. De aansturing van dat agentschap is belangrijk. Wie is de bevoegde minister? In Groot-Brittannië is dat de eerste minister samen met de minister van Financiën. Belangrijk voor de controle is ook waar dat agentschap wordt geplaatst. Hoe ruimer de bevoegdheden, hoe strategischer de positie die het inneemt. In het Verenigd Koninkrijk was dat agentschap buiten de overheid geplaatst, deels bij de privé zelfs, om de onafhankelijkheid te behouden. Na een jaar of twee heeft men dat echter terug binnen de overheid getrokken omdat men de controle aan het verliezen was. Het lijkt een aantal leden van de academisch-technische werkgroep het best om zo'n agentschap binnen de overheid te plaatsen. Vandaar voorstel 25 voor een sterk infrastructuuragentschap waarbij kan gekozen worden voor enkel een kenniscentrum ofwel voor kennis en realisatie. Belangrijk is ook de vraag welke rol kan gespeeld worden naar de lokale overheden.

Kennis over pps is nog zeer verspreid binnen de Vlaamse overheid, zoals alle andere kennis. Het is nog onzeker of het Kenniscentrum PPS wel alle kennis krijgt van andere organisaties. De vraag is wat de rol van het Kenniscentrum moet zijn en hoe die wordt ingevuld. Dat moet worden bepaald in het kader van het pps-beleid. Ten aanzien van de lokale overheden is er voor het ogenblik een beperkte adviserende rol, wegens de beperkte personeelsbezetting. Uit studies blijkt dat hoe beter de pps-ondersteuning is, hoe meer pps er is in een land en hoe meer pps-projecten tijdig en binnen budget zijn. Er wordt dus gepleit voor de uitbouw van een sterk en onafhankelijk Kenniscentrum, met een goede verdere invulling van zijn rol, ook voor de gemeenten, en op basis daarvan de invulling van de personeelsbezetting.

Voor de belanghebbenden moeten de infrastructuurplannen worden gepubliceerd in een projectendatabank van alle grote projecten, niet alleen de alternatief gefinancierde en ook grotere lokale projecten. Het Kenniscentrum PPS is aan het werken aan een pps-databank die de basis zou kunnen zijn voor een uitbreiding met ruimere informatie. Vandaar voorstel 30 voor de oprichting van een databank, met eventueel beperkte toegang voor bepaalde informatie.

Wat transparantie voor het Vlaams Parlement betreft, is er bijvoorbeeld de BAM-voortgangsrapportage, maar die valt er nu buiten omdat Oosterweel niet meer alternatief zal worden gefinancierd. Er zijn ook ad-hocrapporteringen over specifieke projecten. Het belangrijkste document is het jaarlijkse verslag over alternatieve financiering dat enkel gebaseerd is op de resolutie van 30 mei 2007 betreffende de informatieverstrekking over en de controle op de alternatieve financieringen (*Parl.St.* VI.Parl. 2006-07, nr. 1143/3), van enkele zittingsperiodes geleden. Er wordt voor gepleit om dat decretaal te verankeren om er meer gewicht aan te geven. Anderzijds is er wel een verplichting tot rapportering opgenomen in het decreet van 8 november 2002 houdende controle op grote infrastructuurprojecten, maar men stelt vast dat die niet gebeurt. In dat decreet gaat het vooral over risicomanagement en interne controle, wat twee zeer belangrijke aspecten zijn die meer zouden moeten worden ingebracht in de rapportering over alternatieve financiering. Vandaar de voorstellen om de vermelde resolutie decretaal te verankeren, afspraken te maken over de rapportering over het decreet van 8 november 2002, eventueel de bestaande decreten samen te voegen en daarin een aantal verplichtingen op te nemen inzake transparantie voor belanghebbenden.

Inzake de problematiek van de openbaarheid van de communicatie tussen de Vlaamse overheid en INR en Eurostat heeft het Rekenhof nu een akkoord met Financiën en Begroting. Er wordt voorgesteld ook dat decretaal te verduidelijken. In het verslag van de Vlaamse Regering over alternatieve financiering ontbreekt nog altijd wat kwaliteit, niet alle projecten staan erin, kostprijgegevens zijn onvolledig, zoals is gebleken uit rapporten van het Rekenhof. Kwaliteit is moeilijk

decretaal te bepalen, maar men kan wel bepalen over welke projecten moet gerapporteerd worden. Sommige projecten waarvan men weet dat ze via alternatieve financiering zullen gebeuren, staan erin, maar andere nog niet. Dat kan beter worden omschreven. Ook moet de volledige projectkost worden vermeld, want men stelt vast dat bij pps-projecten naast het pps-contract soms nog vijf of tien andere contracten zijn die ook in de miljoenen lopen en noodzakelijk zijn voor het project, maar waarover niet wordt gerapporteerd.

Rond budgettaire transparantie is er een werkgroep 'leesbaarheid van de begroting' bezig. Belangrijk is de affordability, de impact op de toekomstige begroting. Infrastructuurfondsen vormen misschien een mogelijkheid om daarin meer duidelijkheid te scheppen. De SERV en het Rekenhof hebben daarrond al een aantal richtlijnen gepubliceerd. Het is belangrijk duidelijk te bepalen welke budgettaire gegevens op welke wijze en wanneer aan het Vlaams Parlement worden bezorgd.

Hopelijk zal deze commissie tot een resultaat komen en dan moet het ook mogelijk zijn op te volgen wat daarmee verder gebeurt. Een laatste voorstel is dus dat eventueel decretaal wordt bepaald op welke wijze de Vlaamse Regering moet rapporteren over de realisatie van wat uit deze commissie en de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement is voortgekomen.

3.2. Reacties van de commissieleden

Jan Bertels, waarnemend voorzitter, noemt de voorgestelde verzamelnota met vaststellingen van Bart Andriessens een mooi werkstuk.

Matthias Diependaele beaamt de grote meerwaarde van de nuttige samenvatting door Bart Andriessens, op basis waarvan de commissie nu zal moeten beslissen welke verdere stappen ze wil zetten.

Hij heeft twee opmerkingen. Eerst en vooral is alternatieve financiering geen zwart-witverhaal. Er zijn vele dingen die vooraf moeten worden ingeschat, wat niet altijd correct kan gebeuren. Zelfs een ex-postevaluatie geeft niet altijd het juiste beeld. Men moet zich dus behoeden voor de illusie dat men een absoluut bindend systeem kan op poten zetten. Men moet ruimte laten voor flexibiliteit en aanpassingen doorheen het proces. Het zal niet mogelijk zijn om duidelijke criteria op te stellen wanneer een pps-project value for money oplevert en wat de juiste technieken zijn om dat te doen, zowel naar vorm als naar uitvoering van de pps.

Ten tweede is er ook een deel over de zoektocht naar financiering. Naar zijn aanvoelen valt dat buiten de scope van wat de commissie moet doen rond pps. Het kan het onderwerp van een losstaande denkoefening zijn, maar financiering is op zich eigenlijk geen probleem: men kan het geld altijd vinden, want het is in overvloed beschikbaar op de markt. Bovendien botst men hoe dan ook steeds op de ESR-regels waardoor de ruim beschikbare financiële middelen altijd in de begroting moeten worden ingeschreven. Men zit begrotingstechnisch dan vast, en dat is ook maar goed, want die regels zijn er om een goede reden. Hij meent dat er te veel tijd wordt besteed aan systemen om geld aan te trekken, maar dat geld is dus niet het probleem, wel hoe dat geld in de begroting moet worden verwerkt en wat dan de investeringsruimte voor de regering is.

De commissie heeft nog veel te bespreken, maar Bart Andriessens heeft in elk geval al het voorbereidend werk geleverd.

Björn Rzoska sluit zich aan bij de woorden van lof voor Bart Andriessens. Diens interessante werkdocument illustreert de meerwaarde van de commissie, die zal moeten trachten het document zoveel mogelijk politiek te verzilveren.

Er vielen Björn Rzoska een aantal dingen op waarover zal moeten onderhandeld worden wat ervan in het eindverslag wordt meegenomen. Het lijkt hem alvast interessant om de nieuwe wet op de overheidsopdrachten, die eind juni 2017 in werking treedt, op te nemen in het overzicht van de wetgeving in het werkdocument.

De verwijzing naar het nieuwe 'afwegingsinstrument uitvoeringsvormen' in het document is hem niet helemaal duidelijk, want die wordt weinig concreet gemaakt. Misschien moet daarover verduidelijking en een stand van zaken worden gevraagd aan het Kenniscentrum PPS.

Ten derde bespeurt hij in het document een worsteling inzake de value for money. Hoe pak je dat eigenlijk aan? Een onderzoeksteam van Koen Verhoest van de Universiteit Antwerpen is bezig met een onderzoek naar de duurzaamheid van pps-projecten. Dat eindverslag is er nog niet, maar Björn Rzoska suggereert dat er in het werkdocument ook nog zou worden verwezen naar het lopende werk van dat team. Daaruit zouden misschien een aantal aspecten kunnen naar boven komen om de value for money beter aan te pakken.

Ten vierde blijft er de eeuwige discussie over 'off balance' en 'on balance'. Is de pps-gids van Eurostat een verheldering dan wel een versoepeling? Voor Björn Rzoska is het een verduidelijking, anderen zien er een versoepeling in. Dat zal in de discussie tussen de verschillende fracties moeten worden beslecht.

Een andere bedenking gaat over de grootte van de projecten. Oosterweel zal te groot zijn. Internationale literatuur zegt dat 1 à 1,5 miljard euro het maximum is. Anderzijds wordt voorgesteld kleinschalige of lokale projecten te poolen, maar dat wordt niet concreet gemaakt. Er is een bovengrens, maar wat noemen we kleine of grote projecten?

Financiering is niet zozeer het probleem, heeft Matthias Diependaele gesteld. Björn Rzoska kan dat grotendeels volgen. De verzekeringssector bijvoorbeeld heeft die middelen voorhanden. Dan moet men ervoor zorgen dat men die middelen op een goede manier kan aanwenden en dan zit je met de ESR-spelregels. Hij kan zich vinden in de suggestie dat inspiratie wordt gevonden in buitenlandse voorbeelden voor duidelijke infrastructuurplannen die over meerdere jaren en sectoren heen lopen.

Hij besluit dat het werkdocument qua transparantie een aantal interessante voorstellen op tafel legt om de rol van het Vlaams Parlement te versterken, wat nog steeds nodig is in deze materie.

Bart Dochy drukt eveneens zijn dank en appreciatie uit voor het werk van Bart Andriessens. Het biedt onder meer een mooi overzicht in de wirwar van wetgeving en constructies. Het document moet nu nog verder worden uitgewerkt. De waarde van de commissie zal immers moeten blijken uit de resultaten die ze zal voorleggen, maar alle elementen om verder te werken, liggen nu ter tafel. Concreet moet worden besproken hoe de beleidsaanbevelingen worden ingevuld, bijvoorbeeld in voorstellen 8 en 18. Dat zijn dingen waar de Vlaamse overheid zich niet hoeft te verstoppen achter het Europese kader, maar waar ze echt zelf wat kan mee doen en sterk uitdrukking kan geven aan haar ambitie.

Jan Bertels, waarnemend voorzitter, dankt nogmaals Bart Andriessens voor zijn voortreffelijke nota. Als hij de collega's goed heeft begrepen, toont de nota de meerwaarde van de commissie aan, maar mag ze zich daarmee niet tevreden stellen en moet ze ermee verder werken. Een aantal dingen moet worden geconcretiseerd, zoals het principe van value for money. Dat zal inderdaad niet altijd zwart-

wit zijn. Er moet flexibiliteit zijn, maar er moet wel een beginpunt worden gedefinieerd. Anders blijft het een loos basisbeginsel.

Er is ook nood aan het vastleggen van principes voor de lokale overheden, al dan niet via poolen. Nu is dat een black box en werkt iedereen op zijn eigen manier op basis van de informatie die men vastkrijgt.

Ten derde is hij het eens met de aanbeveling om het Kenniscentrum PPS te versterken, eventueel via decretale verankering, zowel wat kennisopbouw betreft als het uitrollen of kenbaar maken van voorwaarden aan de mogelijke geïnteresseerden, zowel de overheden op verschillende niveaus als de privésector.

Hij vraagt de commissieleden van de verschillende fracties hun insteek te geven over de nota. Wat is bespreekbaar en wat eventueel niet? Voorzitter Rik Daems bijvoorbeeld, die verontschuldigd is, heeft alvast ideeën over financiering of financieringstechnieken. Men is het erover eens dat er voldoende geld beschikbaar is op de markt, maar er moet worden nagedacht over de manier waarop dat kan worden aangewend voor overheidsinvesteringen. Jan Bertels suggereert zelf om, breed gesteld, een techniek te zoeken om spaargeld te activeren. De politieke vraag is of men zover wil gaan. Is dat nog louter een financieringstechniek of is dat al financiering?

De commissie zal dan op basis van de inbreng van de fracties verder discussiëren. Voorzitter Rik Daems zal wellicht nog een verlenging van de opdracht van de commissie vragen, zodat ze niet in tijdsnood komt voor het opstellen van een maatschappelijke beleidsnota die zo breed mogelijk wordt gedragen.

4. Gedachtewisseling op 21 juni 2017 over de analyse van de commissiewerkzaamheden tot dusver en de mogelijke conclusies daaruit

Voorzitter *Rik Daems* geeft een stand van zaken. Het Vlaams Parlement heeft op 31 mei 2017 de werkingsperiode van de commissie verlengd, tot eind december 2017. Dat is de aanleiding om nu, nog voor het zomerreces, de verdere werkzaamheden van de commissie af te spreken zodat er na de zomer onmiddellijk inhoudelijk kan worden voortgewerkt.

De nota van Bart Andriessens werd voorgelegd aan de fracties. Groen en Open Vld hebben daarop al gereageerd en die reacties werden onder alle commissieleden verspreid. De voorzitter verzoekt de andere fracties dat ook nog te doen, zodat in de komende weken een lijn kan worden uitgezet voor de context van het eindproduct van de commissie.

Een minimale visie daarop is dat de nota van Bart Andriessens na aanpassingen door de fracties als maatschappelijke beleidsnota wordt ingediend. Dat kan dan vrij snel gebeuren. Een maximalistische invulling zou voor de voorzitter betekenen dat er wordt overgegaan naar een decretaal initiatief, een kaderdecreet dat een aantal definities vastlegt en een aantal mogelijkheden biedt aan de regering om daaraan invulling te geven, al dan niet met reflectie naar het parlement. Tussen de minimalistische en maximalistische benaderingen liggen natuurlijk nog heel wat mogelijkheden, die te bespreken zijn en politiek worden gearbitreerd.

De voorzitter vraagt de leden naar hun algemene opmerkingen over de verdere werkwijze en nodigt Björn Rzoska uit om alvast zijn opmerkingen bij de nota van Bart Andriessens toe te lichten.

Matthias Diependaele is het eens met de analyse van de voorzitter. Zijn fractie is nog bezig grondige opmerkingen te formuleren op de omvangrijke nota van Bart

Andriessens. Hij stelt voor binnen een beperkte werkgroep te bekijken waar de commissie zal kunnen landen.

Jan Bertels gaat daarmee akkoord. Hij merkt wel op dat de opmerkingen van Groen en Open Vld vooral technische opmerkingen betreffen, maar dat er nog geen politieke opmerkingen werden bezorgd. Zijn fractie zal ook spoedig haar inbreng kunnen bezorgen met positieve of negatieve punten voor elk van de vele voorstellen uit de nota, maar wordt er voorlopig alleen over technische opmerkingen gepraat en pas later over de politieke opmerkingen?

Voorzitter *Rik Daems* bevestigt dat zijn fractie voorlopig alleen technische opmerkingen heeft ingediend en dat haar politieke beoordeling ook zo goed als klaar is. Die laatste werd nog niet bezorgd omdat de politieke arbitrage naar zijn mening inderdaad best in een beperkte werkgroep wordt fijngeregeld, bijvoorbeeld het commissiebureau waarin alle fracties zijn vertegenwoordigd, maar waarin elke fractie zich indien gewenst door een ander lid kan laten vertegenwoordigen, en bijgestaan door Bart Andriessens en eventueel nog andere experts. Vervolgens kan die werkgroep dan rapporteren aan de voltallige commissie.

Peter Van Rompuy verklaart dat zijn fractie een nota met inhoudelijke bemerkingen en aanpassingen, die al klaar is, nog moet bespreken, wat spoedig zal gebeuren.

Björn Rzoska is het eens met die werkwijze maar vraagt zich af of het zinvol is de opmerkingen van zijn fractie nu toe te lichten. Zijn fractie heeft zich beperkt tot technische opmerkingen en is nog bezig met de inhoudelijke opmerkingen per geformuleerd voorstel. Zodra alle fracties daarmee klaar zijn, kan de inhoudelijke afstemming daarna misschien best samen met de bespreking van de technische opmerkingen plaatsvinden in de werkgroep.

Voorzitter *Rik Daems* resumeert dat er twee elementen zijn. Ten eerste is er de techniciteit, waarover Open Vld trouwens nog enkele andere opmerkingen zal bezorgen. Er zijn namelijk nog andere vormen van alternatieve financiering die heel interessant kunnen zijn. In dat verband vermeldt hij als voorbeeld dat de ceo van Brussels Philharmonic een alternatieve financiering heeft opgebouwd om de instrumenten van zijn muzikanten te kunnen kopen. De technische opmerkingen moeten zo spoedig mogelijk worden verwerkt in de nota van Bart Andriessens, zodat de commissie over een goede basisnota kan beschikken. De inhoudelijke pluspunten en minpunten zouden ook nog voor het zomerreces 2017 moeten worden ingediend door elke fractie ter bespreking in de werkgroep, waarbij duidelijk zal worden wat de punten van overeenstemming zijn en waarover nog discussie moet plaatsvinden. Vanaf het begin van het zittingsjaar 2017-2018 gebeurt dan de politieke arbitrage, om uit te maken of men maximalistisch of minimalistisch wil verder bouwen op de nota.

De voorzitter kondigt vervolgens aan dat hij eerstdaags een onderhoud zal hebben met de parlementsvoorzitter, met het oog op eventuele ondersteuning indien de commissie tot een decretaal initiatief zou overgaan. Het Bureau of het Uitgebreid Bureau van het Vlaams Parlement zou in die hypothese mensen ter beschikking kunnen stellen van de commissie voor de redactie van een decreet, want dat kan niet worden geëxternaliseerd aan Bart Andriessens als enkeling of aan het Rekenhof als instelling.

Bart Andriessens heeft nog een aanvullende reflectie over financiering, meer bepaald het onderscheid tussen financiering en funding. Financiering is op dit ogenblik geen probleem, die is ruim voldoende beschikbaar, uiteraard rekening houdend met de begrotingsnormen. Voor funding, de betalingen dus, is dat niet het geval en dat is dus ook de bestaansreden van de commissie. Het punt inzake funding zou dus zeker moeten behouden blijven in de nota. De financiering mag echter ook

niet uit het oog worden verloren, want men weet niet of er daarmee geen probleem zal zijn in de toekomst, bijvoorbeeld nu het banktoezicht in de Verenigde Staten zou worden versoepeld. Wat als er een Amerikaanse bank failliet gaat en er weer een monetaire crisis uitbreekt zoals in 2008? Wat als de rente naar 5 procent stijgt? Vanuit het oogpunt van risicomanagement zou het daarom niet slecht zijn dat een mogelijk decretaal initiatief ook instrumenten zou bevatten die het de regering mogelijk maken kort op de bal te spelen indien dergelijke incidenten zich voordoen. Dat moet worden gekoppeld aan voorwaarden waaronder die instrumenten mogen worden ingezet door de regering. Als men op zo'n crisismoment nog aan decretaal werk moet beginnen, zou men immers te veel tijd verliezen. Zijn suggestie voor een kader voor risicomanagement is natuurlijk een politieke overweging, beseft hij.

Matthias Diependaele is het niet helemaal eens met die suggestie. Eerst en vooral hoort funding thuis in het grotere begrotingsvraagstuk en de Europese regels daaromtrent, wat de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting toekomt. De intentie inzake financiering is volgens hem om de spaargelden van gewone burgers mee in te schakelen. Op zich heeft hij daarmee geen enkel probleem, maar hij wil dat los zien van de eigenlijke pps-constructies. Het mobiliseren van spaargeld kan veel ruimer gaan dan alleen maar in een pps-constructie. Hij vindt het daarom beter dat apart te onderzoeken, om de focus niet te verliezen. Deze commissie kan zich best concentreren op het pps-verhaal: wanneer en hoe gebruik je pps enzovoort?

Björn Rzoska beaamt dat de discussie best helder wordt gehouden en dat er niet te veel dingen door elkaar worden gemengd. Hij sluit niet uit dat er decreetgevend werk wordt verricht dat ingaat op de financiering, maar vraagt zich af of dat binnen de context van deze commissie moet gebeuren. Het vertrekpunt was niet alleen te zoeken naar mogelijke nieuwe instrumenten om te hanteren, maar eerder om te komen tot een afweging over wanneer welk financieringsinstrument wordt gebruikt. Dat laatste is voor hem nog altijd de focus van de commissie. Het is een zinvolle en valabele suggestie, maar die behoort eerder tot de scope van de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting.

Voorzitter *Rik Daems* wil vermijden dat het product dat deze commissie eventueel zal afleveren elders zou worden gecapteerd en misschien zou deviëren. Er is wel degelijk een context van alternatieve financiering waarbinnen financiering en funding hun plaats hebben. Als men elementen aan een andere commissie toevertrouwt, zou er ook tijd kunnen verloren gaan. Hij is er persoonlijk voorstander van dat in een globale context te gieten, in een allesomvattend kaderdecreet dat voorziet in een aantal basisinstrumenten die de regering in uitvoering kan brengen. Die instrumenten als dusdanig zijn dan eigenlijk geen politieke beslissing, maar wel de wijze van invulling ervan.

Dat alles hangt echter af van de bereidheid van het Vlaams Parlement om de commissie de nodige ondersteuning voor de redactie van een decreetgevend initiatief te geven. Dan zou het werk van de commissie beperkt blijven tot een verslag. In dat geval maakt hij zich zorgen dat er voor het einde van de zittingsperiode niet veel meer zou worden verholpen aan de problematiek die de commissie wil aanpakken.

5. Gedachtewisseling op 4 oktober 2017 over de analyse van de commissiewerkzaamheden tot dusver en de mogelijke conclusies daaruit

5.1. Inleiding door de voorzitter

Voorzitter *Rik Daems* verklaart dat professor Steven Van Garsse werd uitgenodigd om zijn inzichten te delen over het kader dat mogelijks bij decreet zou kunnen

worden geschapen voor alternatieve financiering. Steven Van Garsse put daartoe zowel uit de commissiewerkzaamheden tot dusver als uit zijn eigen expertise als autoriteit inzake pps.

De voorzitter stelt dat aan Steven Van Garsse technische vragen kunnen worden gesteld na afloop van zijn presentatie. De politieke discussie zal op een later tijdstip plaatsvinden. De voorzitter deelt ook nog mee dat de kabinetten van de minister-president, bevoegd voor pps, en van de minister bevoegd voor Financiën en Begroting werden uitgenodigd voortaan de commissiewerkzaamheden te volgen, ter informatie. Indien de commissie tot een decretaal initiatief overgaat, moet dat immers ook nog uitvoerbaar zijn. De commissie werd opgericht over de partijgrenzen heen, op initiatief van Björn Rzoska, en het is dus niet de bedoeling dat er in deze fase van de werkzaamheden een politieke sturing vanuit de regering of de meerderheid zou plaatsvinden. De kabinetten worden nu dus enkel betrokken om indien nodig mee over de techniciteit te waken.

5.2. Presentatie door professor Steven Van Garsse

Steven Van Garsse stelt dat het thema hem nauw aan het hart ligt en dat hij, onder meer vanuit zijn internationale ervaring bij de Verenigde Naties, een goed zicht heeft op de problematiek, ook in andere landen. Dat biedt hem een aantal perspectieven die hij graag met de commissie deelt, zowel vanuit de praktijk als vanuit academisch literatuuronderzoek, want tot zijn genoegen kan hij die twee aspecten combineren vanuit zijn achtergrond.

Ter inleiding geeft hij een positief antwoord op de vraag of het zinvol is een kaderdecreet te maken. Vandaag is er immers geen noemenswaardig kader en moet men vaststellen dat er een leemte en dus onzekerheid is. Deze commissie kan een hefboom zijn om die leemte op te vullen. Steven Van Garsse zal een aantal goede praktijken aankaarten vanwege internationale organisaties als de Wereldbank, de Verenigde Naties en de OESO. Zij hebben vele aanbevelingen over mega-investeringsprojecten en pps en alternatieve financiering die landen kunnen implementeren. De commissie biedt de opportuniteit om in Vlaanderen mee te surfen op die internationale golf en zo een belangrijke positie te behouden. De spreker benadrukt dat er in Vlaanderen de afgelopen tien à vijftien jaar enorme investeringen zijn geweest waarvan we nu economisch de vruchten plukken. We moeten blijven inzetten om die koploperspositie niet te verliezen en daarvoor is een degelijk professioneel kader nodig.

5.2.1. *Toepassingsgebied en scope van het kaderdecreet*

Wat zou een kaderdecreet moeten bevatten? Ten eerste, en evident, het toepassingsgebied en de definities. Ten tweede, de jaarlijkse rapportering over projecten. Ten derde, moet er volgens de spreker visieontwikkeling in een langer perspectief gebeuren. Ten vierde, moeten er ook evaluaties gebeuren. Ten vijfde, moet er worden ingezet op de instrumenten en het toezicht daarop. Tot slot, zijn een aantal overgangs- en opheffingsbepalingen noodzakelijk.

Wat is de scope? Werk je met een definitie, zodat alle projecten die aan bepaalde criteria voldoen in aanmerking komen? Bijvoorbeeld een complex project met een prijs vanaf 50 miljoen euro. Dat is dan redelijk onvoorspelbaar. Of werk je met een door het parlement vastgestelde lijst van grote projecten waarover het de komende jaren meer uitleg wil verkrijgen? Internationaal gebeuren beide. Een combinatie van beide elementen komt ook voor: er wordt een definitie omschreven, waarbij echter aan de regering een bepaalde uitvoeringsbevoegdheid wordt gegeven en de keuze wordt gelaten om in aanmerking komende projecten op te sommen.

De spreker heeft daarbij een bedenking. Deze commissie werkt rond alternatieve financiering. Dat is mooi, maar wat met andere grote investeringen? Hij bedoelt megaprojecten die over meerdere jaren worden gespreid maar toch klassiek worden gefinancierd en al die tijd een zekere impact hebben op de begroting. Een collega in Oxford heeft recent een handboek over megaprojecten gepubliceerd. Internationaal is er meer en meer aandacht voor het management en de opvolging van projecten, zo blijkt. In de praktijk zijn de meeste grote projecten vandaag alternatief gefinancierd, maar niet allemaal. Om een scheeftrekking te vermijden, moeten misschien ook de klassiek gefinancierde projecten worden opgevolgd in hetzelfde kader. Uit ervaring weet hij dat men bij de rapportering over pps-projecten soms problemen uitvergroot, waarbij men uit het oog verliest dat die problemen ook bij de klassieke projecten voorkomen. Dat biedt ook mogelijkheden. Het decreet van 8 november 2002 houdende controle op grote infrastructuurprojecten bestaat en er zou een rapportering moeten zijn aan het parlement, maar daar gebeurt nu niet zoveel mee. Een nieuw kader biedt de kans dat allemaal samen te nemen en degelijk te regelen voor eens en voor altijd.

In de scope van het kader moet ook risicobenadering worden gehanteerd. Concepten worden uitgedacht en voortdurend gekopieerd. Voor je het weet, krijg je zo een systeemrisico en mogelijks een ongelooflijke budgettaire kater voor vele jaren. Dat moet dus ook in kaart worden gebracht.

Vanuit de praktijk is ook de beheersbaarheid een bezorgdheid. Steven Van Garsse heeft, zoals bekend is, voor de Vlaamse overheid gewerkt en hij is gevoelig voor het punt van de administratieve belasting, die redelijk moet blijven. De administratie moet de projecten kunnen beheersen en opvolgen. De spreker pleit er dus voor dat er in de afbakening van de scope vanuit een risicobenadering een selectie wordt gemaakt van projecten die worden opgevolgd: alleen projecten vanaf een bepaald niveau, waaraan zekere risico's zijn gekoppeld.

De spreker heeft ook vastgesteld dat de personen die informatie moeten aanleveren over projecten, meer bepaald de projectleiders, overbevraagd zijn. Zij werken dag en nacht aan een groot project. Men moet hen dus niet bombarderen met allerlei rapporteringsverplichtingen, wat trouwens impact heeft op de kwaliteit van hun rapportering. Rapportering moet beheersbaar zijn, dus niet bijvoorbeeld elk kwartaal terwijl er in die tijdsspanne wellicht weinig evolutie is in een project.

De spreker besluit dat projecten met substantiële financiële consequenties, bijvoorbeeld vanaf 50 miljoen euro zoals in Nederland, en aanmerkelijke uitvoeringsrisico's onder het toepassingsgebied moeten vallen. Dat omvat ook de alternatief gefinancierde projecten met een gehele of gedeeltelijke deconsolidatie, waarover moeilijker informatie is te verkrijgen dan over de volledig geconsolideerde projecten, waarover de informatie in de begroting is terug te vinden. Met dat laatste moet men wel realistisch blijven. Wat bijvoorbeeld met de grote pps Scholenbouw, die alternatief gefinancierd is ten belope van 1,5 miljard euro, maar die wel volledig is geconsolideerd? Zou men die dan niet meer als een alternatief gefinancierd project beschouwen? De definitie moet dus voldoende ruim zijn en al dan niet geconsolideerd zijn mag niet het bepalende criterium zijn. Het toepassingsgebied moet dus voldoende ruim zijn qua scope van de projecten, wat echter niet betekent dat alle effectieve projecten eronder moeten vallen.

5.2.2. Rapportering over projecten

Vandaag bestaat er de voortgangsrapportage over grote projecten van het decreet van 8 november 2002, die in de praktijk wat moeilijke loopt. Er is ook de rapportering over het Masterplan 2020, die systematisch gebeurt en heel interessant is. Er is ook nog het rapport over alternatieve financiering, dat al meer dan tien jaar verschijnt maar slechts is gebaseerd op de resolutie van 30 mei 2007 betreffende

de informatieverstrekking over en de controle op de alternatieve financieringen van het Vlaams Parlement uit een vorige zittingsperiode. Die diverse rapporteringen, die op verschillende manieren tot stand zijn gekomen, vormen een wat rommelig beeld. Dat zou wat beter kunnen geregeld worden.

Steven Van Garsse meent dat het nuttig en noodzakelijk is om over grote projecten te rapporteren op een gestructureerde en periodieke wijze. Dat is internationaal een goede praktijk.

Het parlement heeft een belangrijke rol te spelen met het waken over grote projecten die de toekomst kunnen belasten. De spreker verwijst naar het recente doctoraal proefschrift van Matthias De Groot van de Universiteit Antwerpen. Een van de stellingen daaruit is dat er juridisch gezien een toezichtplicht is op openbare diensten, waarin het parlement een rol te spelen heeft.

Ten eerste zijn er de praktische aspecten van rapportering. Data over grote projecten moeten periodiek en systematisch worden vergaard om te beletten dat ze worden verspreid en niet meer toegankelijk zouden zijn. Die data zijn niet alleen academisch interessant, maar ook om te leren uit projecten en ze te verbeteren, of om op een ernstige manier audits te kunnen verrichten.

Het rapport over alternatieve financiering was oorspronkelijk halfjaarlijks maar eigenlijk werd er dan tweemaal per jaar hetzelfde gerapporteerd. Jaarlijks rapporteren lijkt de spreker een redelijke frequentie, zoals in bijvoorbeeld Nederland of het Verenigd Koninkrijk.

Volgens de spreker moet er een globale basisrapportering plaatsvinden. Dat sluit niet uit dat bepaalde onderdelen, zoals het Masterplan 2020, meer diepgaand worden toegelicht. Met specifieke rapporteringen waar nodig, wordt vermeden dat de basisrapportering met te veel details wordt belast.

Qua timing moet de rapportering samenvallen met de begrotingsopmaak zodat het financiële plaatje duidelijk is.

De rapportering moet uniform gebeuren, met een differentiatie volgens het stadium van een project. Het Rekenhof pleit daar al lang voor. Steven Van Garsse heeft zich vroeger daartegen verzet, maar is op basis van buitenlandse ervaringen tot het inzicht gekomen dat het niet onlogisch is dat zo te doen. In vele landen wordt er namelijk gedifferentieerd gerapporteerd.

De rapportering hoeft geen dik rapport op papier te zijn, maar kan gebeuren via een webbased tool waarin men de status van projecten kan opvragen.

Er moet aandacht zijn voor budgettaire gegevens en projectkosten, dat is evident. Zeker als het gaat over gedeconsolideerde projecten moet het duidelijk zijn wat hun impact is op de begroting.

Er moet in de rapportering ook aandacht zijn voor de opvolging van aanbevelingen van het Vlaams Parlement of voor aandachtspunten uit evaluaties en dergelijke.

Ten tweede is er een strategisch element. De Wereldbank en de OESO propageren een globale, strategische investerings- of infrastructuurstrategie, zoals bestaat in het Verenigd Koninkrijk, Canada en Nederland, op langere termijn en met aandacht voor de rol die alternatieve financiering kan spelen. Wat zijn de doelstellingen over vier, vijf jaar (of een zittingsperiode) en wat wordt er meegenomen uit het verleden? Het is daarbij niet de bedoeling een gebetonneerde investeringskalender te maken, want dan zit men vast in het beslissingstraject. Er moet voldoende vrijheid blijven, maar dat kan ook als men het op een voldoende strategisch niveau bekijkt.

Het is wel nuttig om met een globale visie per legislatuur te werken. Dat wordt internationaal als een goede praktijk beschouwd. Die visie kan geconsolideerd, centraal worden opgevat of kan men laten opborrelen vanuit de beleidsdomeinen en achteraf consolideren. Dat is niet revolutionair, want vandaag wordt er binnen bepaalde beleidsdomeinen van de Vlaamse overheid al gewerkt aan visies of ideeën die zich over meerdere jaren uitstrekken. Het komt erop aan dat allemaal samen te brengen in een visievorming met doelstellingen, geleerde lessen en strategische prioriteiten voor de komende jaren.

Dat gebeurt praktisch best in het eerste jaar van een nieuwe regeerperiode, met een lijst van projecten die de komende jaren zouden kunnen gebeuren, met een zekere organisatiebrede prioritisering. Ook de plannen van lokale overheden kunnen daarin worden vermeld. Zo zou men immers tot een globale infrastructuurkalender over meerdere jaren komen, zonder gedetermineerde planning maar wel met een globale visievorming, wat ook een internationale best practice is. Zo kan de private markt opportuniteiten detecteren en kan men oververhitting van de markt opsporen. Als iedereen zijn grote projecten tegelijkertijd in de markt brengt, wat in het verleden al is gebeurd, heeft dat immers een heel negatieve impact. Men krijgt dan projecten zonder mededinging, te hoge prijzen enzovoort. Dat laat ook toe de geleerde lessen op te volgen en systeemrisico's op te sporen en te remediëren.

5.2.3. *Evaluaties*

Volgens de spreker wordt er vandaag te weinig geëvalueerd. Dat is een moeilijk punt waarover heel wat wetenschappelijke literatuur bestaat. Er zijn drie soorten evaluatie: ex ante, ex durante en ex post.

Voor grote projecten gebeuren er vaak wel ex-ante-evaluaties: er zijn MKBA's en meerwaardetoetsen, er is een afwegingskader dat werd ontwikkeld door het Kenniscentrum PPS.

Sommige grote projecten met alternatieve financiering lopen over 30 tot 35 jaar. Voor een ex-postevaluatie zou je dan zo lang moeten wachten, wat niet de bedoeling kan zijn. Er zijn dus ook tussentijdse, ex-durante-evaluaties nodig.

Internationaal gebeuren er periodiek bepaalde evaluaties, om bij te leren en bij te sturen.

De spreker vindt dat er een vijfjaarlijkse globale evaluatie moet plaatsvinden, gekoppeld aan de zittingsperiode, die kan worden meegenomen in de bovenvermelde strategische oefening en kan worden besproken in het parlement. Een evaluatie op projectniveau lijkt hem ook bijzonder nuttig, maar dan niet terwijl men nog bezig is met de aanbestedingsprocedure, maar bijvoorbeeld één jaar na de beschikbaarheid van een project en vervolgens periodiek, maar niet noodzakelijk elk jaar, want dat zou een te zware last zijn. De timing daarvan hangt af van de realisatie van de projecten.

De spreker vindt evaluatie alleszins ook nuttig en noodzakelijk. Doet men dat niet, dan krijgt men vroeg of laat systeemrisico's en problemen. In Portugal is er in het verleden een zeer grote crisis geweest. Er waren nogal wat projecten met alternatieve financiering ingekapseld in de begroting. Het IMF is daarin uiteindelijk tussengekomen en men heeft de situatie moeten saneren. Dat soort risico's moet men proactief kunnen vaststellen en dat kan door middel van evaluatie.

Wat men moet evalueren, is een heel technisch gegeven. Er moet worden afgewogen welke data nodig zijn, er moet worden geëvalueerd welke uitvoeringsmethodes beter scoren en er moet wat gebeuren met de geleerde lessen.

Er is nu een opportuniteit om een kader rond evaluatie te maken. Er worden vele evaluaties aangekondigd, maar vooralsnog laten die op zich wachten en is er geen duidelijk kader.

5.2.4. Instrumenten en faciliteiten

Samenhangend met het Portugese voorbeeld van hierboven, zijn 'safeguard ceilings' eveneens een internationale best practice, zeker bij projecten met alternatieve financiering. Steven Van Garsse is een groot voorstander van pps, waarmee men volgens hem echt een verschil kan maken in sommige gevallen, maar voorzichtigheid blijft geboden. Men kan dat soort van projecten niet onbeperkt doen. Daarover moet worden gewaakt.

In Vlaanderen bestaat dat nog niet, maar in nogal wat landen wordt alternatieve financiering 'gecapt': maximum zoveel procent van hun begroting besteden zij aan beschikbaarheidsvergoedingen, om hun begroting gezond te houden. In Portugal bleek tijdens de crisis dat de begroting helemaal besteed was en vastzat door de vele lopende pps-projecten. Een bepaald percentage van de uitgavenbegroting kan eventueel worden gereserveerd, maar er moet een regeling worden getroffen om dat te beperken. Vandaag is er absoluut geen probleem, zoals bleek uit oefeningen door het Kenniscentrum PPS, maar dat kan in de toekomst anders zijn.

In de ons omringende landen is er vaak ook een commissie van onafhankelijke experts die adviezen verstrekt over nieuwe projecten of meer strategische tendensen, evoluties en opportuniteiten, bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk. Dat lijkt de spreker ook zeer zinvol.

De monitoring en bewaking van de rapportering, de evaluaties en de visievorming, qua uniformiteit en zo meer, zou volgens de spreker best worden toevertrouwd aan het Kenniscentrum PPS, met andere woorden aan een centraal niveau met voldoende onafhankelijkheid. Vandaag gebeurt dat trouwens al voor de rapportering over alternatieve financiering, dus dat zou ook voor de evaluaties mogelijk moeten zijn. Die taakuitbreiding en de onafhankelijkheid moeten dan ook decretaal voldoende worden verankerd en daarin moet ook worden geïnvesteerd. Ook het secretariaat van de bovenvermelde onafhankelijke adviescommissie wordt best ondergebracht bij het Kenniscentrum PPS.

Communicatie en uitwisseling van informatie, onder meer met het Rekenhof en het INR gebeuren vandaag wat ad hoc. Daarover kunnen afspraken komen om dat beter te structureren, via het eventuele kaderdecreet of via een protocol of uitvoeringsbesluit.

Er kan volgens de spreker ook wat gebeuren op het vlak van belastingvoordelen voor investeringen in infrastructuur. Er circuleren al enige tijd ideeën om fondsen op te richten met een belastingkrediet, analoog aan het Arkimedesfonds van destijds. Dat zijn interessante ideeën die ernstig moeten worden benaderd, maar er zijn ook wat aandachtspunten. Wat is de beheerskost van zo'n fonds, wat zijn de indirecte kosten? Leidt dat goedkopere financiering, wetend dat er vandaag veel goedkoop geld beschikbaar is?

Als je daar vandaag mee begint, zal het wellicht niet goedkoper zijn dan wat er vandaag op de markt te verkrijgen is. Er is echter toch een zekere volatiliteit, een cyclische beweging op de markt. Tien jaar geleden waren de rentepercentages helemaal anders dan nu. Er is dus geen garantie dat er over enige jaren nog steeds veel goedkoop geld zal kunnen worden geleend bij de banken. Vandaag moet men daarop anticiperen en dus al proactief oplossingen uitwerken die vooruitlopen op die cyclische bewegingen. Steven Van Garsse herinnert zich in dat verband de DBFM-procedures van De Lijn die waren opgestart voor de bankencrisis uitbraak.

Alle banken lieten toen weten dat zij omwille van de rentestijging die projecten niet meer konden financieren aan de afgesproken tarieven. Er was dus een systemisch effect op de projecten. Als je niet hebt vooruitgedacht, is het op zo'n moment te laat om nog alternatieve oplossingen te bedenken als je wil investeren.

Nog een idee om investeringen in de economie te bevorderen, hoewel Vlaanderen daarvoor niet bevoegd is, is een btw-compensatiefonds voor infrastructuur, al dan niet gekoppeld aan alternatieve financiering. Als er btw-middelen worden vrijgemaakt om te investeren, kan men lokaal en regionaal een enorme impuls geven en een hefboomeffect creëren.

Dat lijkt de spreker dus een nuttig onderwerp voor overleg tussen de niveaus. In het verleden zijn er trouwens ter zake al initiatieven geweest, bijvoorbeeld compensatie van energiedividenden op het lokale niveau. Het is geen unicum, het gebeurt in vele landen, vaak om een zekere neutraliteit te creëren tussen inbesteden en uitbesteden. Als men uitbesteedt, wordt dat benadeeld door de btw die erop geheven wordt. Er is dus een prikkel om met eigen mensen te werken, zodat men dan weer een grote administratie nodig heeft enzovoort.

Dit idee is niet evident. Er is overleg tussen bestuursniveaus nodig, er is mogelijk een probleem met staatssteun en de beheerskost moet ook in rekening worden gebracht, maar niets is onmogelijk en er is vroeger al denkwerk over gebeurd.

5.2.5. Slot- en opheffingsbepalingen

Steven Van Garsse stelt voor de bepalingen van het decreet van 8 november 2002 houdende grote infrastructuurprojecten, waaronder de risicobenadering, te integreren in een kaderdecreet dat meer toekomstbestendig is en effectief consistent wordt toegepast. Dan kan dat decreet van 8 november 2002 worden opgeheven.

Tot slot stelt Steven Van Garsse dat zijn voorstellen niet revolutionair zijn, gelet op de praktijken toegepast in de ons omringende landen en landen met een voortrekkersrol inzake investeringen en pps als het Verenigd Koninkrijk en Canada. Ook in de aanbevelingen door internationale organisaties als de Wereldbank, de Verenigde Naties en de OESO, vindt men de opgesomde elementen altijd terug, namelijk: jaarlijkse rapportering, evaluatie, strategisch plannen, plafonnering, bepaalde instrumenten en faciliteiten als fiscale compensatie om investeringen aan te moedigen.

Dat alles is dus niet nieuw, en de uiteenzetting van Steven Van Garsse is deels ook gebaseerd op de eerder besproken nota van Bart Andriessens. Steven Van Garsse is ervan overtuigd dat deze commissie een unieke gelegenheid biedt om dingen aan te pakken. Die kans mag men nu niet voorbij laten gaan.

5.3. Gedachtewisseling

Voorzitter *Rik Daems* vraagt binnen welke termijn een eventueel kaderdecreet, zoals geschetst, zou kunnen worden geredigeerd, waarmee de commissie dan kan verder werken.

Dat hangt af van de beschikbare middelen, antwoordt *Steven Van Garsse*. Als er een goede ploeg aan het werk wordt gezet, want dit is teamwerk, vergt dat waarschijnlijk enkele maanden tijd, ook al omdat het hem aangewezen lijkt daarbij enkele beleidsdomeinen te betrekken om tot een werkbaar product te komen dat wordt gedragen door de administratie, die het uiteindelijk grotendeels zal moeten toepassen. Als je een ploeg mensen gaat mobiliseren, moeten zij ook worden vergoed voor hun tijdsbesteding, en dat heeft dus een kostprijs.

Matthias Diependaele heeft op zich geen probleem met het toekennen van belastingvoordelen voor particulieren, gerelateerd aan investeringen, maar de commissie heeft vandaag verschillende malen gehoord dat er geen nood is aan geld. Er is voldoende geld en het is ook zeer goedkoop. Steven Van Garsse wees op de beheerskost van belastingvoordelen als aandachtspunt. Die kost moet goedkoper zijn dan wat de leningenmarkt biedt. Is dat mogelijk? Die markt blijft volgens de vooruitzichten nog anderhalf tot twee jaar zeer goedkoop. Als je particulieren wil aanzetten om mee te investeren, moet het rendement voor hen voldoende hoog zijn.

Steven Van Garsse bevestigt nogmaals dat de markt vandaag heel goedkoop is. Het is dus zo goed als onmogelijk om goedkoper te werken dan de markt vandaag. Maar die toestand kan enorm snel veranderen, zie het aangehaalde voorbeeld met De Lijn. Voor de bankencrisis maakten banken 'clubdeals'. Dat wil zeggen dat ze samenlegden om zeer grote bedragen in projecten te investeren. Sommige banken zijn tijdens de bankencrisis echter over kop gegaan, waardoor hun aandelen in die clubdeals wegvielen en de overige banken hun eigen aandelen niet meer aan dezelfde tarieven konden blijven financieren.

Anderzijds is er veel geld bij de particulieren, maar dat vindt moeilijk zijn weg naar dit soort initiatieven. Men mag wat hem betreft niet wachten tot er wat fout loopt in de toekomst en dan vaststellen dat men enkele jaren geen investeringen meer kan doen. Men kan best proactief handelen en al een kader scheppen zodat men klaarstaat.

Jan Bertels begrijpt goed wat de bedoeling is van de investeringsstrategie, gebundeld per overheid, maar daarbij werd vermeld dat eventueel ook de meerjarenplannen van lokale overheden mee konden worden geïntegreerd. De timing van de infrastructuurplanning van de gemeenten spoort echter niet noodzakelijk met de planning per zittingsperiode. Zijn er voorbeelden daarvan?

Steven Van Garsse antwoordt dat in Nederland de grotere gemeentelijke projecten mee worden in aanmerking genomen. Als er op lokaal niveau grote investeringen gebeuren, is het vaak niet alleen het lokale niveau dat de investering draagt. Vaak zijn er dan ook dotaties of subsidies bij betrokken. Het idee is om een oververhitting van de markt te vermijden en dan moet je ook naar de gemeentelijke projecten kijken. Voorts klopt het dat de timing anders valt, maar het is niet onmogelijk om bijvoorbeeld gemeentelijke projecten van meer dan 50 miljoen euro te identificeren. Bovendien is het onvoorstelbaar welke data je allemaal uit de BBC kunt halen, en dat instrument is er niet op het Vlaamse niveau.

Matthias Diependaele komt terug op het punt over goedkoop geld. Hij is het ermee eens dat er vooruit moet worden gedacht, maar als het geld duurder wordt door aantrekkende inflatie en rentes, wordt ook de rente op spaarboekjes groter en zou de overheid ook hogere fiscale voordelen moeten geven als ze particulieren wil overtuigen om in infrastructuurprojecten te stappen. Die verhouding blijft dus eigenlijk gelijk. Een crisis is nog een ander geval, maar hopelijk kan dat worden vermeden en hoeft men zich niet systematisch altijd op het ergste scenario voor te bereiden.

Voorts merkt hij op dat vooruitkijken op begrotingsvlak zeer moeilijk is voor de lokale besturen. Wat zal de economische groei zijn de komende jaren, welk effect zullen de maatregelen hebben die we nu nemen? Dat is zeer moeilijk in te schatten. Hij zou vorig jaar nooit hebben durven dromen dat er in de begrotingsopmaak van 2018 voor 610 miljoen euro investeringen kunnen worden ingeschreven. Hij stelt dat er al lijsten van infrastructuurprojecten zijn, zoals Oosterweel, waar het probleem vaak niet de financiering of de wijze van financiering is, maar wel de vergunningen, de GRUP's en RUP's enzovoort. Je kan vooruitkijken en bij wijze van spreken volgens een planeconomie voor investeringen werken, maar hij vindt dat

te volatiel. Het lijkt hem beter jaar na jaar opnieuw de begroting te onderzoeken en daarover het democratisch debat aan te gaan over waar men geld wil inzetten en waar niet. Nu wordt er voorzien in 610 miljoen euro aan investeringen, maar als men zich in een meerjarenplanning had gebaseerd op de vooruitzichten van vorige jaren, zou dat minder geweest zijn en had men een moeilijke politieke discussie gekregen om het niveau van de investeringen te verhogen.

Steven Van Garsse antwoordt dat het internationaal de tegenovergestelde richting uitgaat. Het is absoluut niet zijn bedoeling een geleide planeconomie te creëren. Men kan trouwens het Verenigd Koninkrijk of Nederland bezwaarlijk een planeconomie noemen. Het moet praktisch werkbaar blijven. Het gaat om een visie, een strategische denkoefening: hoe wil men de komende jaren omgaan met grote investeringen, wat zijn de grote projecten die van belang zijn en in de pijplijn zitten, wat zijn de prioriteiten? Hij herhaalt dat men niet een gedetailleerde investeringskalender moet maken, met vaste projecten, bedragen en data waarmee men niet meer zou kunnen schuiven. Dat is inderdaad niet realistisch omdat men vele factoren niet in de hand heeft. Anderzijds is het niet verkeerd om na te denken over wat er de komende jaren prioritair zal zijn, zeker aan het begin van een zittingsperiode, en evenmin om daarbij voor de aanpak lessen te trekken uit het verleden. Die lijst van prioritaire projecten is uiteraard bekend. Men vindt die terug in vele beleidsdocumenten, maar die projecten worden niet samen bekeken. Ze zitten verspreid en er is geen strategische visie over.

Als er volgend jaar 610 miljoen euro vrijkomt en men beslist in welke projecten men die wil investeren, is er het risico dat men ad hoc beslist. Het is beter dat op voorhand de prioriteiten, de grote uitdagingen zoals duurzaamheid of CO₂-neutraliteit, vanuit een strategische visie bekend zijn. Men investeert nu bijvoorbeeld miljarden om de metro van Parijs substantieel uit te breiden. Dat gaat over trajecten van meerdere jaren en gigantische bedragen. Het is momenteel een van de grootste projecten op Europese en misschien zelfs mondiale schaal. Over een dergelijk project kan je niet op één jaar beslissen als er onverhoopt geld beschikbaar komt. Bijvoorbeeld een project als de Oosterweelverbinding moet strategisch worden ingepland, met doelstellingen en prioriteiten. Op jaarbasis werken zonder het grotere plaatje te zien, leidt tot ad-hocmaatregelen en is volgens hem zeer inefficiënt. Er moet een globale visie worden ontwikkeld, met prioriteiten en geleerde lessen.

Matthias Diependaele is het daar principieel helemaal mee eens, maar volgens hem bestaat die visie al in het regeerakkoord. Er werd beslist recurrent in te zetten op innovatie en welzijn en de investeringen in scholenbouw, bouw van sociale woningen en wegeninfrastructuur op te trekken. Naarmate er jaar na jaar geld beschikbaar is, wordt die visie geconcretiseerd.

Bart Andriessens verklaart inzake wegeninfrastructuur dat het Rekenhof een audit opstart over de 27 missing links die in 2001 werden gedefinieerd, maar waarvoor nooit enige prioriteit werd bepaald, tenzij dat ze in 2010 moesten opgelost zijn. Daar werden volkomen onrealistisch een aantal projecten geponeerd zonder een kostprijs of een timing te bepalen. Men stelt vast dat telkens bij het begin van een regeerperiode prioriteiten worden bepaald maar de volgende regeerperiode kunnen dat andere projecten zijn, omdat er geen visie achter zit. Bijvoorbeeld bij de A11, kostprijs 600 miljoen euro, kan de vraag worden gesteld of die prioritair was en welke andere projecten daarvoor misschien werden uitgesteld. Aldus worden prioriteiten bepaald zonder dat er uitleg bij wordt gegeven en kunnen die prioriteiten af en toe ook zonder uitleg veranderen.

Hij stelt dat er best een plan met prioriteiten zou worden gemaakt, dat dan inderdaad wordt ingevuld naarmate de budgetten voorhanden zijn. Laat daarin de tegenslagen die gebeuren met juridische procedures rond GRUP's en dergelijke

meespelen: als de beslissing over een project wordt vernietigd door de Raad van State, weet men dat het project misschien een jaar moet worden uitgesteld, maar dan kan men tussentijds misschien al overgaan tot de volgende prioriteit op de lijst. Dat is dan onderbouwd, men hoeft dan niet willekeurig te kiezen wat men wil aanpakken.

Matthias Diependaele noemt dat een oneerlijke voorstelling van zaken. AWV probeert nu wel degelijk op basis van objectieve criteria prioriteiten te bepalen voor de wegeninfrastructuur. Maar probeer maar eens prioriteiten te stellen over beleidsdomeinen heen. Bouw je een school of een weg? Ten tweede staat er in het regeerakkoord een korte lijst van projecten, onder meer de Noord-Zuidverbinding en de N60. Als er daarvan projecten nog niet werden uitgevoerd, heeft dat niets te maken met de financiering. Voor de N60 werd het GRUP vernietigd, en ook bij de Noord-Zuidverbinding, het Saeftinghedok en andere projecten waren er geschilprocedures. Iedereen weet dat die investeringen prioritair zijn, en het gaat telkens om gigantische bedragen, maar de problemen liggen nooit aan de financiering maar liggen keer op keer op het vlak van ruimtelijke ordening.

Björn Rzoska dankt Steven Van Garsse voor zijn uiteenzetting. Die bevatte een aantal argumenten om dingen decretaal te regelen en dat was ook een van Rzoska's eigen drijfveren om deze commissie te laten oprichten. Het is een boeiende discussie en men kan er heel wat audits bij bestuderen, zoals de audit over de fietspaden. Daar ziet men dat er regelmatig bedragen worden genoemd in de pers, maar zodra het parlement of zelfs het Rekenhof wil onderzoeken hoe het is gesteld met bepaalde projecten en prioriteiten, is dat een ongelooflijk moeilijke puzzel om samen te leggen.

Het moet wel degelijk mogelijk zijn een strategische visie op grote investeringen te ontwikkelen, zoals in het inspirerende Nederlandse voorbeeld. Het is wel goed dat er in 2018 610 miljoen euro wordt gemobiliseerd in pps en alternatieve financiering, maar daar begint het probleem pas. Als men dan kijkt in het centenblaadje of hoe het in de begroting wordt opgenomen, ziet men voor 2018 wel de betaalkredieten, maar die zijn veel minder dan 610 miljoen euro omdat de projecten nog in gang moeten worden getrokken. Dus na de afbakening en het op gang trekken van de projecten, wordt het moeilijk om volgen. Als men kijkt naar de prioritairere projecten, van de lopende of voorgaande regeerperiodes, en wat daarvan effectief werd gerealiseerd, zit daar soms een grote spanning op.

Ter conclusie drukt hij de hoop uit dat het Vlaams Parlement, na een politieke botsing van ideeën, een stap vooruit zal kunnen zetten op basis van de elementen die Steven Van Garsse heeft toegelicht.

Matthias Diependaele repliceert dat Björn Rzoska het zonet over de rapportering had. Hij is het ermee eens dat er een beter zicht moet komen op waar men de komende jaren aan toe is. Er is mogelijk een groot probleem dat men op den duur geen heldere kijk meer zou hebben op de beschikbaarheidsvergoedingen. Daar moet zeker wat mee gebeuren.

Voorzitter *Rik Daems* kan zich vinden in de geschetste elementen voor een kaderdecreet. Hij legt voor dat het een van de bedoelingen was het investeringsvolume groter te maken dan vandaag, waarbij men botst op de Europese regelgeving over het al dan niet verplicht incorporeren van investeringen in de begroting. De investeringscapaciteit van Vlaanderen is groter dan wat Europa toelaat binnen de reguliere begrotingspraktijk.

Hij vraagt of de vermelde 'cap' te maken heeft met recurrente begrotingsuitgaven, dus beschikbaarheidsvergoedingen in het kader van DBFM en zo meer, terwijl het investeringsvolume zelf buiten de begroting zit, zodat men daarvan alleen de

reflectie ziet in de begroting. Is er een mogelijkheid om vandaag te weten waar dat volume zit, om in te schatten wat de cap zou kunnen zijn en wat het investeringsvolume is dat daar tegenover staat? Wat is de grootte van de recurrente, gecapte beschikbaarheidsvergoedingen in de begroting? Het cappen is belangrijk voor hem, ook om te weten wat de stock aan investeringen is, en hoever die al is gevorderd.

Ten tweede, vindt hij het btw-compensatiefonds ook om een andere reden zeer interessant. Het volume aan beschikbare investeringen wordt daarmee vergroot, simpel gesteld plus 21 procent min de kosten. Kan dat worden opgenomen in een decreet? Hij meent van wel, afhankelijk van een akkoord met de federale overheid, maar er bestaan vandaag al verschillende btw-regelingen. Daarnaast is er het gegeven dat de federale overheid vandaag op het vlak van btw een heel stuk mist, want alle lokale overheden hebben zich al wel georganiseerd om autonome gemeentebedrijven op te richten. Het verschil tussen die twee constructies is de transparantie en de werkingskost van de autonome gemeentebedrijven. In principe zou men het investeringsvolume dus kunnen vergroten zonder meerkost voor het federale niveau. In Leuven stelt hij vast dat elke investering van enige grootte via een autonoom gemeentebedrijf gebeurt en de federale overheid ontvangt daarop geen btw. Voor die btw-compensatie voor autonome gemeentebedrijven is er echter een hele organisatie nodig en moeten heel wat inkomsten van de gemeente worden getransfereerd. Men zou dus een hele vereenvoudiging met meer transparantie tot stand kunnen brengen via een btw-compensatiefonds.

Ten derde, is hij het in de context van belastingkredieten voor particuliere investeerders niet eens met de stelling dat het de facto goedkoper is naar de markt te stappen, los van de spaargelden. Dat hangt gewoon af van het verschil tussen de opbrengst op spaargelden en wat er door de overheid moet worden betaald als ze een investeringskrediet aangaat. Daarbij moet men dan in rekening brengen wat de kostprijs van het belastingkrediet voor de spaarder zou zijn. Als die totale prijs voor een belastingkrediet inclusief kosten gelijk is aan de prijs voor een investeringskrediet, geeft Rik Daems er de voorkeur aan met spaarders te werken. De spaarder heeft dan immers meer opbrengst dan op de markt en voor de overheid maakt het in dat scenario niet uit. Dat is zeker te overwegen voor hem, en misschien kan dat ook met een fiscale tool die op Vlaams niveau beschikbaar is. Als men fiscale autonomie heeft, moet men die ook maar gebruiken. Hij volgt Steven Van Garsse waar die stelt dat men daarvoor klaar moet staan, ook al doet de situatie dat lenen duur is zich nu niet voor. Een rentestijging kan immers snel gaan. Als er morgen een 'free float' komt van de RMB, zeg maar de yuan, dan garandeert hij dat de investeringskredieten in België met minimum 300 punten duurder worden. Als je dan nog anderhalf jaar nodig hebt om een decretaal instrument uit te vinden, zit je met een probleem.

Hij resumeert dat er wat hem betreft een kader moet worden gemaakt van het veld van de alternatieve financiering, met incorporatie van grote projecten, zodat er een consolidatie is en de cap zichtbaar wordt, wat nu, los van de politieke besluitvorming, niet het geval is. Voor de 610 miljoen euro waarvan sprake, zou men dan kunnen afwegen wat er wordt gestopt in een cap voor recurrente beschikbaarheidsvergoedingen en wat er 'one shot' wordt besteed. Dat zou kunnen betekenen dat die 610 miljoen euro een hefboom wordt voor 2 miljard euro.

Hij vraagt Steven Van Garsse of er nog andere elementen zijn, die nog niet werden ter sprake gebracht, die het investeringsvolume kunnen doen stijgen zonder op de muur van de Europese regelgeving te botsen. Hij ziet tot dusver drie elementen: de pure cap; het private risico, mits dat voldoende groot is om het buiten de begroting te houden; en het btw-compensatiefonds. Zijn er nog andere mogelijkheden? Dat was een van de opdrachten van de commissie: gegeven de investeringscapaciteit van Vlaanderen, onderzoeken hoe men het

investeringsvolume kan doen stijgen. Zijn er nog andere elementen om geld te vinden buiten de begroting?

Steven Van Garsse antwoordt met betrekking tot de cap dat hij geen cijfers bij de hand heeft, maar uit een berekening destijds door het Kenniscentrum PPS bleek dat Vlaanderen ver verwijderd is van wat internationaal als problematisch wordt beschouwd. Hij kan zich niet voorstellen dat het vandaag anders zou zijn. Daar is nog wel wat marge, dat is onder controle en niet problematisch. De safeguard ceiling is het noodplafond waar je zeker moet onder blijven. Vlaanderen bevindt zich niet in de gevarezone, maar als men te creatief zou worden, is dat wel een aandachtspunt.

Bart Andriessens vult aan dat het Rekenhof daarover cijfers heeft gepubliceerd in het rekeningenrapport 2014, die werden doorgetrokken tot 2035-2040. Hij merkt op dat die cijfers wel in stijgende lijn zitten, zonder zich uit te spreken over de cap. Rond 2030 moet die stijging goed worden gecontroleerd, met de zes bijkomende projecten in weginfrastructuur en zo meer. Bovendien was de uitbreiding van 300 miljoen euro voor de scholen en de 150 miljoen euro die er nu weer bijkomt nog niet inbegrepen in die cijfers. Eigenlijk zou die oefening eens opnieuw moeten gebeuren.

Matthias Diependaele meent dat de cap inderdaad moet worden onderzocht, maar hoe bepaal je die precies? Het is geen bedrag, maar is het een percentage van de uitgaven of van het bnp?

Steven Van Garsse antwoordt dat men internationaal een percentage van de begroting hanteert. Het Kenniscentrum PPS heeft dat in het verleden al enkele keren onderzocht. Het gaat over bijvoorbeeld 2 procent. Dat is internationaal al onderzocht en er zijn landen die het toepassen. Vlaanderen moet het warm water dus niet opnieuw uitvinden. Die oefening is niet onoverkomelijk maar moet vroeg of laat wel gebeuren, om niet terecht te komen in heel vervelende toestanden waarbij er geen vrije begrotingsruimte meer zou zijn. Dat zou betekenen dat men niet meer kan investeren, want de overheid zit met een loonmassa en op federaal niveau bijvoorbeeld ook een pensioenmassa. Het aandeel van de begroting dat reëel vrij is, zakt jaar na jaar. Hoe meer debudgettering er is, hoe substantiëler het vrije aandeel zakt. Als er dan een crisis komt, zit je met de gebakken peren, zoals in Portugal is gebeurd.

Bart Andriessens vult aan dat men in Portugal die rekening nooit heeft gemaakt en dat men daar niet had gezien dat de toestand compleet uit de hand aan het lopen was. De investeringen zaten verspreid over beleidsdomeinen en men heeft er nooit de gehele rekening gemaakt.

Steven Van Garsse vervolgt inzake het tweede element aangebracht door Rik Daems dat hij nooit heeft gepleit voor de afschaffing van de autonome gemeentebedrijven. In Nederland heeft men ook een btw-fonds. Dat werd geëvalueerd en toen bleek dat al de ingewikkelde fiscale constructies om zeg maar belastingen te ontwijken, gestopt zijn na de oprichting van het btw-fonds. Dat betekent zeker niet dat autonome gemeentebedrijven of andere agentschappen zouden verdwijnen. Die zijn zeker ook niet opgericht om ontwijkingsconstructies op te zetten. Vaak zit daar heel wat expertise over projectmanagement in, die wat verder van de administratie is te situeren en die wordt verzelfstandigd om efficiëntere en kortere beslissingstrajecten te hebben. Maar met btw-compensatie kan je dus wel de echte ontwijkingsconstructies tegengaan.

Het derde element, de fiscale autonomie, is inderdaad een punt. Zijn er nog andere elementen die investeringen kunnen bevorderen? Ja, de spreker zijn doctoraat ging over concessieovereenkomsten. Eigen daaraan is dat de gebruiker betaalt. ESR-

matig zijn er twee grote technieken om gedeconsolideerd te investeren. De eerste is DBFM, de tweede zijn de concessies. Die laatste techniek is niet altijd even populair omdat de gebruikers de rekening krijgen, maar het is wel een zeer eerlijk systeem. Uiteindelijk worden nu heel wat dingen afgewenteld op de algemene belastingen; met concessies kan je de kosten meer toegespitst aanrekenen aan degenen die er reëel gebruik van maken. Men kan ook concessies opzetten waarbij de investeringen gedeconsolideerd zijn en de private investeerder substantieel investeert, want ESR-2010 laat dat toe, en de inkomsten komen dus niet uit de begroting maar van de gebruikers. Die piste wordt vaak vergeten maar internationaal krijgen de concessiefiguren meer aandacht omdat ze heel aantrekkelijk zijn: de belastingen moeten niet worden verhoogd, het is een private investering die gedebudgetteerd is en de kosten worden toegerekend aan wie er effectief gebruik van maakt.

Voorzitter *Rik Daems* merkt op dat men in een concessieconstructie ook nog wel gebruik kan maken van een van de vormen van belastingkrediet voor de private investeerders.

Steven Van Garsse antwoordt dat daaraan kosten zijn verbonden, maar men kan het overwegen om private investeringen aan te moedigen. Concessies waren in het verleden zeker in België en Vlaanderen niet zo populair omdat de gebruiker direct betaalt, maar het is wel een heel eerlijk systeem. Het is wel zo dat de private investeerders een risico van afname van gebruik moeten dragen. Als er geen auto's door een toltunnel rijden, heeft de concessiehouder een zwaar probleem. De risicomarges die worden doorgerekend, zijn daarom veel hoger dan de premies en marges die worden aangerekend voor DBFM-constructies. Concessies zijn dus wat duurder op dat vlak, maar anderzijds is het risico effectief ook veel groter. Na de bankencrisis vroegen vele concessiehouders een staatswaarborg omdat projecten niet meer als concessie konden worden gerealiseerd aangezien het risico volstrekt onbeheersbaar was. Dat is natuurlijk weer een heel andere discussie. Concessie is een techniek met bepaalde voor- en nadelen, die in bepaalde sectoren wel opportuniteit biedt.

Voorzitter *Rik Daems* vraagt of dat zijn plaats kan hebben in een eventueel kaderdecreet, los van het gebruik, net zoals DBFM en de cap. Hij ziet een aantal mogelijke opties, waarover de regering dan moet beslissen wat ze ermee doet. Geldt dat ook voor concessies?

Steven Van Garsse bevestigt dat concessies hun plaats zouden hebben, in de veronderstelling dat men ook fiscale stimulansen onderbrengt in het kaderdecreet. Als men die instrumenten wil inzetten, moet men ook nadenken hoever men daarin wil gaan met het oog op de cap. De cap op de beschikbaarheidsvergoedingen zit indirect in de begroting, maar voor de andere instrumenten wordt er gedeconsolideerd. Men ziet dan geen betalingen in de begroting maar indirect zit men wel met kosten en risico's. Wanneer dat misloopt, is het de vraag of de overheid de concessies niet moet overnemen indien het gaat over bepaalde essentiële infrastructuur die een openbare dienst betreft, zelfs als die overkop gaat. Je moet daarin realistisch zijn. Er is dus een verborgen risico bij concessies en men moet die dan ook transparant in kaart brengen, net zoals de cap op DBFM. Overigens vraagt Eurostat ook systematisch niet alleen welke beschikbaarheidsvergoedingen er worden betaald, maar ook welke grote concessies er zijn. Eurostat is daar dus wel attent voor en wil dat volledig in beeld brengen.

Voorzitter *Rik Daems* vraagt of er desgevallend ook een cap wordt geplaatst op fiscale voordelen, die in de begroting dan niet als een uitgave maar als een minderinkomst worden beschouwd, net zoals de fiscale uitgaven op federaal vlak die men op Vlaams niveau niet kent.

Tot slot stelt de voorzitter dat de commissie deze uiteenzetting even zal laten bezinken en daarover zo spoedig mogelijk zal vergaderen. Met het oog op de werkingstermijn van de commissie, tot eind december 2017, rest er immers weinig tijd voor het opstellen van een kaderdecreet. Van de kabinetten van de minister-president en de minister van Financiën en Begroting en van het Kenniscentrum PPS, ook aanwezig in de vergaderzaal, verwacht de voorzitter dat ze hun eventuele bedenkingen tijdig kenbaar maken. De voorzitter meent ten slotte dat er nu meer dan voldoende stof is om over partijgrenzen heen aan een kaderdecreet te werken.

5.4. Gevolg

Ingevolge de voorstelling van Steven Van Garsse, en ook voortbouwend op de nota van Bart Andriessens, heeft het commissiebureau de parlamentsvoorzitter op 21 november 2017 gevraagd de opdracht van de commissie aan te passen. Het Uitgebreid Bureau van het Vlaams Parlement heeft dientengevolge op 27 november 2017 beslist dat:

- 1° het Vlaams Parlement twee overheidsopdrachten geeft voor de redactie van ontwerpen voor twee voorstellen van kaderdecreet inzake alternatieve financiering van overheidsinvesteringen (eerst een ontwerp over de organisatie van pps, daarna een ontwerp over financieringsinstrumenten);
- 2° die twee voorstellen van decreet na hun indiening telkens voor behandeling worden verwezen naar de Commissie voor alternatieve financiering van overheidsinvesteringen (en dus niet naar de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting);
- 3° de commissie wordt ontslagen van haar opdracht een maatschappelijke beleidsnota op te stellen;
- 4° de commissie haar werkzaamheden mag voortzetten tot zij de voormelde voorstellen van decreet definitief heeft afgehandeld.

Die punten werden, voor zover nodig, bekrachtigd door de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement op 29 november 2017.

Vervolgens heeft het Bureau van het Vlaams Parlement, na raadpleging van de markt, op 26 maart 2018 beslist een opdracht voor de redactie van een ontwerp van een voorstel van kaderdecreet met betrekking tot de organisatorische aspecten van pps te gunnen aan de Universiteit Hasselt, met professor Steven Van Garsse als hoofdredacteur. Het bedoelde ontwerp moest uiterlijk 26 juni 2018 worden bezorgd aan het Vlaams Parlement.

6. Gedachtewisseling op 23 mei 2018 met professor Steven Van Garsse over de stand van zaken van de redactie van een kaderdecreet Publiek-Private Samenwerking

Voorafgaand aan de inlevering van zijn opdracht tot redactie van een ontwerp van voorstel van kaderdecreet Publiek-Private Samenwerking, hield de commissie op 23 mei 2018 een gedachtewisseling met professor Steven Van Garsse over de stand van zaken.

6.1. Toelichting door professor Steven Van Garsse

Voorzitter *Rik Daems* stelt dat de krijtlijnen voor de opdracht aan de Universiteit Hasselt weliswaar werden uitgetekend door de commissie, maar dat het toch nuttig leek om tussentijds al te bekijken in welke richting de werkzaamheden evolueren en die zo nodig bij te sturen.

6.1.1. Beschrijving van de opdracht

Steven Van Garsse herhaalt vooraf wat de doelstellingen en de scope van het gevraagde ontwerp van voorstel van kaderdecreet zijn. Zijn opdracht is strak afgeleid, maar daarbinnen tracht hij toch enige creativiteit aan de dag te leggen. Hij somt de verschillende elementen van de opdracht op, namelijk het aflijnen van:

- 1° het toepassingsgebied en de definities;
- 2° de rapportering, eventueel ook in relatie met het decreet van 8 november 2002 houdende controle op grote infrastructuurprojecten;
- 3° evaluatie ex ante, ex durante en ex post van projecten, wat nu niet volledig loopt zoals het zou horen;
- 4° de strategische visie op infrastructuur en investeringen, wat we vandaag niet hebben, toch niet in de mate die wordt nagestreefd of aanbevolen door allerlei internationale instellingen;
- 5° het 'cappen' van de uitgavenbegroting, dat wil zeggen het opleggen van een maximumpercentage dat mag besteed worden aan de beschikbaarheidsvergoedingen voor pps-projecten, om de vrije beleidsruimte voor de toekomstige generaties te beschermen tegen het sluiten van te veel pps-contracten.

6.1.2. Aanpak van de opdracht

Hij overloopt eerst hoe hij tot dusver is te werk gegaan. De opdracht is een hele uitdaging gebleken omdat ze tamelijk ruim gaat, veel ruimer dus dan pps. In de weliswaar limitatieve onderdelen van de opdracht worden immers heel wat uiteenlopende zaken vermeld: enerzijds is er een sterke focus op pps en DBFM, bijvoorbeeld wat de 'safeguard ceiling' of vrije beleidsruimte betreft; anderzijds is er ook een focus op alternatieve financiering en grote infrastructuurprojecten, waarover de onderdelen rapportering en evaluatie gaan. Er zit bovendien nog een onderdeel infrastructuur- en investeringsvisie in, dat nog veel breder is. Dat gaat over alternatieve financiering maar ook over investeringen in andere grote projecten. Dat is dan ook de reden dat hij de materie heel ruim heeft aangepakt.

Allereerst heeft hij via 'desk research' en literatuurstudie een vooronderzoek verricht naar hoe het er in andere landen, niet alleen de ons omringende, aan toe gaat met pps-projecten. Hoe zit het daar met 'major projects', met 'large infrastructure projects'? Hoe zit het met evaluatie en voortgangsrapportages van pps-projecten en zo meer? Hij heeft onderzocht wat internationaal wordt geïdentificeerd als aanbevelenswaardige of te nemen stappen en heeft daarbij diverse internationale aanbevelingen en goede praktijken inzake pps en grote projecten gescreend, zowel van de Verenigde Naties als de Wereldbank, de OESO, de G20 en dergelijke meer.

De afgelopen weken heeft hij ook al verkennende gesprekken gevoerd om het draagvlak en de haalbaarheid te toetsen, onder meer met diverse academici gespecialiseerd in bestuurskunde en economische en juridische aspecten van infrastructuur, dit voornamelijk op informele basis.

6.1.3. Algemene bevindingen

Vandaag geeft hij dus een stand van zaken en zet hij voor elk van de punten van de opdracht uiteen wat zijn inzichten daarover zijn. Als uit de input na discussie blijkt dat de commissie hem wil volgen in zijn oplossingsrichtingen, waaraan nog veel werk is, plant hij gesprekken met de vakdepartementen om zijn ideeën verder te concretiseren en de haalbaarheid van de voorstellen te bewaken.

Een andere uitdaging, naast de ruime scope van de opdracht, is dat je in een decreet niet alles kwijt raakt. Je moet een zekere verdeling tussen het parlement en de regering respecteren en er zullen dus wellicht uitvoeringsbesluiten nodig zijn.

In de toelichting bij het ontwerp van voorstel van kaderdecreet kan je echter wel de richting aangeven.

Steven Van Garsse stelt vervolgens scherp waar zich de problemen bevinden, want zijn oplossingsrichtingen vloeien uiteraard voort uit de detectie van die problemen.

Hij toont een diagram van de G20 Infrastructure Hub, met betrekking tot België met inbegrip van de gewesten. Daaruit blijkt dat België, en dus ook het Vlaamse Gewest, op de meeste punten qua infrastructuur en grote projecten ongeveer het gemiddelde van de ontwikkelde landen scoort. Voor vergunningen (onderdeel 'permits') zitten we iets onder het gemiddelde; die problematiek in België en Vlaanderen is bekend, maar eigenlijk zitten we daar toch nog redelijk goed. We hebben een bewezen 'track record' om projecten waar te maken: als projecten worden opgestart, worden ze in de meeste gevallen ook opgeleverd. Voor het behalen van resultaten (onderdeel 'deliver') zitten we dan ook boven het gemiddelde. Ons juridisch kader (onderdeel 'regulatory') zit op het gemiddelde, evenals het onderdeel 'governance', dat is de wijze waarop de administratie met projecten omgaat. Het onderdeel 'procure' (de aanbestedingen) loopt niet altijd zoals men het zich voorneemt, maar ook daar scoren we redelijk goed. Je moet ook het verband leggen tussen de aanbestedingen en de vergunningen. We weten dat grote infrastructuurprojecten tijdens een aanbesteding regelmatig vastlopen op vergunningsproblemen. Die twee onderdelen zijn dus verbonden, maar echt dramatische effecten blijkt dat uiteindelijk niet te veroorzaken.

Die goede scores gaan over Vlaanderen, aangezien het gewestbevoegdheid betreft. Als je daarentegen de component beleidsplanning bekijkt, dit wil zeggen de aanpak van het infrastructuur- en investeringsbeleid, is er een globale planning en prioritering van projecten, is er een gecoördineerde afstemming en zo meer, inclusief opvolging en monitoring. Dan moeten we helaas vaststellen dat we volstrekt ondermaats scoren op het onderdeel 'plan'. Dat maakt vrij pijnlijk duidelijk dat er een probleem is dat moet worden opgelost, want die G20 Infrastructure Hub vergelijkt heel veel landen en regio's met elkaar. Het getoonde diagram geeft qua probleemstelling een veel beter beeld dan uitgebreide teksten of analyses.

Jo De Ro vraagt verduidelijking inzake het punt waar we ondermaats scoren. Zetten we dan te weinig in op planning over een periode van bijvoorbeeld tien jaar? Hij ziet in buurlanden grote infrastructuurprojecten zoals spoorwegen, bruggen, wegen, waarbij het gaat over plannen tot 2030 of 2035. Gaat het daarover?

Steven Van Garsse bevestigt dat het gaat over het planmatig, georganiseerd, met uniforme methodologieën aanpakken van grote projecten waarop we ondermaats scoren. Als we de periode 2014-2016 bekijken, merken we dat heel veel internationale instellingen zoals de Wereldbank, de OESO, de G20 zich op infrastructuur hebben geworpen omdat we voor ongelooflijk grote uitdagingen staan. Er moeten wereldwijd heel veel investeringen gebeuren en we moeten daarbij heel sterk inzetten op professionalisering. In Vlaanderen is in die periode wel veel werk verricht om allerlei problemen op te lossen in verschillende dimensies. Er was de commissie-Sauwens en heel de beweging rond versnelling van investeringsprojecten, en ook het decreet Complexe Projecten. Wat de planmatige dimensie betreft, is er echter heel weinig gebeurd bij ons. Hoewel je niet mag zeggen dat we helemaal niets doen op dat vlak, heeft de G20 Infrastructure Hub dat echter niet gecapteerd in zijn perceptie, en is er alleszins nog heel wat werk te verzetten. Andere landen hebben geconcentreerde investeringsplannen met prioritering die 30 tot 50 jaar vooruitgaan, maar Vlaanderen heeft dat niet. Omdat men voor enorme uitdagingen staat, heeft de G20 de Infrastructure Hub opgericht om kennis te poolen, om een 'pipeline' te maken om de private sector te tonen welke opportuniteiten er zijn en ook om de publieke sector te ondersteunen door capaciteitsontwikkeling ('capacity building'). Je ziet dat op alle niveaus, ook de OESO en de Wereldbank

hebben daar sterk op ingezet. Vlaanderen is niet volledig meegegaan in die trend, en dat wordt gereflecteerd door het getoonde diagram.

Vandaag hebben we in Vlaanderen de rapportering over alternatieve financiering, die is gebaseerd op een resolutie die ondertussen meer dan tien jaar oud is. Juridisch gezien is dat een heel zwakke basis. Het is bijna een wonder dat men dit blijft toepassen bij gebrek aan beter, maar dat duidt erop dat iedereen ook wel voelt dat er wat moet gebeuren qua rapportering. Steven Van Garsse maakte destijds deel uit van de administratie. Het idee was dat er regelmatig moest worden gerapporteerd over de grote, vooral pps-achtige projecten, dat die moesten worden opgevolgd en dat het parlement die moest kunnen overzien. Dat is een zeer legitieme doelstelling, maar die rapportering beslaat vandaag meer dan 400 bladzijden en is extreem uitgebreid, wat een zeer hoge werklast voor de administratie meebrengt. Desondanks is die rapportering, die trouwens ook bepaalde interne inconsistenties bevat, volgens Steven Van Garsse niet adequaat om projecten op te volgen en te sturen, terwijl dat net de bedoeling was. Er zitten veel details en weinig relevante zaken in, bijvoorbeeld in verschillende programma's wordt er gerapporteerd over subsidies. Het is op zich wel interessant om een monitoring en rapportering over subsidies te hebben, bijvoorbeeld het VIPA-verhaal, en de historische redenen waarom dat erin zit, zijn hem goed bekend, maar eigenlijk hoort dat niet thuis in een rapportering over alternatieve financiering. Die meer dan 400 pagina's worden ook aangeleverd met een heel grote vertraging en, zoals de leden zelf kunnen vaststellen, is die informatie dan compleet achterhaald.

Er is ook de rapportering inzake risicobeheer sedert 2002. De ratio daarachter was de ontsporing van de kosten voor de verdieping van de Westerschelde, wat toen door de Nederlandse Rekenkamer en het Belgische Rekenhof werd vastgesteld. Men concludeerde toen dat ex-postcontroles niet adequaat waren om te monitoren en het parlement te informeren. Er was meer nodig: risicobeheer, projectmanagement, korter op de projecten zitten. Qua doelstelling verschilt dat dus niet veel van de rapportering over alternatieve financiering, maar dan iets anders uitgewerkt. Dat werd geïmplementeerd in een decreet, volgens hetwelk er jaarlijks een rapportering aan het parlement moet worden bezorgd, maar de laatste rapportering dateert intussen van 2007 of 2008. Dat betekent niet dat de administratie niet aan risicomangement van projecten doet, maar we moeten vaststellen dat het toch niet volledig loopt zoals het initieel gepland was.

Dan is er nog een hele resem van andere rapporteringen, bijvoorbeeld over het Masterplan 2020, maar we merken dat het met al die rapporteringen niet loopt zoals het hoort. Een globale infrastructuurvisie met planning en prioritering hebben we niet, evenmin als een uniforme methodologie voor alle projecten of een 'pipeline', die internationaal nochtans wordt aanbevolen. Dat alles verklaart die score.

Waar zijn er dan bijstellingen nodig? Deze commissie heeft intussen al vele aanbevelingen gehoord, maar het loont de moeite ze nog even te herhalen. Ten eerste is er internationaal een momentum om de goede praktijken van de afgelopen jaren te implementeren. Ten tweede moet het investeringsbeleid worden geprofessionaliseerd, met een meer planmatige aanpak, wat helemaal niet betekent dat je naar een planeconomie moet gaan. Effectieve monitoring en het aansturen van grote projecten zijn belangrijk. Idem voor het creëren van transparantie over de projecten en over het beleid en de visie, want een rapportering van meer dan 400 bladzijden is ongezien in de buurlanden. Nergens publiceert men zoveel. Je zou daaruit kunnen besluiten dat we net het meest transparant zijn, maar de realiteit is dat je in die hoeveelheid informatie verdronken wordt en dat je het tegendeel van transparantie verkrijgt. Voortdurend leren en evalueren, vooral voor de administratie, houdt in dat je focust op een soort robuustheid van projecten, dat wil zeggen op waar voor je geld krijgen, met aandacht voor haalbaarheid, betaalbaarheid, helderheid, doelstellingen en budgettaire aspecten. Er moet consistentie zijn,

belangrijke wijzigingen moeten duidelijk worden gesignaleerd aan het parlement en er moeten knipperlichten zijn indien er bij wijze van spreken een wiel dreigt af te vallen. De kennis moet worden geborgd in de administratie, dat betekent dat ze wordt verzameld en dat men daarmee ook aan de slag gaat. Het is evident dat risicobeheersing en goed projectmanagement belangrijk zijn.

Steven Van Garsse komt nu tot de puntsgewijze bespreking van de uitvoering van zijn opdracht. Hij staat zeker open voor discussie over zijn inzichten, maar hij heeft daar veel tijd aan besteed en heeft in de ons omringende landen bestudeerd wat gangbaar en haalbaar is. Zijn oplossingsrichtingen zijn er dus niet zomaar gekomen.

6.1.4. Toepassingsgebied van het kaderdecreet

Qua scope, definities en toepassingsgebied was er de suggestie om de lokale besturen te betrekken. Steven Van Garsse heeft dat onderzocht maar hij vindt dat we moeten starten met de grote Vlaamse projecten. Daarna kan worden bekeken of de lokale projecten daarbij kunnen aansluiten. Er is overigens ook heel het BBC-verhaal dat al rapporteringen omvat. Het zou ook tegenstrijdig zijn om in allerlei decreten de lokale autonomie te versterken, terwijl je voor complexe infrastructuurprojecten de lokale besturen zou vasthouden en aansturen. Daarom wil hij als primaire oriëntatie scherpstellen op de projecten van de Vlaamse overheid, in de breedste betekenis van het woord. In binnen- en buitenland bestaan er drie uiteenlopende werkwijzen.

Ten eerste kan je zonder meer in een decreet bepalen over welke projecten het gaat.

Een tweede mogelijkheid, al dan niet in combinatie met de eerste, is zeggen dat men rapporteert over projecten die de beleidsdomeinen of de regering aanbrengen, zoals in Frankrijk of het Verenigd Koninkrijk. Dat werkt tot op zekere hoogte maar er zijn ook nadelen. Als daarop een audit wordt uitgevoerd, merkt men dat er geen consistentie zit in de aangedragen projecten. Iedereen brengt zijn eigen projecten in, en de ene doet dat al wat grondiger dan de andere.

Een derde benadering is dat het parlement de lijst bepaalt, zoals met de regeling van grote werken in Nederland. Steven Van Garsse geeft de voorkeur aan een combinatie van die drie benaderingen. Ten eerste moeten zeker de grote projecten met alternatieve financiering, dus de DBFM-achtige projecten met langlopende contracten, in het kaderdecreet staan. Dat zou dan slechts gelden voor de grotere alternatief gefinancierde projecten, met een individuele investeringswaarde vanaf bijvoorbeeld 50 miljoen euro, en ook voor de programma's vanaf bijvoorbeeld 100 miljoen euro waarbij kleinere projecten worden gecombineerd. Dan bestrijkt je een groot deel van de projecten die vandaag al in de rapportering over alternatieve financiering zitten en ook de projecten die destijds werden bedoeld toen de desbetreffende resolutie werd aangenomen. Daarnaast moet er ruimte zijn voor de regering of het parlement om aan die vaste categorie van projecten in het kaderdecreet andere projecten met zware uitvoeringsrisico's of complexe financieringsconstructies toe te voegen, bijvoorbeeld via een jaarlijks overlegmoment. Steven Van Garsse is dus voorstander van het werken met een vaste, afgebakende categorie naast een meer open categorie, met dien verstande dat de projecten in die open categorie aan een aantal criteria moeten voldoen, bijvoorbeeld aan de definitie in het decreet van 8 november 2002 inzake de controle op grote infrastructuurprojecten. Zo vermijdt men dat er moet worden gerapporteerd over projecten die niet aan het uitgewerkte format beantwoorden. In Nederland bijvoorbeeld hanteert men een aantal elementen waaraan de open categorie moet voldoen.

6.1.5. Rapportering over projecten

Qua rapportering heeft Steven Van Garsse vastgesteld dat er in het buitenland nergens wordt gerapporteerd zoals dat in Vlaanderen gebeurt. In zekere zin zijn we dus uniek, maar de zeer uitgebreide rapporteringen, waarvoor men veel data opvraagt, verlopen ook zeer moeizaam en lopen ook vast. Dat bleek onder meer ook in Nederland, waar men ook heel diep data opvraagt, uit een tussentijdse evaluatie enkele jaren geleden. Aan de andere kant zien we dat voortgangsrapportages, die redelijk summier zijn, wel goed werken als instrument voor monitoring en aansturing. Daarom wil hij een oplossing voorstellen die het opvolgen, monitoren en aansturen van projecten werkelijk kan waarmaken. Hij stelt een beknopte kernrapportering voor met dashboards waarop basisinformatie op maat van het parlement is af te lezen, maar waar nog veel data onder zitten, een managementinstrument dat moet toelaten om de aansturing te doen. Daarnaast wordt niet uitgesloten dat er voor sommige projecten waarvoor een verhoogde waakzaamheid van het parlement nodig is, dieper wordt gerapporteerd en eventueel ook met een andere frequentie, zoals vandaag al het geval is met het Masterplan 2020.

Het bleek niet evident om goede voorbeelden te vinden die werken, maar in Nieuw-Zeeland gebruikt men een concreet instrument met dashboards voor performantierapportering over grote projecten, dat aan alle doelstellingen voldoet en het parlement toelaat om effectief te monitoren en aan te sturen. Het is niet de bedoeling om één op één buitenlandse praktijken over te nemen, maar wel om een mechanisme te vinden om goede praktijken te verwerken op maat van wat we in Vlaanderen nodig hebben. Het rondgedeelde Nieuw-Zeelandse document begint met een aantal tabellen en grafieken waarop je meteen duidelijk ziet wat de grote projecten zijn, in welke sectoren ze zitten en wat hun waarde is. Er volgt wat toelichting over de voordelen van die projecten. Af en toe haalt men er in de rapportering een specifiek project uit om als casestudy meer onder de aandacht van het parlement te brengen. De beoordeling en opvolging van projecten gebeurt door ze op een dashboard weer te geven door middel van bepaalde kleurcodes: gaande van rood (problematisch) tot groen (zeer goed). Je ziet dan met één blik op de criteria hoever het project staat. Dan wordt er in het document nog een globale rapportering en visie gegeven. Het document bevat ook een interessante samenvatting, eigenlijk een inhoudstafel, waarop je in één oogopslag ziet hoever het ongeveer staat met de projecten: loopt het goed of niet, is het een nieuw project enzovoort.

In Nieuw-Zeeland heeft men vrij recent een 'pre-investment pipeline' ingevoerd, die berust op aanbevelingen door de G20 Infrastructure Hub en andere internationale instellingen. Die beslaat één bladzijde, met figuren die de waarde van het project geven en ook de verschillende stadia van de ontwikkeling van het project. Dat is heel elementair, maar ook zeer duidelijk. Eenmaal per jaar zet men daar de projecten in die in volle voorbereiding zijn, zonder verder informatie omdat het nog prematuur is, maar dat laat zowel het parlement als potentiële investeerders toe te merken dat er wat in de pipeline zit en wat de waarde van het project is. Dat is belangrijk om te weten waar de administratie en de beleidsdomeinen mee bezig zijn en ook om investeringen aan te trekken. Je ziet dat daar soms ook weer projecten uit verdwijnen, maar dat is logisch omdat het premature projecten zijn, waarover nog niet wordt gerapporteerd, maar die toch al interessant kunnen zijn om onder de aandacht te brengen zonder meer. Als wij ook zoiets zouden implementeren, voldoen we dus meteen aan een algemene internationale aanbeveling.

Het eigenlijke dashboard voor een mogelijke basisrapportering zit goed in elkaar. Er staan schema's en getallen op die zouden kunnen doorstromen uit de financiële rapportering van het Departement Financiën en Begroting. Die administratie is namelijk bezig met het opzetten van een digitale rapportering over financiële data.

Zo is er ook geen discussie meer over de juiste cijfers. Er is interne consistentie en duidelijkheid over het investeringsbudget, over wat er wordt uitgegeven en voor wat. Je zou aan het dashboard perfect ook beschikbaarheidsvergoedingen kunnen toevoegen. Onderaan staan de voordelen van het project: het is belangrijk dat die te allen tijde voor ogen worden gehouden. Bovenaan staan een aantal criteria, zoals het budget, de tijdslijn en de voordelen apart weergegeven door middel van kleurcodes, waardoor je met één blik ziet wat de stand van zaken van het project is. Daaronder staat ook nog een assessment, eigenlijk een zelfevaluatie, door het agentschap of de entiteit dat de initiator van het project is. Daarin wordt kort uitgelegd hoever men staat en wat er aan het gebeuren is. Het dashboard bevat ook een 'corporate centre comment'. Het corporate centre is een samenwerking tussen de Kanselarij zoals men dat hier zou noemen en het Departement Financiën en Begroting. Zij krijgen zo ook de kans om onafhankelijke commentaar te leveren op de status van het project en om te wijzen op aandachtspunten. Het dashboard vermeldt ook een aantal codes die verwijzen naar de wetgeving op openbaarheid van bestuur. Dat betekent dat men op die plaats informatie niet vrijgeeft omdat die vertrouwelijk is. Zo weet men dat informatie ontbreekt omdat ze niet publiek toegankelijk is, maar vanuit de parlementaire controle kan men wel toegang krijgen tot die informatie.

Voorts is er een tijdslijn die de mijlpalen van het project weergeeft, en ook een 'assurance schedule'. Het dashboard is een heel bondige rapportering, maar daarachter zit nog een heel systeem, onder meer een systeem van zelfevaluatie en 'peer evaluation'. In Nieuw-Zeeland, Australië, het Verenigd Koninkrijk en Nederland moeten pps-projecten en andere grote projecten een 'gateway review' ondergaan op sleutelmomenten. Daarbij buigen een aantal interne en externe experts zich op een kantelmoment over het project, onderzoeken zij een aantal elementen en brengen zij een vertrouwelijk rapport met aanbevelingen uit. De planning van de gateway reviews wordt vermeld in het assurance schedule. Kortom, wanneer het spel correct wordt gespeeld, geeft het dashboard op een heel aanschouwelijke wijze vertrouwen of een project wel 'on track' is, of inzicht waar er eventueel problemen zitten. Als op het dashboard van een project alles in het rood staat, kan je als parlement onmiddellijk vragen beginnen te stellen tijdens debatten, of het project aan een verscherpte monitoring en een uitgebreide voortgangsrapportage onderwerpen. Het gaat daarbij niet alleen over pps-projecten maar over alle grote projecten die substantiële risico's inhouden. Het feit dat er wordt gerapporteerd via een dashboard, met een uitgebreid achterliggend systeem, maakt het mogelijk te rapporteren over heel wat projecten. In tegenstelling tot de rapportering vandaag in Vlaanderen, met 400 à 500 bladzijden die echter toch nog weinig zeggen over de projecten, kan men hier in een oogopslag tientallen projecten bekijken. Als die werkwijze goed wordt uitgewerkt, geeft ze comfort en moet ze toelaten projecten daadwerkelijk te monitoren en eventueel bij te sturen.

Zonder de Nieuw-Zeelandse methode één op één te kopiëren, stelt Steven Van Garsse voor om ook in Vlaanderen aan het werk te gaan met een dashboard als basisrapportering, met onderliggende data om de consistentie te maximaliseren, met permanent een deel zelfassessment en een deel externe evaluatie en met ook de mogelijkheid om vanuit een onafhankelijke entiteit commentaar te capteren. Zodoende geeft men duidelijk aan waar het project staat en welke stappen van certificatie werden gezet. Tot zover wat de jaarlijkse rapportering en het idee van een managementrapportering betreft, onverminderd de mogelijkheid om voor probleemgevallen een uitgebreide voortgangsrapportage in het leven te roepen.

6.1.6. *Evaluatie van projecten*

Vervolgens behandelt Steven Van Garsse het kader voor evaluatie. Hij heeft buitenlandse voorbeelden onderzocht en daarbij vastgesteld dat er heel weinig evaluaties plaatsvinden. Er worden wel verschillende soorten audits uitgevoerd door het

National Audit Office, het Rekenhof of de Rekenkamer of interne auditdiensten, en daarvan vind je wel vele rapporten terug, maar echte externe evaluaties, die doorgaans door consultants worden gemaakt, vind je heel weinig. Heel vaak zijn de grote consultancykantoren namelijk niet happig om een heel groot project te evalueren, ook al worden ze daarvoor zeer goed betaald, want bij zulke projecten is iedereen betrokken en zijn ze dus helemaal niet in staat om ze onafhankelijk en objectief te beoordelen. Ten tweede blijkt het evalueren van projecten, wat men in Vlaanderen al heel lang probeert, niet evident omdat het moeilijk is om data te verkrijgen over die projecten. Vaak zijn die data gevoelig of kritisch en gooit men ze niet graag op straat bij consultants die daarmee misschien andere zaken zouden kunnen doen. Dat maakt het heel moeilijk. Enerzijds is uitbesteden dus niet evident, maar indien men anderzijds aan een departement zelfevaluatie over bepaalde projecten zou opleggen, vergt dat zeer technische expertise die vaak niet aanwezig is.

Dat brengt Steven Van Garsse tot de volgende conclusie: er zijn drie manieren waarop je projecten kan evalueren. Ten eerste zijn er permanente zelfevaluatie en peerevaluatie. Dat werkt goed, je moet met elkaar in discussie gaan en je kan snel remediëren. Vervolgens kan ook altijd een audit door het Rekenhof plaatsvinden als vorm van evaluatie. Ten slotte bestaat er ook nog interne audit als instrument van evaluatie. Vandaag bestaan er dus al twee belangrijke instrumenten die je overal ter wereld vindt, die goed werken en waar expertise en capaciteit voor zijn. Een kader voor zelf- en peerevaluatie is echter veel minder voorhanden. In het daarnet behandelde dashboard wordt met gateway reviews gewerkt. In Nieuw-Zeeland gebeurt die review door twee interne en twee onafhankelijk externe deskundigen die het project op sleutelmomenten bekijken en een vertrouwelijke beoordeling geven, om het project vooruit te helpen en inzichtelijk te maken waar er mogelijks problemen zijn. Na zijn studiewerk is Steven Van Garsse een grote voorstander van permanente zelf- en peerevaluatie binnen een bepaald kader, uiteraard met dien verstande dat er intern een systeem van risico- en projectmanagement moet zijn, dat zulks ten minste op sleutelmomenten moet gebeuren en dat het gefocust moet zijn. Voor hem is dat de oplossing en daar zijn goede voorbeelden van te vinden, in tegenstelling tot externe evaluaties door consultants. Het grote voordeel van een dergelijke methodiek, zeker wanneer die wordt aangestuurd door een onafhankelijke entiteit of cel, is dat die toelaat verschillende peerevaluaties te verzamelen, op te volgen, te bestuderen en er lessen uit te trekken. Met behulp van zo'n centrale opvolging kan een professionalisering gebeuren, door de betrokken personen op te leiden, methodieken te ontwikkelen en kennis te borgen om die kennis in te brengen in nieuwe projecten. In het Verenigd Koninkrijk past men die gateway reviews al heel lang toe. Er bestond een centrale eenheid die projecten opvolgde maar die op een bepaald moment werd opgeheven. Uit een recente evaluatie bleek echter de noodzaak van een entiteit die dat aanjaagt en rapporten centraliseert en opvolgt.

Rapportering en evaluatie gaan volgens Steven Van Garsse hand in hand. Als er zou gewerkt worden met een dashboard en een managementrapportering, moet men kunnen vertrouwen dat men zich daarop kan baseren voor de beoordeling van projecten. Hij meent dat er voorbeelden zijn die aantonen dat zo iets goed kan werken. Dat eerste luik is misschien een radicale breuk met wat er vandaag bestaat, maar hij heeft gezocht naar dingen die implementeerbaar en werkbaar zijn en het parlement toelaten om zijn opdracht effectief te vervullen.

6.1.7. Visie op infrastructuur

Het tweede luik is de visievorming op infrastructuur, die wordt aanbevolen door allerlei internationale organisaties. Het idee leeft om elke nieuwe legislatuur de regering te verplichten om binnen twaalf maanden haar visie op grote investeringen en infrastructuurwerken mede te delen aan het parlement. De regering moet

wat tijd krijgen om haar visie te ontwikkelen en moet daarover dan helder communiceren. Dat is relatief gemakkelijk te implementeren, maar Steven Van Garsse vreest dat dat niet volstaat. Hij heeft de best practices in de ons omringende landen bekeken en pleit ervoor om ook in Vlaanderen periodiek een onafhankelijke input voor de infrastructuurvisie te organiseren. Dat is belangrijk omdat dat een draagvlak en coproductie op het gebied van investeringen en infrastructuur creëert. Er zijn verschillende modellen mogelijk om zo iets te implementeren, bijvoorbeeld een expertencommissie die om de zoveel jaar een rapport oplevert en wijst op de grote uitdagingen voor de toekomst waarop moet worden ingezet. De nieuwe regering kan daarmee dan aan de slag en kan er gedeelten van overnemen. In het Verenigd Koninkrijk heeft men de National Infrastructure Commission, waar wel veertig man werkt; in Frankrijk heeft men dat eerder politiek ingevuld en maken vertegenwoordigers van de provincies en parlementsleden deel uit van de Conseil d'orientation; in België hebben we op federaal niveau het Strategisch Comité, dat het investeringspact mee voorbereidt, en dat bestaat uit een aantal captains of society.

6.1.8. *Maximumpercentage voor beschikbaarheidsvergoedingen*

Het beschermen van de vrije ruimte in de begroting is enerzijds heel complex en moeilijk te implementeren, maar anderzijds is dat als idee relatief eenvoudig. Steven Van Garsse stelt voor om in te schrijven dat op centraal niveau bijvoorbeeld maximum 2 of 3 percent van de totale begroting aan beschikbaarheidsvergoedingen kan worden besteed en op het niveau van de programma's of de beleidsdomeinen pakweg maximum 50 à 60 percent van het betrokken budget. Hij ziet vandaag weliswaar geen problemen op dat vlak, maar het lijkt hem goed maximumpercentages te verankeren opdat we op termijn Portugese of Griekse toestanden zouden voorkomen.

6.1.9. *Besluit*

Daarmee besluit Steven Van Garsse de stand van zaken van zijn werkzaamheden en de schets van de richting die hij wil uitgaan om oplossingen te bieden. Als de commissie daarmee kan leven, kan hij die oplossingen verder uitschrijven, in overleg met de vakdepartementen en de ministers. Hij staat open voor vragen en discussie.

6.2. Vragen en opmerkingen van de leden

6.2.1. *Vragen en opmerkingen van Matthias Diependaele*

Matthias Diependaele stelt dat het voor de commissie gemakkelijk is om eisen en wensen te formuleren, maar uiteindelijk zullen de mensen op het terrein dat nog allemaal moeten kunnen uitvoeren. Daarom lijkt het hem inderdaad verstandig dat er, wat ook de uitkomst van de commissiebespreking wordt, overlegd wordt met zoveel mogelijk betrokkenen om alle voorstellen door te praten.

Hij gaat vervolgens dieper in op de verschillende voorstellen. Eerst en vooral is het zijn aanvoelen dat professor Van Garsse ruimer gaat dan wat oorspronkelijk de bedoeling was. Er wordt niet alleen naar pps gekeken, maar ook grote infrastructuurwerken in het algemeen, die volledig klassiek worden gefinancierd, vallen onder de scope van het ontwerp van voorstel van kaderdecreet zoals Steven Van Garsse dat heeft geschetst. Voor Matthias Diependaele was dat initieel niet de bedoeling. Hij hoopte dat dat gescheiden zou blijven en dat er zou worden onderzocht hoe we de pure pps beter kunnen organiseren, want daar zijn er af en toe wel wat problemen mee en dat komt helemaal niet aan bod. Dat onderdeel mist hij en dat verbaast hem wat. Dat betekent echter niet dat hij er geen meerwaarde in ziet om de rapportering en zo meer over overheidsprojecten in ruimere zin ook bij te

sturen. Het lijkt hem zeker nuttig om dat, mits enige ruggespraak, nader te onderzoeken.

Ten tweede lijkt het getoonde Nieuw-Zeelandse voorbeeld hem heel handig qua rapportering. Wij hebben inderdaad ervaring met rapporteringen van ettelijke pagina's. Daar wordt zeer veel werk en tijd ingestopt, maar de meerwaarde is beperkt. Wij krijgen vandaag een foto van een bepaald moment, maar in het Nieuw-Zeelandse model kan je echt de voortgang van projecten vanaf een zekere omvang volgen en dat systeem lijkt hem dus erg nuttig voor de projecten op Vlaams niveau. Technisch bekeken, lijkt het hem moeilijker om het Vlaams Parlement bevoegd te maken om ook de projecten op lokaal niveau te volgen.

Er is zeker ook nood aan evaluatie. Dat sluit dicht aan bij de rapportering en Matthias Diependaele vraagt zich af of die twee niet in elkaar kunnen schuiven: met een permanente evaluatie heb je meteen ook een rapportering, of wordt de rapportering een managementsamenvatting van de lopende evaluatie. Evaluatie is alleszins nuttig. De diensten evalueren zichzelf zoals het hoort, maar het is evident dat de audit door het Rekenhof ook altijd blijft bestaan. Dat is dus tot op zekere hoogte dubbel gebruik.

De ontwikkeling van een visie noemt hij ook zeer interessant, en met name het voorstel om per legislatuur, binnen 12 maanden na het sluiten van het regeerakkoord, zuiver politiek een visie vast te leggen. Dat kwam daags voor deze bespreking trouwens ook al aan bod in het kader van de conceptnota voor nieuwe regelgeving van Peter Van Rompuy, Koen Van den Heuvel, Jenne De Potter, Katrien Schryvers, Katrien Partyka en Dirk de Kort betreffende de introductie van een investeringsnorm voor publieke investeringen (*Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1500/1-2). Matthias Diependaele is minder een voorstander van een decretale investeringsnorm (zie *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1500/1-2), maar is wel te vinden voor een norm die puur politiek per legislatuur wordt vastgesteld. De oprichting van een strategisch comité vindt hij niet nuttig. Dan zou men weer eens een adviesorgaan in het leven roepen waarvan men ook weer input zou krijgen. Het kan weliswaar interessant zijn om ideeën te vernemen maar het overaanbod aan adviezen ondergraaft de waarde ervan. Er bestaan nu reeds meerdere adviesorganen, zoals onder meer de SERV, die een bijdrage kunnen leveren. Hij meent dat voor de visieontwikkeling puur politieke keuzes moeten gemaakt worden voor de legislatuur vanuit de meerderheid, vanuit de regering.

Voorts voelt hij wel wat voor de prioritisering. Die is nuttig en nodig, maar dat ligt moeilijk wat het punt van de vergunningen betreft. We hebben met zijn allen op zijn minst het aanvoelen dat er daarmee problemen zijn, zoals iedereen weet die lokaal dossiers opvolgt. Zelf vermeldt hij een dossier dat al sinds 1972 loopt, namelijk de rechtekking van de N42 in Herzele, en zo zijn er nog heel wat voorbeelden. Steven Van Garsse heeft echter niet veel verteld over prioritisering. Het Agentschap Wegen en Verkeer doet al driejaarlijks zo'n oefening, maar je blijft zitten met het gegeven van de vergunningen die constant roet in het eten gooien. Matthias Diependaele vindt dat een uitdaging en is zeer benieuwd hoe Steven Van Garsse prioritisering zou kunnen verzoenen met het probleem van de vergunningen.

Ten slotte is de voornaamste opmerking van Matthias Diependaele dat de voorstellen van Steven Van Garsse vele nuttige dingen bevatten, maar dat hij wat op zijn honger blijft zitten wat pps betreft.

6.2.2. *Vragen en opmerkingen van Björn Rzoska*

Volgens *Björn Rzoska* bevatten de voorstellen heel wat stof. Hij noemt de probleemstelling door Steven Van Garsse zeer hard en alarmerend: geen

infrastructuurvisie, geen infrastructuurplanning, geen prioritisering, geen uniforme methodologie, geen pipeline, hoewel dat alles internationaal wordt aanbevolen. Aangezien de commissie Steven Van Garsse de opdracht tot voorbereiding van een ontwerp van voorstel van kaderdecreet heeft gegeven, wordt die probleemstelling ook erkend en hij concludeert daaruit dat deze commissie ad hoc een terecht initiatief was.

Wat betreft evaluatie en rapportering zit hij op de lijn van Steven Van Garsse. Net zoals Matthias Diependaele spreekt het Nieuw-Zeelandse model hem wel aan als diepgaand te onderzoeken voorbeeld. Hij beaamt dat de huidige rapportering wat tekortschiet: het gaat vaak om een momentopname, zodat je verplicht bent om zelf een tijdstabel op te maken op basis van meerdere rapporteringen over pps en alternatieve financiering als je de dynamiek over meerdere jaren wilt volgen, wat niet evident is. Zelf heeft hij ook een aantal interne inconsistenties gevonden. De informatie voor de rapportering moet uiteraard van verschillende administraties komen en vervolgens worden gebundeld. Het werd hem wel eens kwalijk genomen wanneer hij dat durfde opperen, maar hij heeft soms de indruk dat de bestaande rapportering, als je die over meerdere jaren bekijkt, deels knip- en plakwerk is. Blijkbaar stuit men daar op een grens om de informatie op een goede manier te rapporteren aan het parlement.

Ook qua evaluatie zit hij op de lijn van Steven Van Garsse. Zo bijvoorbeeld heeft de rapportering over de A11 in een van de hoorzittingen in deze commissie hem een dieper inzicht gegeven dan gelijk welke andere rapportering, net omdat daarin een soort zelfevaluatie was begrepen. Op dat punt was bijvoorbeeld de totstandkoming van de aanpassing van het ontwerp van de A11 gedurende het project voor hem een revelatie.

De visieontwikkeling lijkt hem een moeilijker gegeven. Die internationale aanbeveling gaat over de robuustheid. Hoe zet je je visie om naar een concrete planning? Dat loopt vandaag vaak wat fout. Het parlement snakt ernaar te weten wat de regering prioritair wil aanpakken, wat er op welk moment gebeurt, wat de volumes zijn, waarom een bepaald project wordt vertraagd en een ander project voorrang krijgt. Volgens Matthias Diependaele moet dat vanuit de regering komen. Wat denkt Steven Van Garsse daarover? Hij heeft daarvan buitenlandse voorbeelden gegeven, meer bepaald Nederland. Björn Rzoska wil geen praatbarak in het leven roepen, maar voor hem is het cruciaal te weten hoe we ervoor kunnen zorgen dat we, eventueel zelfs legislatuuroverschrijdend, een investeringskalender kunnen opmaken waar niet telkens opnieuw vraagtekens bij worden geplaatst wanneer een nieuwe bewindsploeg aan het werk gaat. Hoe kunnen we dat hard maken? Het is goed dat nieuwe regeringen eigen accenten leggen, maar van de verzekeringssector heeft de commissie vernomen dat niet de middelen het probleem zijn, maar wel dat zij eigenlijk niet weten wat er zit aan te komen en omwille van die onzekerheid hun middelen dan maar elders investeren. Om daaraan te verhelpen, moet voor Björn Rzoska het parlement op een of andere manier daarbij worden betrokken, niet om met zijn allen over elk project afzonderlijk te debatteren, maar om te garanderen dat geplande projecten niet verdwijnen bij het aantreden van een nieuwe beleidsploeg.

Hij verwijst ten slotte ook naar de bovenvermelde verdienstelijke conceptnota van onder meer Peter Van Rompuy. Hij is benieuwd naar de drempel die Steven Van Garsse in zijn betoog heeft geschetst. Dat is voor Björn Rzoska een andere manier om te komen tot een vorm van investeringsnorm. Bestaan er internationaal voorbeelden van landen met een dergelijke regelgeving? Dat is zeer belangrijk voor het budget. Bij ontvangst van het rapport alternatieve financiering kijkt hij steeds meteen naar de overzichtstabel waar je in één oogopslag, weliswaar niet altijd even duidelijk, kunt zien waar de projecten zitten en hoeveel de beschikbaarheids-

vergoedingen interen op de financiële ruimte en op de beleidsruimte voor toekomstige besturen, eens de projecten op kruissnelheid zitten.

6.2.3. *Vragen en opmerkingen van Peter Van Rompuy*

Peter Van Rompuy verklaart zich enthousiast over de uiteenzetting van Steven Van Garsse. Hij noemt de geboden basis voor een kaderdecreet een unieke kans die het parlement niet mag laten liggen. Er zitten een aantal belangrijke stappen voorwaarts in voor de investeringspolitiek in Vlaanderen. De voorstellen zijn overzichtelijk en helder en daarmee kunnen de politici aan de slag om zinvol werk te leveren.

De richting inzake de scope is voor hem een interessante piste, met evenwel de volgende bedenking. Steven Van Garsse heeft nog opengelaten of de projecten door de Vlaamse Regering en/of het Vlaams Parlement kunnen worden aangewezen. Peter Van Rompuy vindt dat het parlement hierin best een stem zou hebben.

Hij heeft geen bemerkingen over de rapportering.

De evaluatie is voor hem het belangrijkste onderdeel. Wat we nu het meeste missen, is permanente, regelmatige opvolging van de loop van de projecten. Hij is onder de indruk van het Nieuw-Zeelandse model, wat voor hem een voorbeeld is om naartoe te werken. Dat zou voor de Vlaamse investeringsprojecten een belangrijke meerwaarde kunnen leveren. Nu hebben we vaak nog discussies over de MKBA's en dergelijke meer, en dat is dan nog enkel voorafgaand. Een toezichtsc comité dat de werken verder opvolgt in de verschillende volgende fases zou een belangrijke verworvenheid zijn, die we zeker moeten proberen waar te maken en die ook al deel uitmaakte van zijn inbreng bij de nota van Bart Andriessens.

Bij het luik visievorming heeft hij nog enkele vragen. Een belangrijk aspect, dat we vandaag wat missen, is de grote investeringskalender, met prioriteiten, termijnen, voorziene budgetten. Vandaag is het een huzarenstuk om samen te puzzelen welke projecten er allemaal op een of andere manier op stapel staan. Een visie is dus meer dan welkom. Dit aspect moet nog verder worden geconcretiseerd. Plakken we er data en budgetten op en zo meer? Er is ook de vraag of er een voorafgaandelijke onafhankelijke input moet komen. Peter Van Rompuy is voorstander van een soort comité voor de investeringen, zoals ook al in zijn voormelde conceptnota staat. Dat kan niet los worden gezien van wat ervoor werd vooropgesteld: de output qua leerpunten van de toezichtsc commissie die de projecten volgt, zal natuurlijk ook van belang zijn voor de onafhankelijke input voor de visie. Die twee zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden, formeel of in de feiten. Voor hem is onafhankelijke input van een toezichtsc comité een nuttig instrument om de neiging tot provincialisme waarin we in Vlaanderen soms vervallen, tegen te gaan. Hij begrijpt dat niet iedereen voor een dergelijk comité gewonnen is, maar hij ziet er een meerwaarde in en hoopt dat daarvoor een intelligente oplossing te vinden is. Naar zijn mening is ook een vorm van parlementaire toetsing van de visieontwikkeling gepast. Dat hoeft geen bindend advies te zijn, maar het parlement zou alleszins een rol moeten spelen.

Net zoals Björn Rzoska, wenst hij graag te vernemen hoe Steven Van Garsse staat tegenover de drempel voor beschikbaarheidsvergoedingen als alternatief voor de investeringsnorm in de voormelde conceptnota.

Tot slot kan hij zich echt vinden in de bouwstenen van de voorstellen van Steven Van Garsse en de richting die ze uitgaan. Het parlement mag deze kans op belangrijke stappen vooruit niet laten liggen.

6.2.4. *Vragen en opmerkingen van Jo De Ro*

Jo De Ro vraagt zich af of het project Scholen voor Morgen, een samenwerking met AG Real Estate, binnen de pps-projecten van de Vlaamse overheid het grootst in volume is geweest tijdens de laatste jaren. Daarin is ondertussen al veel meer dan anderhalf miljard euro gepompt om scholen te bouwen. Het viel hem op dat de gewone rapportering aan de klanten, van wie hij er een was als lokale inrichtende macht, redelijk performant was. Op maandelijks basis kregen de klanten te horen hoeveel projecten er in de portefeuille zaten, hoeveel er in ontwerp waren, hoeveel er gegund waren en hoeveel vergund, hoeveel er waren opgeleverd of definitief opgeleverd en hoeveel er geopend waren. Hij kan zich voorstellen dat er achter die communicatieve rapportage voor stakeholders een machine zit die er ook bedragen op kan plakken. Hij heeft met Björn Rzoska destijds vaak op het kantoor van de secretaris-generaal van het parlement pps-dossiers geraadpleegd om de wettelijke constructie te bekijken en welke problemen er waren met Eurostat enzovoort. De NV Scholen voor Morgen heeft daarover naar zijn oordeel binnen de Vlaamse overheid een redelijk transparant beleid gevoerd. Misschien is het nuttig daarop verder te bouwen wat rapportering en opvolging betreft. Hij sluit zich aan bij de wil van Matthias Diependaele om duidelijk vooruitgang te boeken. Zijn eigen expertise ligt in de Commissie voor Onderwijs en niet in alternatieve financiering, maar als voormalig ambtenaar van de Vlaamse overheid haalt hij andere rapporteringsmethodes aan, bijvoorbeeld de interne VIA-rapportering met kleuren-codes, die een zekere druk zette op de verschillende departementen en agentschappen, maar ook alles wat ICT binnen de Vlaamse overheid betreft en de interne audit. Er bestaat dus toch al wat materiaal. Misschien moet de commissie eens een aantal leidend ambtenaren van de Vlaamse overheid uitnodigen om hun ervaringen mee te nemen. De ervaring van *Jo De Ro* als ambtenaar is dat het gemakkelijker is verder te bouwen op een fundament dat er al ligt dan weer eens iets nieuws op te bouwen naast de bestaande constructies. Die bedenking wil hij graag als inbreng meegeven.

6.2.5. *Vragen en opmerkingen van Jan Peumans*

Jan Peumans verklaart dat hij zich moest inhouden toen Steven Van Garsse het over voortgangsrapportages had. Je moet het in zijn context bekijken. Vroeger werd er niets gerapporteerd. Nu is het een onoverzichtelijk kluwen geworden. De regering zou dat veel compacter moeten doen. Het idee van een voortgangsrapportage was dat je de voortgang in een dossier zou kunnen zien. In de periode 2004-2009 was er in het parlement een subcommissie Financiën en Begroting waar er voortdurend zeer interessante debatten plaatsvonden met onder meer de toenmalige ministers Steven Vanackere, rond welzijnsvoorzieningen, en Marino Keulen rond een project voor sociale woningbouw, dat weliswaar werd afgevoerd. Die subcommissie had volgens *Jan Peumans* als grote voordeel dat je bepaalde informatie kreeg die je niet via schriftelijke vragen moest opvragen, zodat je enigszins wist hoe projecten in elkaar zaten volgens een aantal criteria. Steven Van Garsse heeft inderdaad een punt dat een rapport van vierhonderd bladzijden onleesbaar is.

Het beroemde decreet van 8 november 2002 houdende controle op grote infrastructuurprojecten, dat ook in het Reglement van het Vlaams Parlement werd opgenomen, moet misschien gewoon worden opgeheven. Parlementsleden die zeggen dat ze geen inzage krijgen in grote dossiers, hadden via dat decreet grote infrastructuurprojecten kunnen aanwijzen en dan was de regering verplicht geweest daarover te rapporteren. Het decreet werd echter maar één keer toegepast gedurende de voorbije zestien jaar, namelijk in 2005 voor de rapportage over de BAM. Wie die verslagen naleest, zal volgens *Jan Peumans* vaststellen dat daarin voor die tijd veel openheid aan de dag is gelegd over een groot infrastructuurproject. Men heeft die rapportage nog proberen af te blokken, maar het parlement heeft het Rekenhof erbij betrokken, wat ook nieuw was, en het Rekenhof heeft

daarbij een aantal zeer zinvolle commentaren geleverd, en dat binnen een zeer kort tijdsbestek van ongeveer een week na voorlegging van een rapport door het management van de BAM. De bijsturing van het project vond hij heel positief. Men herinnere zich dat men indertijd is uitgegaan van een som van 500 miljoen euro voor de Oosterweelverbinding.

Volgens Jan Peumans is het terecht dat er een visieontwikkeling op investeringsprojecten moet komen, maar daarbuiten is er in Vlaanderen vooral ook behoefte aan continuïteit. Als in Nederland de minister van Infrastructuur en Waterstaat een autosnelweg van drie op zes rijstroken wil brengen, stemt men een tracéwet en op basis daarvan zal ook de volgende minister dat project uitvoeren. Bij ons zegt de volgende minister dat hij een andere prioriteit heeft. De Noord-Zuidverbinding in Limburg is daarvan een mooi voorbeeld. Een minister stelt dat project in het vooruitzicht, een andere minister voert het vervolgens niet uit omdat hij een belangrijker project heeft in zijn achtertuin.

De objectivering van investeringen is een belangrijk element voor hem. Op grond van welke parameters bepaal je welke investeringen welke prioriteit moeten krijgen bij de ontwikkeling van een infrastructuurvisie? Dat heeft een tijd bestaan. Tijdens de vorige legislatuur heeft de regering naar aanleiding van een bepaald verkeers- en vervoerplan gezegd wat haar prioriteiten voor wegeninfrastructuur waren, namelijk tien prioritaire projecten die waren geselecteerd uit een dertig- à veertigtal projecten.

Tot slot stelt hij dat de voortgangsrapportages die indertijd werden ingevoerd in Vlaanderen waren gebaseerd op de rapportages aan de Nederlandse Tweede Kamer. Daar is dat soms een voortgangsrapportage en soms een brief aan de Tweede Kamer, waarin de minister in een twintigtal bladzijden uitleg geeft over de stand van zaken, zonder dat het parlement erom gevraagd heeft maar gewoon omdat de minister oordeelt dat hij belangrijke elementen die zich voordoen in het project moet mededelen aan het parlement.

Jan Peumans wil ten slotte beklemtonen dat hij een aantal decreten wil opheffen omdat ze toch niet worden gebruikt, en het vermelde decreet van 8 november 2002 is daarvan een sprekend voorbeeld.

6.2.6. Vragen en opmerkingen van Jan Bertels

Jan Bertels beaamt dat het parlement moet verder werken met het kader en de insteek die Steven Van Garsse geeft om een kaderdecreet uit te werken. De detectie en beschrijving van het probleem zijn belangrijk voor de oplossing ervan en het bepalen van de doelstelling, die mee in rekening moet worden gebracht in het kaderdecreet en de uitvoering ervan. De valkuilen met de rapportage over alternatieve financiering die Jan Peumans net heeft beschreven, moeten worden vermeden in het proces om tot een potentiële rapporteringstool te komen. We moeten de evolutie in een project kunnen zien, maar het mag niet weer een detailrapportering worden die haar doel voorbijschiet.

Voor hem moet de scope een combinatie zijn van de drie benaderingen die Steven Van Garsse heeft toegelicht.

De rapporteringstool die in Nieuw-Zeeland wordt gebruikt, lijkt ook hem een nuttig instrument om mee voort te werken.

Hij staat achter het voorstel voor zelfevaluatie of peer review, uiteraard los van het Rekenhof dat daarnaast nog steeds audits kan uitvoeren, maar het is hem nog niet helemaal duidelijk wat er bedoeld wordt met een onafhankelijke cel die er zou moeten komen en hoe dat moet uitgevoerd worden.

Hij kan ook leven met het idee om de Vlaamse Regering een visie te laten voorstellen binnen twaalf maanden na haar aantreden, met die nuance dat we daarin inderdaad een zekere continuïteit moeten krijgen. We moeten goed nadenken hoe we kunnen voorkomen dat er elke vijf jaar een andere visie zou komen die de continuïteit doorbreekt. Steven Van Garsse heeft een onafhankelijke expertencommissie naar voren geschoven, die objectieve input zou leveren. Dat is in het kleine Vlaanderen echter niet zo gemakkelijk. Steven Van Garsse heeft verwezen naar het federaal strategisch comité met captains of society. Jan Bertels bedoelt het niet negatief, maar die captains hebben uiteraard ook hun eigen agenda. Er zijn de aangehaalde voorbeelden in onder meer het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, maar hoe kan dat volgens Steven Van Garsse concreet georganiseerd worden bij ons?

In het licht van de discussie over een investeringsnorm, wordt een maximumpercentage van de Vlaamse begroting voor gebruiksvergoedingen voorgesteld. Jan Bertels kan zich vinden in die piste, maar voor hem ontbreken er nog criteria om te bepalen wanneer beschikbaarheidsvergoedingen of alternatieve financiering in het algemeen nuttig kunnen zijn. Dat punt hoort ofwel bij de maximumnorm ofwel bij de scope. Klassieke investeringen mogen wat hem betreft onder de rapportering vallen, maar er moeten criteria zijn om te beslissen wanneer het nuttig is een beroep te doen op alternatieve financiering. De toevoeging daarvan, in het toepassingsgebied of in het onderdeel over de hoogte van de gebruiksvergoedingen, is dus een belangrijk deel van de oefening die nog moet gebeuren.

Jan Bertels concludeert dat de commissie voort moet bouwen op het kader en de insteek volgens Steven Van Garsse.

6.2.7. *Vragen en opmerkingen van Rik Daems*

Voorzitter *Rik Daems* meent dat het eventuele kader hoe dan ook een budgettaire component heeft. Hij herinnert aan het startpunt en de basisopdracht van de commissie, namelijk nagaan hoe we meer investeringen kunnen realiseren, met gebruik van desgevallend alternatieve financiering. Het lijkt hem evident dat er bepaalde drempels moeten zijn, maar hij vindt dat men wel degelijk de volledige investeringspolitiek als scope moet hanteren, los van wat men in de diepte rapporteert. Budgettair gesproken zou er niet alleen een drempel voor beschikbaarheidsvergoedingen zijn, maar ook een financieringsdrempel voor investeringen die je niet via alternatieve financiering invult. De uitdaging is te bepalen wat het stuk budgettaire ruimte is dat niet operationeel ter beschikking staat, en dat bestaat niet alleen uit beschikbaarheidsvergoedingen maar ook uit de terugbetaling van leningen die zijn aangegaan voor infrastructuurwerken. Dat is een belangrijk element. Vanuit een pure, rigide budgettaire invalshoek zou men ook de operationele kostencomponent die er mee samenhangt, kunnen in rekening brengen. Dat geeft weer wat de totale bandbreedte van de mogelijke investeringen is. De hoofdvraag is wat we kunnen doen, en daarna pas in welke volgorde, met welke prioriteit.

De voorzitter is het eens met de opbouw voorgesteld door Steven Van Garsse, want die geeft een totaalbeeld van de investeringspolitiek. Dat zou moeten toelaten te bepalen welk luik van de investeringen alternatief kan worden gefinancierd, maar dat stuk mankeert nog in de voorstellen. Welke alternatieve financieringsmethode er vervolgens wordt gebruikt, is dan stof voor een volgende oefening over financieringsinstrumenten, zoals de commissie heeft afgesproken. Wat *Rik Daems* betreft, wordt het dan pas echt interessant op politiek vlak. Over de huidige organisatorische voorstellen ziet hij evenwel weinig politieke meningsverschillen. Voor hem is het wel zeer belangrijk te weten hoeveel budgettaire ruimte, gerelateerd aan investeringen, er structureel kan worden verankerd en welk deel daarvan alternatief gefinancierde projecten zijn. Voor dat deel zitten immers alleen de beschikbaarheidsvergoedingen in de begroting, terwijl projecten die met lopende

middelen of leningen worden gefinancierd, in hun totaliteit in de begroting staan. Er moeten 'checks and balances' tussen die twee componenten zijn om te zien hoe ver men kan gaan om meer te investeren. We mogen ons niet blindstaren op alleen de beschikbaarheidsvergoedingen, want dan missen we de andere component die mee het investeringsvolume bepaalt.

Rik Daems is het ermee eens dat het kader eerst voor het Vlaamse niveau wordt uitgewerkt en nog niet voor het lokale niveau. Dat kader kan echter zonder problemen uitgroeien tot een sjabloon, een managementinstrument voor grotere en kleinere gemeenten.

Legislatuuroverschrijdende continuïteit is een evidentie, maar voor hem is het even evident dat een regering discontinu kan zijn ten opzicht van een voorgaande regering, anders zijn er immers geen nieuwe regering en meerderheid nodig. Het voordeel van het geschetste kader is echter dat een eventuele discontinuïteit bijzonder zichtbaar zou worden, wat nu niet het geval is. Dat maakt een groot verschil en geeft beleidsmatig een interessant beeld, ook omdat het de kostprijs van de discontinuïteit toont. Als je de maatschappelijke financiële kost zou narekenen van de voorbeelden van de N42 en de Noord-Zuidverbinding, zou je achterover vallen, maar die mogelijkheid hebben we nu niet. Het voorgestelde model zal die informatie wel geven.

We werken hier aan een kaderdecreet waarbinnen de regering haar uitvoerende bevoegdheden moet uitoefenen. Rik Daems wil een politieke discussie over die doelstelling voorkomen. Het moet een kaderdecreet zijn dat een situatie ex ante globaal beschrijft. Hoe ver je gaat met rapportering enzovoort, is nog een ander verhaal. Daarnaast is er ook een verhaal ex post: wat was de planning, wat heb je gedaan, hoe ver sta je? Tussen de componenten ex ante en ex post zit er een 'black box', en voor Rik Daems is het uitdrukkelijk niet de bedoeling dat het parlement daar in de plaats van de regering zou treden. De regering geeft wel degelijk het uitvoerende luik vorm. Het moet duidelijk zijn dat de regering plannen maakt en die naar het parlement brengt, die ze beoordeelt en het budget goedkeurt. De regering moet de uitvoeringsbesluiten van het kaderdecreet nemen. Zonder daarom aan de regering te vragen wat het parlement mag of niet mag, moeten we vermijden dat de regering dat nalaat omdat ze het kaderdecreet niet wil of kan uitvoeren, want dan ben je verloofd maar geraak je niet getrouwd, en daar stopt het dan. Rik Daems vindt daarom dat het opstellen van een aanzet tot uitvoeringsbesluiten eveneens tot de opdracht van Steven Van Garsse zou moeten behoren.

Net zoals vorige sprekers is Rik Daems het eens met de lijn die Steven Van Garsse trekt. Wat is de investeringspolitiek, hoe kan het parlement dat ex ante en ex post bekijken, wat zet de regering in de planning en welke prioriteiten kiest ze, en welk deel van die investeringspolitiek wordt alternatief gefinancierd? Relevant is uiteindelijk wat de financiële bandbreedte is en wat die toelaat. Als je alles wat je vandaag terugbetaalt in leningsaflossingen zou omzetten in beschikbaarheidsvergoedingen, wordt volgens hem het investeringsvolume binnen ESR gigantisch vergroot. Dat is pure rekenkunde, maar daarom nog niet noodzakelijk wat we wensen. Daar is misschien een benchmark nodig.

Samengevat vindt ook Rik Daems dat de commissie de lijn van Steven Van Garsse kan volgen. De opmerkingen die vandaag werden gemaakt door de verschillende sprekers, waren niet politiek maar louter technisch. Steven Van Garsse kan dus, mits rekening te houden met die opmerkingen, in die richting voortwerken.

6.3. Antwoorden van professor Steven Van Garsse

Steven Van Garsse beseft dat de opdracht over pps gaat. Zijn voorstel neemt sowieso al de pps-projecten mee in de vaste component en daarmee zit hij dus wel

in de scope van zijn opdracht. Welke projecten de regering of het parlement daaraan nog toevoegt, is een andere kwestie en dat zal de politiek uitmaken. Het klopt wel dat er in zijn voorstel minder aandacht is voor haalbaarheid en uitvoeringsvorm (wanneer gebruiken we pps-constructies en alternatieve financiering?). Dat verhaal zit ook wel in zijn hoofd, maar dat vergt een omstandige uitleg. Zo veronderstelt een systeem van zelf- en peerevaluatie van projecten, met gateway reviews op kantelmomenten, dat er wordt getoetst op een aantal criteria en tijdstippen. Een van die kantelmomenten is de keuze van de uitvoeringsvorm van een project. Op dat moment moet op een professionele manier worden bekeken wat de beste vorm is en wat daarvan de budgettaire impact is. Vandaag zijn er daarvoor al tools ontwikkeld. Onderliggend zit de uitvoeringsvorm dus ook in het voorstel. De vraag is of dat moet worden verankerd in een decreet of dat het eerder een taak van de uitvoerende macht is. Hoe het ook zij, het is wellicht over de grens om vanuit het parlement uitvoeringsbesluiten te schrijven. In de toelichting bij het ontwerp van voorstel van kaderdecreet kan wel een idee worden ingeschreven van de richting die het moet uitgaan, bijvoorbeeld welke toetsingsmomenten er moeten zijn en welke financiële inpassing, zodat het warm water niet opnieuw moet worden uitgevonden.

Wat de rapportering door de projecteigenaars zelf betreft, is het inderdaad zo dat er voor Scholen voor Morgen een zeer interessante rapportering gebeurde vanwege de private partner. Zodoende werd er een draagvlak gecreëerd. Het was ook een heel uitzonderlijk project, met meer dan tweehonderd deelprojecten. Men kan zich indenken dat in contracten die twintig of dertig jaar lopen, wordt geëist dat de private partner een website maakt, los van de basisrapportering, zoals vandaag bij nogal wat projecten gebeurt. Voor de scholenprojecten waren er zelfs webcamera's geïnstalleerd die na korte tijdsintervallen telkens foto's namen. Op hun website kon je op de kaart van Vlaanderen dan klikken en doorklikken om te zien wat er effectief op een werf aan het gebeuren was. Dat soort ideeën kan dus perfect worden geïmplementeerd, maar dan eerder via de contracten, hoewel dat soort ideeën wel als richting kan worden opgenomen om een draagvlak te krijgen. Steven Van Garsse is voorstander van zoveel mogelijk transparantie. Hij zal verder nadenken in die richting.

Voorzitter *Rik Daems* stelt dat je aldus ook de continuïteit verankert.

Steven Van Garsse herneemt dat die piste heel interessant is, maar de vraag is op welk niveau het moet gebeuren: regering, beleidsdomeinen, of de uitvoerder zelf?

Wat de planning en de investeringskalender betreft, verwijst hij naar de vorige bespreking in oktober 2017 in de commissie, waarin hem zowat werd verweten een planeconomie voor te staan. Hij wijst erop dat zulks geen onderdeel is van zijn opdracht, maar dat het punt nu blijkbaar opnieuw op tafel ligt. Hij verwijst naar een uitgebreid rapport dat zijn Antwerpse collega's hebben uitgebracht over het toewerken naar een soort investeringskalender, geschreven in het kader van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, waarin zij de goede praktijken in verschillende landen in kaart brengen en een aantal oplossingen suggereren. Dat kan in het ontwerp van voorstel van kaderdecreet worden geïntegreerd, maar hij kan zich voorstellen dat daarover, zeker op regeringsniveau, enige terughoudendheid zal bestaan, omdat een gebetonneerde investeringskalender in de praktijk niet zo evident is. Desondanks bestaan er in bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk en Nederland wel langetermijnplanningen met een kalender. Daar weet men vooraf vrij mechanisch welke projecten er gaan aankomen. Hij vermoedt dat er daar ook minder problemen zijn met vergunningen, waardoor dat risico beter wordt beheerst en de planning beter kan worden gerespecteerd. In die landen is het ook zo dat de regering een bijzondere motivering moet geven om van die planning en kalender af te wijken. Je kan echter niet zo maar landen of regio's met elkaar vergelijken, want elk heeft zijn eigen socio-economische en juridische context. Dat is dus geen

onschuldige oefening, er zijn consequenties. Hij acht het meer realistisch dat de visievorming op korte en lange termijn vanuit de regering gebeurt, op voldoende concrete wijze, waarbij een aantal legislaturen vooruit wordt gedacht zodat de continuïteit of discontinuïteit duidelijk wordt gemaakt. Die aanpak ligt in het midden en is meer haalbaar dan een gebetonneerde investeringskalender.

Met een onafhankelijk comité bedoelt hij onafhankelijk van de regering en coalitie op een gegeven moment. Zijn idee is dat er, vanuit een zekere expertise met een zeker gewicht, een bepaald draagvlak zou zijn voor bepaalde prioriteiten. Daarmee kan de regering dan verder aan de slag. Dat hoeven niet noodzakelijk volledig onafhankelijken te zijn, in Frankrijk bijvoorbeeld zijn er ook parlementsleden bij. Een zekere politieke inmenging is niet per se verkeerd, het hangt ervan af welk model je kiest. Hij ontkent niet dat er al vele structuren bestaan en hij zegt ook niet dat er iets volledig nieuw moet worden opgericht. In het Verenigd Koninkrijk heb je de National Infrastructure Commission die als onafhankelijke autoriteit rapporten schrijft en waar een hele organisatie met veertig medewerkers achter zit. Als je die richting zou uitgaan, moet je iets nieuws oprichten en daar een ernstig werkingskader voor maken. Bij ons heb je echter bijvoorbeeld al de SERV en zijn er dus wel manieren om de expertise te verankeren. Een onafhankelijke entiteit of afdeling die de rapportering zou opvolgen en de gateway reviews aanjagen en managen, zou het Kenniscentrum PPS kunnen zijn, dat vandaag al de rapportering verzorgt, indien je het Kenniscentrum die opdracht geeft en het daartoe verder ontwikkelt. De onafhankelijkheid bedoelt hij niet in volstrekte zin, maar eigenlijk beoogt hij vooral dat die taak niet aan een vakdepartement kan worden toevertrouwd, om een belangenconflict te voorkomen. De onafhankelijke entiteit of cel lijkt hem best thuis te horen onder de regeringsleider, zoals je dat ook elders ziet. Een nauwe samenwerking met de minister van Financiën is uiteraard evident. Zo is het Corporate Centre in Nieuw-Zeeland een samenwerking van de minister van Financiën met de eerste minister.

De keuze tussen alternatieve of klassieke financiering situeert hij binnen het proces van de zelfevaluatie en daarvoor bestaan er tools, die misschien meer inzichtelijk moeten worden gemaakt.

Het debat over de investeringsnorm is niet zo gemakkelijk, want daarvoor heb je een hele economische analyse nodig om te weten wat je aankan. Hij weet niet of je dat in een decreet kunt vastleggen. De 'cap', het door hem toegelichte maximumpercentage, is eigenlijk een beperking van de vrijheid en niet zozeer het scheppen of inzichtelijk maken van opportuniteiten. In dat opzicht is er dus een verschil met een investeringsnorm. Het is eerder een negatief verhaal, een soort bescherming om de toekomst te vrijwaren. Er zijn voorbeelden van in Brazilië en Hongarije, namelijk twee of drie procent van de begroting mag maximaal worden besteed aan beschikbaarheidsvergoedingen. Dat is toch niet evident, want wanneer ga je dat dan beoordelen, kijk je ook naar leningslast en zo meer. Steven Van Garsse zal aftoetsen met het Departement Financiën en Begroting wat zij haalbaar achten. Hij erkent dat er een verband is tussen de investeringsnorm en een cap op beschikbaarheidsvergoedingen maar hij waarschuwt ervoor dat het geen evidente zaak is. Zelf is hij jurist en spreekt hij zich niet uit over wat economisch opportuun is of welke financieringsformules kunnen worden toegepast.

Hij besluit dat een kaderdecreet maar zal werken als er een draagvlak voor is binnen de administratie. Het vermelde decreet van 8 november 2002, waarbij hij zelf was betrokken, is daarvan een mooi voorbeeld. Wat hij vandaag voorstelt, doet echter geen afbreuk aan alles wat er vandaag al bestaat. Het kan daarbovenop worden gelegd en de instrumenten van vandaag kunnen worden gebruikt om de volledige puzzel te leggen. De uitvoering van een kaderdecreet is van groot belang, maar dit concept zal niet in de weg lopen van allerlei initiatieven die in het verleden werden genomen.

6.4. Slotwoord van de voorzitter

Voorzitter *Rik Daems* concludeert dat de commissie akkoord gaat met de lijnen die Steven Van Garsse vandaag heeft uitgezet. De volgende concrete stap is het zoeken naar een draagvlak. Vervolgens moet de scope worden afgetoetst, maar dat hoeft geen hinderpaal te zijn voor de afwerking van de opdracht. Zelf verklaart hij nog dat hij het er niet mee eens is dat een investeringskalender als uitgangspunt ex ante zou neerkomen op een betonning. Het is een uitvoerende oefening die ter appreciatie wordt voorgelegd aan het parlement, ex ante en ex post, en waarover dan een meerderheid beslist, tenzij je die kalender per decreet zou vastleggen, maar dat is niet de bedoeling. Hij herhaalt dat, wat hem betreft, Steven Van Garsse ook al uitvoeringsbesluiten mag ontwerpen.

Matthias Diependaele is het grotendeels eens met de conclusie dat de voorgestelde lijnen mogen worden gevolgd, maar stelt dat er nog wat ruggespraak nodig is, want de commissieleden hebben vandaag onvoorbereid moeten reageren.

Voorzitter *Rik Daems* beaamt dat maar benadrukt dat Steven Van Garsse sowieso een draagvlak moet trachten te vinden bij de administratie. De tweede stap is dan dat de elementen van het voorstel intern worden afgetoetst in de commissie. Over de hoe-grootheid van de cap of de scope zouden er meningsverschillen kunnen bestaan, maar dat doet geen afbreuk aan de te volgen lijn. Dat is wat hij bij alle sprekers heeft gehoord en er zijn maar een paar elementen die misschien anders worden ingeschat en die dus nog verder aan bod zullen komen tijdens de werkzaamheden van de commissie. Steven Van Garsse kan dus in dezelfde richting voortwerken, rekening houdend met de input van de commissie en met wat hij zelf heeft aangekondigd. Binnen afzienbare tijd wordt hij opnieuw in de commissie verwacht om te rapporteren over zijn voortgang en de landing van zijn opdracht binnen de gegeven termijn.

De commissie stemt daarmee in.

7. Gedachtewisseling op 17 oktober 2018 met professor Steven Van Garsse over zijn ontwerp teksten voor een kaderdecreet Publiek-Private Samenwerking

Voorzitter *Rik Daems* geeft bij wijze van inleiding het kader mee. Het commissiebureau is op 17 oktober 2017 overeengekomen dat er een overheidsopdracht zou moeten worden georganiseerd om eerst en vooral de organisatorische aspecten van publiek-private samenwerking in een ontwerp van voorstel van kaderdecreet onder te brengen, en vervolgens de financieringsinstrumenten in een tweede kaderdecreet.

Het Uitgebreid Bureau (27 november 2017) en de plenaire vergadering (29 november 2017) hebben beslist dergelijke overheidsopdracht te organiseren en de commissie te ontslaan van haar opdracht om een themadebat te houden. Zij is gehabiteerd om het voorstel van decreet, opgemaakt door degene die de opdracht kreeg toegewezen, te bespreken, af te handelen en voor de plenaire vergadering te brengen.

Voor de redactie van de ontwerpen van voorstellen van kaderdecreten werd een bestek opgesteld. Het Vast Bureau heeft op 26 maart 2018 beslist de opdracht te gunnen aan de Universiteit Hasselt, met Steven Van Garsse als hoofdredacteur, die op 23 mei 2018 toelichting heeft gegeven over zijn vorderingen met de eerste opdracht. De commissieleden hebben bij die gelegenheid hun opmerkingen kunnen maken, waarna het team van Steven Van Garsse het ontwerp van voorstel heeft afgewerkt.

Het afgeleverde werkstuk, dat vandaag wordt toegelicht, bestaat uit een ontwerp van voorstel van kaderdecreet, de bijbehorende toelichting en een ermee samenhangend voorstel tot aanpassing van het Reglement van het Vlaams Parlement.

Steven Van Garsse attendeert bij het begin van zijn toelichting op enige recente ontwikkelingen, die duidelijk maken dat er behoefte is aan snelle actie vanwege het Vlaams Parlement. De eerste is het begrotingsadvies dat de SERV de voorbije zomer uitbracht en waarin de raad ingaat op het investeringsbeleid en de rol van pps. Er wordt onder meer gepleit voor een Vlaams strategisch investeringsplan, verdere professionalisering, bundeling van kennis en ervaring, en informatieverstrekking. Substantiële investeringen zijn aangewezen in het licht van de achterstand ten opzichte van het buitenland, maar die vereisen een kader met spelregels. Dat laatste is een van de oogmerken van de teksten die vandaag voorliggen.

De tweede tekst die in de zomer verscheen is een rapport van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, een universitair consortium, dat na de uitgebreide analyse van een aantal landen eveneens pleit voor de uitbouw van een investeringskader voor complexe projecten en voor verdere professionalisering. Samen met de aanbevelingen van diverse internationale organisaties vormen deze gedeelde prioriteiten een momentum voor alle spelers om hun verantwoordelijkheid te nemen.

Het door de voorzitter genoemde ontwerp van voorstel van kaderdecreet is niet het enige initiatief dat nodig is, maar een eerste opstap om regels en krijtlijnen vast te leggen. De verschillende onderdelen geven uitvoering aan de door de commissie opgelegde agenda. De toelichting legt de relatie met de verschillende aanbevelingen. Daarop overloopt hij de structuur van de tekst. Nadat eerst de begrippen zijn gedefinieerd, wordt een kader getekend voor grote projecten en grote programma's, dat vooral inzet op professionalisering. Vervolgens worden de informatieverstrekking en de evaluatie geregeld. Een systeem van zelfevaluatie zal complementair werken ten aanzien van de bestaande auditmechanismen. Verder krijgt visievorming een plaats, evenals de investeringskalender en de rol van de SERV. De slotbepalingen bevatten de opheffing van het decreet van 8 november 2002 inzake controle op grote infrastructuurprojecten, en een avondroodclausule.

Vervolgens gaat hij nader in op elk onderdeel. De definities betreffen DBFM-projecten en -contracten, het onderscheid tussen publiek- en privaatrechtelijke partijen, de afbakening van grote projecten en programma's, en de betrokken entiteiten. Ze bouwen maximaal voort op de bestaande definities uit andere decreten, merkt de spreker op. Anderzijds houden ze wel keuzes in, zoals bijvoorbeeld de drempels die worden ingebouwd in de definitie van 'scope'. Men wil immers inzetten op projecten en programma's die significant zijn, en de administratieve last niet verzwaren.

In artikel 3, dat aan het kader gewijd is, zijn twee aanbevelingen van de OESO opgenomen. De eerste betreft de inzet op risicobeheer en proces- en projectmanagement. De spreker erkent dat diverse administratieve instanties nu al inzetten op dergelijke professionalisering, wat echter niet wegneemt dat op dat vlak nog verdere winst valt te boeken. Tweede element is de afweging van alternatieven en met name de grondige en voorafgaande analyse van de beste uitvoeringsvorm, de impact op de begroting en de budgettaire haalbaarheid. Op dit punt merkt de spreker op dat op verschillende plaatsen in het ontwerp van voorstel van kaderdecreet met gecentraliseerde verslaglegging wordt gewerkt, om te leren uit projecten en die kennis meer gestructureerd dan vandaag het geval is, mee te nemen naar volgende projecten.

Verder was door de commissie expliciet gevraagd een 'safeguard ceiling' in het kader in te bouwen, om toekomstige generaties geen vrije beleidsruimte te ontnemen door hun begroting vooraf al te vullen met het betalen van beschikbaarheids-

vergoedingen. De toetsing wordt ingevoerd in artikel 4 en wel op dubbele wijze, namelijk zowel in het beleidsdomein dat het project of programma ontwikkelt, als op het geconsolideerde niveau van de begroting als geheel. De respectieve percentages van 60% en 10% lijken hem redelijke keuzes. Voor de eerste toetsing, op beleidsdomeinniveau, wordt een uitzondering gemaakt ingeval van een specifiek krediet. Samenvattend beoordeelt de spreker het kader als pragmatisch: het zet in op professionalisering en biedt ruimte voor ambitie, maar niet onbeperkt.

Het artikel over de informatieverstrekking moet men in het licht zien van de resolutie van 30 mei 2007 betreffende de informatieverstrekking over en de controle op de alternatieve financieringen, en van het op één uitzondering na ongebruikt gebleven decreet van 8 november 2002 houdende controle op grote infrastructuurprojecten. Die laatste vaststelling betreft hij, zowel voor de parlementaire controle als voor de opvolging van de risico's. De spreker herinnert aan het Nieuw-Zeelandse model dat hij tijdens de vorige vergadering presenteerde. Artikel 5 somt op hoe dat best kan vertaald worden naar de Vlaamse context. Het is in eerste instantie aan de Vlaamse Regering om af te bakenen over welke projecten en programma's gerapporteerd wordt, maar het moet minstens gaan om de grote alternatieve financierings- en DBFM-projecten. Voor het dashboard is de basis gelegd in de tekst, maar er is veel meer mogelijk. Een en ander hangt af van de afspraken die parlement en regering daarover maken. Van de onderdelen van het dashboard vermeldt hij expliciet het indicatieve overzicht van wat er in de pipeline zit voor de toekomst. Ook de markt is geïnteresseerd in die informatie met het oog op opportuniteiten. Bij de uitvoering vernoemt hij digitale tools.

Het parlement kan oordelen dat over een bepaald project of programma veel uitgebreidere informatieverstrekking nodig is, maar de basis daarvoor verdwijnt met de opheffing van het Controledecreet. Daarom voorziet artikel 6 opnieuw in die mogelijkheid. Met zeer uitgebreide informatie moet men wel voorzichtig zijn in het licht van de betrouwbaarheid. Om die reden worden de uitzonderingen uit het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur in belangrijke mate hernomen.

Voor de coördinatie van de rapportering wordt in het ontwerp van voorstel van decreet een ondersteuningsentiteit voorgesteld, die ook een rol krijgt in kennisdeling en professionalisering. Zij is aan te wijzen door de Vlaamse Regering. Het Kenniscentrum PPS noemt hij een voor de hand liggende optie, maar de keuze blijft een prerogatief van de uitvoerende macht.

Vervolgens wijst hij erop dat het nog altijd wachten is op de evaluatie van de pps-projecten, die erg moeilijk lijkt te zijn. Zelfs externe evaluatie is niet evident. In elk geval zijn er interne audits en die van het Rekenhof, maar tot nu toe was zelfevaluatie de ontbrekende schakel. Alleen op die manier leert men bij, onderstreept de spreker. Daarom wordt in artikel 8 een systeem van zelfevaluatie naar voren geschoven, bijgestaan door experts van de ondersteuningsentiteit en de Inspectie van Financiën of de regeringscommissaris. In dit verband vermeldt hij opnieuw de centrale verzameling van de rapporten. Door daarover te rapporteren en op grond daarvan actie te ondernemen, wordt de kenniscirkel gesloten.

Een ander belangrijk aspect is visievorming, die wordt gekoppeld aan de zittingsperiode. Er wordt een rapport of visienota opgesteld, die openbaar wordt gemaakt en aan het parlement wordt bezorgd ter bespreking. Het is cruciaal dat in de nabije toekomst een strategische visie wordt ontwikkeld op lange en middellange termijn over overheidsinvesteringen. Het tijdsperspectief van tien jaar acht hij lang genoeg om een strategisch karakter te verkrijgen zonder virtueel te worden. Opnieuw wordt daarmee een aanbeveling van de OESO geïmplementeerd. Op uitdrukkelijke vraag van de commissie wordt zoals gezegd een indicatieve investeringskalender

toegevoegd. Er wordt tevens gevraagd om de relatie te leggen met de meerjarenramingen.

Tegelijk moet er aandacht zijn voor participatie, onafhankelijke expertise en goede ideeën uit de samenleving. Dat wordt geregeld in artikel 10. In het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk werden daarvoor respectievelijk een apart agentschap en een aparte commissie voor opgericht. In Vlaanderen kan de SERV die rol spelen. Er is voor geopteerd een onafhankelijke commissie in zijn schoot op te richten, met externe experts en de sociale partners. Het is die commissie die het genoemde rapport publiceert op het einde van elke zittingsperiode, dat vooruitloopt op de grote noden en uitdagingen en suggesties doet. Hij onderstreept nogmaals de participatieve, onafhankelijke en objectieve aanpak. De inzichten kunnen vervolgens ook gebruikt worden in de visievorming.

Wat de slotbepalingen betreft, regelt artikel 11 de eerder genoemde afschaffing, terwijl artikel 12 een avondroodclausule bevat. Het decreet treedt buiten werking na tien jaar, wat het parlement ertoe dwingt ten laatste over tien jaar het decreet en het kader dat ondertussen tot stand is gekomen, te evalueren. Het bevat veel instrumenten voor de professionalisering en informatieverstrekking bij de administratie. Als intern de nodige maatregelen genomen worden, kan het over tien jaar overbodig zijn geworden omdat de gewenste praktijk onderdeel is geworden van de dagelijkse werking. Courante praktijken hoeven niet geregeld te worden.

Strikt genomen zijn uitvoeringsbesluiten niet noodzakelijk, want op basis van het decreet kan men direct uitvoeren. De Vlaamse Regering zou binnen het kader ervan evenwel verdere initiatieven kunnen nemen. Men kan (veel) verder gaan maar de voorgestelde opstap is alvast noodzakelijk, vat de spreker samen, die het kaderdecreet als katalysator ziet. Voor verdere uitleg verwijst hij naar de tekst van de toelichting bij het ontwerp van voorstel van kaderdecreet. Investeringsdringen zich in elk geval op, maar hun efficiëntie vereist dat men werk maakt van een kader, luidt zijn slotbeschouwing vanuit de academische wereld.

Björn Rzoska is zeer tevreden met die conclusie. Hij peilt vervolgens naar het draagvlak bij de administratie en de bevraging van de departementen. Is het rapport van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing over goede praktijkvoorbeelden al opgeleverd?

Wat het voorgestelde ontwerp van voorstel van kaderdecreet betreft, suggereert hij om het te laten aanvangen met wat nu hoofdstuk 5 is, namelijk met de visievorming. De rest volgt immers daaruit. Het gaat – terecht – veel breder dan alleen pps. Dat laatste wordt in artikel 2 al te zeer ingeperkt tot DBFM, terwijl er ook andere vormen van alternatieve financiering zijn. Wordt pps niet vanaf het begin te beperkend gedefinieerd? Kan het naar voren halen van hoofdstuk 5 de blik niet verbreden? Het gaat ten slotte om een ontwerp van voorstel van kaderdecreet.

De omschrijving van publiekrechtelijke partijen is een goede zaak, maar is het niet eenvoudiger om de overheidsperimeter van ESR2010 te hanteren en zo meteen aan te sluiten op de Europese kijk?

Bij de afweging van de uitvoeringsnorm wordt het Kenniscentrum PPS of een ondersteuningsentiteit naar voren geschoven, verder in de tekst ook nog een commissie in de schoot van de SERV, allemaal structuren met mogelijk overlappende taken. Het lid is geen voorstander van de oprichting van nieuwe structuren maar eerder van de hervorming van de bestaande, op voorwaarde dat die voldoende mankracht krijgen. Is dat geen optie?

In de concretisering van de percentages in artikel 4 moeten ook de niet-pps-investeringen en de schuldnorm meegenomen worden. Dat zal nog overleg met de Vlaamse Regering vergen, verwacht het lid.

Zijn fractie is het eens met het principe dat naar voren wordt geschoven in artikel 5 over de rapportering, al moet aanvullend bekeken worden of zij niet voor een stuk ook mogelijk is voor niet-pps-projecten. Het is zeer interessant dat het Vlaams Parlement in één enkel document transparant zou kunnen geïnformeerd worden over alle investeringen. Ook de stap naar een indicatieve kalender waardeert hij als zodanig. Het principe van de meer uitgebreide voortgangsrapportering draagt evenzeer zijn goedkeuring weg, net als dat van de zelfevaluatie. Belangrijk is evenwel dat parlement en regering de bestaande instrumenten van interne audit en Rekenhof kunnen blijven inzetten.

Groen waardeert wat voorligt en verwacht dat het werk dat maanden geleden is ingezet tot een mooi resultaat kan leiden.

Ook *Jan Bertels* spreekt zijn waardering uit over de tekst en over de opsteller, die goed geluisterd heeft naar de opmerkingen van 23 mei 2018 vanuit de commissie. Het belangrijkste om te onthouden is volgens het lid de boodschap dat niet alleen investeringen zich opdringen maar ook een kader daarvoor. Voor de definitieve indiening is nog wel nodig dat de definities juridisch uitgekamd worden en dat het draagvlak bij administratie en SERV afgetast wordt.

Vervolgens vraagt hij nadere toelichting bij het laatste lid van artikel 4: "De voorwaarde (...) is niet van toepassing indien de beschikbaarheidsvergoedingen worden aangerekend op een speciaal daartoe bestemd krediet." Gaat het om een ontsnappingsclausule? Dergelijk krediet kan immers in elke begroting ingeschreven worden.

Tot slot lijkt tien jaar hem kort voor een 'sunset clause'. Is dat niet al te ambitieus? Het lid besluit nog dat ook zijn fractie hoopt op een snel eindresultaat.

Dirk de Kort bedankt op zijn beurt de professor voor het degelijke werk. Hij informeert of rekening werd gehouden met de aanbevelingen die voortkwamen uit het werk van de commissie Versnelling. Hij vermeldt speciaal het belang van de opbouw van een draagvlak. Het lid wil graag duiding bij de SERV-commissie die wordt uitgebreid met de participatie van andere stakeholders.

Ook *Peter Van Rompuy* bedankt de spreker voor een tekst die in lijn ligt met de opmerkingen en principes van de commissie. Hij roept wel de vraag op of de evaluatie niet kan aangescherpt worden, waarbij hij wijst op de beperkte ervaring van het Kenniscentrum PPS met controle en op de afhankelijke positie ten opzichte van projecten bij de regeringscommissarissen in de vele verzelfstandigde agentschappen.

Steven Van Garsse kreeg tijdens zijn informeel draagvlakonderzoek te horen dat de administratie beseft dat iets dient te gebeuren en dat men met het voorliggende kan leven. Men kan dit prescriptief aanpakken en haar in een stramien duwen, maar men kan ook informeel overleggen over wat werkbaar is. Dat is zijn aanpak geweest om de eerste schets van de bepalingen te verfijnen. Anders bestaat de regeling immers alleen op papier.

Natuurlijk kan men de evaluatie meer tanden geven maar in de tekst is gezocht naar een regeling die relatief snel ingang kan vinden en niet als bedreigend overkomt. Het was niet zijn bedoeling naar 'shaming and blaming' te gaan. Hij is het ermee eens dat de rol van het Kenniscentrum van een andere orde is dan de Inspectie van Financiën. De idee is echter vooral om betrokkenheid te organiseren,

om kennis en inzichten te centraliseren en die door de uniformisering van de zelf-evaluaties te laten doorstromen naar andere projecten. De regeringscommissaris heeft inderdaad een andere rol dan de Inspectie van Financiën maar zit evenmin volledig in de organisatie. Er is een evenwicht gezocht met het haalbare, besluit hij. Hoe dan ook wordt doorbroken dat de evaluatie louter intern blijft. In elk geval gaat het om mensen met expertise.

Met de plaatsen van onderdelen in het ontwerp van voorstel van decreet kan geschoven worden, zoals ook hijzelf heeft gedaan. Er zijn voor- en nadelen. De focus op pps en DBFM was zijn initiële opdracht, die pas later werd opengetrokken. De spreker erkent dat de definities daar sterk op georiënteerd blijven, maar tegelijk maken andere bepalingen veel meer mogelijk. Hij heeft in de eerste plaats aansluiting gezocht bij de bestaande definities om de consistentie van de decreten onderling niet in het gedrang te brengen. Men zou kunnen uitgaan van de overheidssperimeter, maar daar staat tegenover dat een entiteit er niet binnen hoeft te vallen om een pps-project op te starten. Ze wordt dan weliswaar niet geconsolideerd maar de projecten blijven wel interessant voor het parlementaire toezicht, merkt hij op.

Hij heeft erover gewaakt om het evenwicht tussen parlement en uitvoerende macht maximaal te behouden. Het parlement kan daarop ingrijpen door gebruik te maken van de constitutieve autonomie, maar heeft daarvoor een bijzondere meerderheid nodig. Het blijft tot nader order aan de uitvoerende macht om te bepalen wie de rol van ondersteuningsentiteit opneemt, al heeft hij zoals gezegd zelf een suggestie gedaan. Het zou zonde zijn die expertise niet te benutten. De rol van de SERV is een andere, meer onafhankelijke, in het participatieve proces. Die raad heeft nu al dergelijke commissies. Hij onderstreept nogmaals dat het niet mag beperkt worden tot de sociale partners, zonder echter de aparte instanties uit het buitenland te willen kopiëren.

De bepaling van de cijfers laat hij aan het democratische debat in het parlement over, al vindt hij zijn eigen voorstel redelijk.

De rapportering verder doen reiken dan DBFM is ambitieus, en het voorgestelde kader houdt die mogelijkheid ook open. Het parlement kan opteren voor een performantierapportering die alle significante projecten insluit, maar het moet daarover dan afspraken maken met de Vlaamse Regering. Het ontwerp van voorstel van kaderdecreet biedt daar wel degelijk de grondslag voor. Zelf is hij er voorstander van, want niet alleen in de pps- en alternatievefinancieringsprojecten zitten efficiëntiewinsten. Zij zitten in alle grote investerings- en infrastructuurprojecten. Iedereen heeft belang bij dergelijke kennisuitwisseling. Het besef van dat potentieel is thans nog niet bij iedereen aanwezig.

De bedenking over de uitzondering op de plafonnering op de programmabegroting van de beleidsdomeinen is een interessante vraag. Het opzet van artikel 4 is een transparante plafonnering, die democratisch gecontroleerd wordt. Welnu, het parlement heeft zeggenschap in de eventuele creatie van een apart begrotingskrediet voor een specifiek project en het zal zich daarvan in voorkomend geval dus zeer goed bewust zijn. Het gaat dan ook niet om een ontsnappingsclausule maar veeleer om een administratieve vereenvoudiging, waarbij de transparantie wordt gevrijwaard en dus het zicht op de bestedingen en de schuld behouden blijft. Daarbij komt nog dat de globale beoordeling niet buiten werking wordt gezet.

Verder verzekert hij dat ook rekening is gehouden met de commissie Versnelling, al is dat niet expliciet vermeld in de toelichting. Heel wat van haar aanbevelingen zijn evenwel in de voorgestelde tekst terug te vinden. Streven naar draagvlak is er een van, wat hier wordt ondergebracht bij de SERV.

Rik DAEMS,
voorzitter

Björn RZOSKA,
verslaggever

Gebruikte afkortingen

AWV	Agentschap Wegen en Verkeer
BAM	Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel
BBC	beleids- en beheerscyclus
bnp	bruto nationaal product
btw	belasting over de toegevoegde waarde
CFO	chief financial officer
DBFM	Design Build Finance Maintain
DBM+F	Design Build Maintain + Finance
EIB	Europese Investeringsbank
EPEC	European PPP Expertise Centre
ESR	Europees Systeem van Nationale en Regionale Rekeningen
EU	Europese Unie
Eurostat	statistical office of the European Union
GRUP	gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan
G20	Groep van Twintig (samenwerkingsverband van negentien grote industrielanden plus de EU)
ICT	informatie- en communicatietechnologie
IMF	International Monetary Fund
INR	Instituut voor de Nationale Rekeningen
IT	informatietechnologie
KU Leuven	Katholieke Universiteit Leuven
MIRT	Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport
MKBA	maatschappelijke kosten-batenanalyse
MOW	Mobiliteit en Openbare Werken (beleidsdomein van de Vlaamse overheid)
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
PMV	ParticipatieMaatschappij Vlaanderen
pps	publiek-private samenwerking
RMB	renminbi = officiële munteenheid van de Volksrepubliek China (yuan)
RUP	ruimtelijk uitvoeringsplan
SERV	Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen
UAntwerpen	Universiteit Antwerpen
UGent	Universiteit Gent
UHasselt	Universiteit Hasselt
UK	United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland
VIA	Vlaams intersectoraal akkoord
VIPA	Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden
VUB	Vrije Universiteit Brussel
VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten