

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2006-2007

16 april 2007

INFORAPPORT

– van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen –

**over de alternatieve financiering: overzicht en analyse van de verschillende programma's
Stand van zaken januari 2007**

GEDACHTEWISSELING

VERSLAG

**namens de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting
uitgebracht door de heer Koen Van den Heuvel**

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Sven Gatz.

Vaste leden:

de heer Thieu Boutsen, mevrouw Hilde De Lobel, de heren Herman De Reuse, Felix Strackx, Christian Verougstraete;

de heren Erik Matthijs, Steven Vanackere, Koen Van den Heuvel, Eric Van Rompuy;

de heer Gilbert Bossuyt, mevrouw Caroline Gennez, de heer Ludo Sannen;

mevrouw Hilde Eeckhout, de heren Jaak Gabriels, Sven Gatz.

Plaatsvervangers:

de heren Erik Arckens, Erik Tack, Freddy Van Gaever, Roland Van Goethem, Joris Van Hauthem;

de heren Ludwig Caluwé, Tom Dehaene, de dames Veerle Heeren, Joke Schauvliege;

de heer Bart Caron, mevrouw Michèle Hostekint, de heer Jacky Maes;

de dames Patricia Ceysens, Annick De Ridder, de heer Marc van den Abeelen.

Toegevoegde leden:

mevrouw Mieke Vogels;

de heer Jan Peumans.

Zie:

1079 (2006-2007)

– Nr. 1: Advies van de SERV

INHOUD

	Blz.
I. Inleidende uiteenzetting door mevrouw Caroline Copers, voorzitter van de SERV	4
II. Uiteenzetting door de heer Etienne Poelvoorde, opdrachthouder SERV	4
III. Bespreking	7
Bijlage: Presentatie SERV	13

DAMES EN HEREN,

De Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting had op dinsdag 13 maart 2007 een gedachtewisseling over het Inforapport van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen over de alternatieve financiering: overzicht en analyse van de verschillende programma's. Stand van zaken januari 2007 (*Parl. St. Vl. Parl.* 2006-07, nr. 1079) met een afvaardiging van de SERV en met de heer Dirk Van Mechelen, Vlaams minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening.

Namens de SERV namen mevrouw Caroline Copers, voorzitter, en de heer Etienne Poelvoorde, opdracht-houder, deel aan de gedachtewisseling.

Er werd gebruik gemaakt van een powerpointpresentatie, die als bijlage te vinden is.

I. Inleidende uiteenzetting door mevrouw Caroline Copers, voorzitter van de SERV

Mevrouw *Caroline Copers*, voorzitter van de SERV, stelt dat het inforapport deel uitmaakt van de jaarlijkse evaluatie van de begroting. Het inforapport over de alternatieve financiering is er gekomen vanuit twee verschillende invalshoeken, die al enige tijd besproken werden in de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV).

De eerste invalshoek was de vaststelling dat, hoewel de alternatieve financiering op zich niet nieuw is, het systeem nu wel een grote sprong voorwaarts maakt. Voor diverse beleidsdomeinen, vooral op het vlak van investeringsdossiers, worden er nieuwe initiatieven genomen. De sociale partners hebben het secretariaat van de SERV gevraagd om daar een beter zicht op te krijgen en het te inventariseren. Een tweede invalshoek is de vaststelling dat de aanpak van de alternatieve financiering een belangrijk onderdeel is van de werkzaamheden van de SERV rond de begroting.

De SERV tracht de begroting te bekijken als een budgettaire weergave van de beleidsprioriteiten van de regering. Een van de beleidsprioriteiten is de investeringsinspanning.

De vaststelling dat die inspanningen in toenemende mate buiten de begroting gebeuren, namelijk via de alternatieve financiering, leidt tot de conclusie dat een eenvoudige analyse van de begroting niet meer adequaat is. Daarom heeft de SERV voor het eerst

een lijst gemaakt van de bestaande en geplande alternatieve financieringen.

De sociale partners zijn tot een drietal conclusies gekomen. De inventaris is geen afgewerkt document maar een overzicht. De SERV apprecieert de enorme belangstelling, ook van deze commissie, voor dat overzicht. Het is een goed stramien.

Een tweede conclusie is dat 2007 een scharnierjaar is op het vlak van alternatieve financiering en publiek-private samenwerking. Het gewicht van de alternatieve financiering ten opzichte van de reguliere financiering neemt tot 2009 sterk toe. Het blijft de vraag of alle voorstellen uitgevoerd kunnen worden, met andere woorden of de dossiers voldoende beheersbaar zijn.

Een derde conclusie is dat de sociale partners vaststellen dat de alternatieve financiering en de publiek-private samenwerking een inhaalbeweging op het vlak van investeringen mogelijk maken. Die inhaalbeweging brengt de budgettaire engagementen van de Vlaamse Regering niet in gevaar. Dat is positief, maar de kostenefficiëntie van alternatieve financiering en publiek-private samenwerking mag niet uit het oog verloren worden. Het is niet omdat de initiatieven buiten de begroting staan dat ze allemaal even kostenefficiënt zijn. De SERV beschikt over onvoldoende informatie om dat te evalueren. De SERV wil echter graag mee instaan voor de controle ervan.

II. Uiteenzetting door de heer Etienne Poelvoorde, opdrachthouder SERV

De heer *Etienne Poelvoorde*, opdrachthouder SERV, licht toe dat het rapport twee delen bevat: een overzicht van de geplande Vlaamse programma's met alternatieve financiering en publiek-private samenwerking en een eerste antwoord op drie budgettaire vragen. Het overzicht is gepubliceerd in een afzonderlijk inforapport. De antwoorden op de budgettaire vragen zijn terug te vinden in het op hetzelfde moment gepubliceerde jaarlijkse begrotingsrapport van de SERV.

De spreker wijst erop dat de analyse slaat op de toestand van midden januari 2007. Dat heeft tot gevolg dat recente ontwikkelingen of nieuwe beslissingen niet verwerkt zijn in het overzicht of in de cijferresultaten.

Bij het overzicht heeft de SERV getracht om met een ruime blik naar het thema te kijken. De raad heeft

zich niet beperkt tot publiek-private samenwerking, maar alternatieve financiering in het algemeen besproken. Hij heeft zich niet alleen toegespitst op nieuwe programma's, maar ook bestaande en zelfs aflopende programma's bekeken. Het gaat dus ook over programma's uit de jaren negentig waarvoor er op de begroting nog steeds uitgaven staan. De SERV heeft het overzicht niet beperkt tot de investeringen, hoewel daar wel de nadruk op ligt, maar er ook het economische instrumentarium bij betrokken. Ook op dat vlak worden er nieuwe formules en alternatieve middelen gebruikt.

Alle programma's zijn gegroepeerd per beleidsdomein. Per programma zijn er vier elementen opgenomen. Dat kan een basis zijn voor een latere rapportering. Een van de conclusies is immers dat er behoefte is aan een systematische rapportering over de alternatieve financiering en de publiek-private samenwerking. De vier elementen zijn: de doelstellingen en de verantwoording, de scope, de financierings- en beheersconstructies, de stappen in de besluitvorming. Het is evident dat het overzicht niet volledig is, de SERV beschikt immers nog niet over alle informatie om bijvoorbeeld de kosten en baten van dergelijke financieringsvormen onder meer in vergelijking met de reguliere financieringsvormen, te analyseren.

De spreker zal niet alle programma's overlopen maar wel een aantal opvallende aspecten aanstippen. Die aspecten zijn in eerste instantie vaststellingen waaraan de SERV voorlopig nog geen conclusies of beschouwingen vastgeknoot heeft. Hij heeft de opmerkingen gegroepeerd.

Een eerste groep zijn de constructiekenmerken. De belangrijkste invalshoek en een gewichtige verantwoording voor de constructies is de ESR-neutraliteit. De investeringen moeten buiten de begroting vallen om te vermijden dat die belast wordt met schuld op korte termijn. Voor een paar grootschalige meerjarenprogramma's worden aparte beheersvennootschappen opgericht, bijvoorbeeld het in de jaren negentig opgezette Aquafin voor de bovengemeentelijke waterzuivering en de beheersvennootschap voor het Masterplan Antwerpen. Een derde constructiekenmerk is dat de Vlaamse overheid bij de samenwerkingsverbanden kiest voor de institutionele benadering. De meeste publiek-private samenwerkingconstructies zijn vennootschappen waarin de particuliere en private sector samen participeren. Tenslotte heeft ze voor enkele belangrijke programma's niet alleen toe-

vlucht gezocht tot alternatieve constructies maar ook gemikt op alternatieve inkomsten zoals heffingen. Het gaat opnieuw over de twee grote programma's Aquafin en het Masterplan Antwerpen.

De spreker gaat over tot de programmakenmerken. De recente programma's focussen sterk op inhaalbewegingen, dus extra investeringen bovenop de reguliere, en zijn goed afgebakend, soms zelfs in de tijd. Een duidelijk voorbeeld is het onderwijsprogramma dat voor vier jaar geldt.

De alternatieve financiering van de zorgsector is een aparte formule. Het gaat immers niet over een PPS-constructie, maar over een ander soort financiering. Het alternatief dient niet uitsluitend voor een inhaalbeweging maar vervangt reguliere financieringsystemen. Dat is niet alleen het geval voor recente formules maar ook voor een alternatieve financiering uit de jaren negentig, namelijk de Bevak-formule voor de serviceflats. Voor de sector van de sportinfrastructuur wordt er een nieuw financieringsinstrument gecreëerd.

Een derde programmakenmerk slaat op de budgettaire consequenties van de constructies, zeker in een meerjarig perspectief. De regering legt nu bij de goedkeuring van de programma's vaker een enveloppe vast. Die vormt dan de limiet van de uitgaven. De constructies voor het economische instrumentarium nemen een andere plaats in dan de andere constructies, het gaat vaak om rollende fondsen.

Een volgende groep kenmerken betreft de evaluatie. Algemeen kan worden gezegd dat de constructies recent zijn of nog voorbereid worden. De contouren zijn niet altijd even duidelijk. Het is uiteraard moeilijk om nu al een grondige evaluatie uit te voeren.

Er zijn twee formules waarbij de overheid beroep heeft gedaan op het publiek om kapitaal in te brengen: de Bevak-formule voor de serviceflats en het instrumentarium voor ARKimedes. Het ophalen van de middelen was succesvol, maar zeker voor de Bevak is de aanwending ervan dat niet altijd. Er zijn blijkbaar niet altijd marktopportunities voor kapitaal van het publiek.

Bij de lancering van de programma's zijn de ambities bijzonder hoog op het vlak van de snelheid, de omvang, dus het investeringsvolume, en de kostprijs. Voor zover evaluatie mogelijk is, blijkt dat er op dat vlak wel een en ander moet worden bijgestuurd.

Een laatste element is de ESR-proof. Alle concepten, voorgelegd aan het INR, worden geacht buiten begroting te zijn. Het is niet omdat het concept beantwoordt aan de voorwaarden dat het ook het geval is voor de uitvoering ervan. De spreker verwijst naar de discussie van een paar jaar geleden over de positie van Aquafin ten aanzien van de overheid.

Het tweede deel van het rapport behandelt drie budgettaire vragen. Die waren al aan bod gekomen bij het overzicht van de Vlaamse begroting in periode 2000-2006 dat de SERV vorig jaar gemaakt heeft. De SERV kan immers geen uitspraken meer doen over het investeringsvolume zonder de alternatieve financiering in rekening te brengen. Hoe belangrijk is alternatieve financiering in vergelijking met reguliere financiering? Niet alle cijfers die daarover de ronde doen, zijn even goed vergelijkbaar. Het investeringsvolume meet het belang van de alternatieve financiering. Een substantieel aandeel van de publiek-private samenwerkingconstructies zijn kapitaalsparticipaties. De tweede vraag gaat daarover. Een derde aspect is de budgettaire impact van de programma's in meerjarig perspectief en hoe die beoordeeld moet worden. Kan er al sprake zijn van verdringing en dergelijke meer? De SERV heeft zich nu beperkt tot een eerste en voorlopige begijfering om de grootteorde te kunnen bepalen. Zo kunnen beweringen als "de regering is een investeringsregering" geëvalueerd worden.

Daartoe moest de SERV investeringen en investeringsbijdragen op een vergelijkbare basis brengen. Voor investeringsbijdragen gaat het in heel wat gevallen over subsidies. De overheid neemt dan een deel van het investeringsvolume voor haar rekening. De SERV-cijfers zijn dus niet altijd letterlijk uit de begroting overgenomen, het zijn ramingen van het investeringsvolume (de investeringsbijdragen zijn door toepassing van het subsidiepercentage 'opgehoogd' naar het totale investeringsvolume).

De SERV heeft een aantal hypothesen moeten opstellen. Die moeten nog verfijnd en geactualiseerd worden. De beoordeelde periode loopt van 2000 tot 2015, de meeste programma's hebben een looptijd tot die datum. De SERV heeft drie periodes onderscheiden: 2000-2004, 2005-2009, 2010-2015. Voor de reguliere begroting heeft de SERV de beleidskredieten in de geconsolideerde begroting omgezet in het investeringsvolume dat met de reguliere investeringskredieten gerealiseerd kan worden. Als werkhypothese neemt de SERV aan dat het investeringsvolume de komende jaren behouden blijft op het niveau van 2007.

De alternatieve financieringen waren moeilijker te begijferen. De SERV heeft immers ook plannen die

niet altijd even duidelijk waren, moeten beoordelen. De SERV heeft ook de spreiding van de programma's over de periode 2007-2015 moeten schatten. De SERV heeft een aantal programma's niet beoordeeld, veelal omdat er nog te veel discussie over is, maar ook omdat de programma's wel aangekondigd maar niet begijferd zijn. De spreker denkt aan het recent besliste programma over de alternatieve financiering van het openbaar vervoer.

Uit de combinatie van de alternatieve financieringsprogramma's met de planningshypothesen, kon de SERV een aantal ramingen distilleren. De alternatieve programma's, enkel de investeringsprogramma's en niet het economische instrumentarium, zouden voor de periode 2005-2009 en 2010-2015 goed zijn voor ongeveer een derde van de reguliere programma's. Dat aandeel is voor een groot deel beïnvloed door de programma's in de zorgsector. De alternatieve programma's in die sector vervangen meestal de reguliere financiering en dat vertekent het beeld, bovendien zijn het geen vormen van publiek-private samenwerking. Als het alternatieve financieringsprogramma voor de zorgsector uit de cijfers gehaald wordt, komt de SERV voor de periode 2005-2009 op 26 percent en voor de periode 2010-2015 op 17 percent van de reguliere investeringsvolumes. De reële percentages zullen niet zo hoog liggen. Een aantal programma's die de SERV in de periode 2007-2009 geplaatst heeft, zullen later gerealiseerd worden.

De SERV vindt die percentages bijzonder hoog, zeker als ermee rekening gehouden wordt dat de meeste programma's pas op gang komen vanaf 2007.

Zijn de alternatieve financieringsprogramma's inderdaad een onderdeel van de verhoogde investeringsprogramma's? Op jaarbasis zou het investeringsvolume in de periode 2005-2009 zowel alternatief als regulier, 45 percent hoger liggen dan in de jaren 2000-2004. Die verhoging is voor 70 percent het resultaat van de alternatieve financiering. Het gewicht van de alternatieve financiering ten opzichte van de reguliere varieert sterk. Het zal niet verwonderen dat de sector openbare werken en mobiliteit een belangrijke rol speelt.

Hoewel de SERV de participaties in publiek-private samenwerking slechts onvolledig heeft kunnen ramen, zijn ze al goed voor een substantieel bedrag. De SERV schat zowel de rechtstreekse participaties van de Vlaamse overheid als participaties via PMV (Participatiemaatschappij Vlaanderen), op een totaalpakket van 1,18 miljard euro. 952 miljoen euro heeft

betrekking op investeringen, een deel van die middelen, vooral voor de BAM (Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel), wordt opgebracht via activa. Andere programma's zijn goed voor 229 miljoen euro.

De budgettaire impact in meerjarig perspectief blijft in deze eerste analyse vrij vaag. In de begroting staan nog tal van uitgaven die te maken hebben met vroegere programma's van alternatieve financiering. Het gaat dan vooral over Domus Flandria, waarvan de huidige budgettaire impact iets hoger is dan 30 miljoen euro en over middelen, die naast de subsidie aan de watermaatschappijen, naar Aquafin zullen gaan. Die bedragen zullen uiteindelijk verdwijnen uit de begroting. In theorie kan die financiële ruimte gebruikt worden om de impact van alternatieve financieringsprogramma's op te vangen. De budgettaire impact is moeilijk in te schatten omdat een en ander afhankelijk is van marktconsultaties.

De SERV ziet nog niet direct gevaren voor budgettaire verdringing, onder andere omdat bepaalde alternatieve programma's aflopen en omdat alternatieve programma's in de zorgsector de reguliere financiering vervangen. De impact van dat reguliere onderdeel op de begroting valt dan weg en kan gebruikt worden om de impact van de alternatieve financiering te compenseren.

Een laatste belangrijke factor is de beslissing van de regering om met enveloppes te werken. De SERV gaat ervan uit dat de grootte van die enveloppe de financiële limiet van het programma zal vastleggen. Dat is een waarborg voor het budgettaire evenwicht. De SERV blijft voorzichtig en zegt dat het 'vooral nog' geen gevaar ziet voor budgettaire verdringing.

De SERV benadrukt dat die uitspraak niet betekent dat de programma's de meest kostenefficiënte oplossing zijn. Om dat te beoordelen moet de SERV meer informatie hebben.

III. Bespreking

De heer *Eric Van Rompuy* vraagt de Vlaamse Regering te reageren op een aantal bedenkingen geformuleerd door de SERV.

Minister *Dirk Van Mechelen* dankt de SERV voor het inforapport. Hij is voorts van oordeel dat de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting moet beslissen hoe een en ander opgevolgd moet

worden. De heer Poelvoorde heeft immers opgemerkt dat de raming nog onvolledig is. Het resultaat van de marktconsultaties is nog onbekend. Het bestek van het dossier DBFM-onderwijs (Design – Build – Finance – Maintain) is bijvoorbeeld heropgestart. Het is op dit moment niet duidelijk waar de bevoegde ministers, instellingen en 'special purpose vehicles' (SPV) precies zullen uitkomen. De minister van Financiën en Begroting waakt echter over de begroting. Voor elke regeringsbeslissing wordt de enveloppe voor PPS gekoppeld aan de maximale beschikbaarheidsvergoeding. De ambities zijn hoog want er moet snel en veel geïnvesteerd worden. Op dat vlak is de minister het eens met de SERV. Het kabinet Begroting controleert samen met zijn administratie en de Inspectie van Financiën streng of alle spelregels worden geëerbiedigd.

Er is volgens minister Van Mechelen geen sprake van budgettaire verdringing. Er zijn immers middelen vrijgemaakt in de meerjarenbegroting om de maximale beschikbaarheidsvergoedingen gedurende de gehele periode te kunnen betalen. De maximale investeringsenveloppe voor Onderwijs wordt bepaald door een beschikbaarheidsvergoeding van 75 miljoen euro. Dat bedrag is zowel in de begroting als in de meerjarenbegroting opgenomen. Het bedrag is het resultaat van de beschikbare beleidsruimte tijdens deze regeerperiode. Reguliere investeringsbedragen worden bijgevolg niet verdrongen. In de zorgsector zorgt een decretaal verankerde verschuiving van het financieringsmechanisme voor een andere financiering van de rusthuizen en gehandicapteninstellingen. De minister waardeert dat het rapport duidelijk aan geeft waar er verschillen zijn.

Er ontstaat een derde financieringsbron wanneer de alternatieve financiering wordt gefinancierd met een nieuw soort inkomstenstromen. De herwerkte financiering van Aquafin is daar een voorbeeld van. In het geval van Aquafin gaat het om een bedrag van 200 miljoen euro uit de waterheffing. De BAM haalt haar alternatieve financiering uit een tolheffing.

Volgens de minister is het systeem onder controle en beheersbaar. Het kabinet Begroting voert de ESR-toets uit. Elk project moet voldoen aan de INR- en Eurostatvereisten. De SERV waarschuwt terecht voor de praktische uitvoering van de concepten.

De minister vraagt zich af of een bovengrens nodig is voor het totale volume aan alternatieve financiering dat binnen een bepaalde periode wordt gestart. Het

volume reguleert evenwel zichzelf doordat enveloppes aflopen. Domus Flandria kost tot 2015 jaarlijks 35 miljoen euro. Na 2015 daalt de financieringsbehoefte. De beschikbare financiële ruimte kan daarna op een andere manier aangewend worden.

De minister wil de verhouding tussen reguliere en alternatieve financiering vastleggen. Aangezien Vlaanderen eind 2008 schuldenvrij zal zijn, is dit een manier om versneld te investeren. De minister pleit in dat opzicht voor bijkomend onderzoek. De vergrijzing zal een hoogtepunt bereiken tussen 2015 en 2020. De private markt levert inspanningen om voor nieuwe service- en zorgflats te zorgen aan financieel interessante voorwaarden. De Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting moet inspanningen leveren om samen met de SERV het overzicht over de volledige alternatieve financiering te bewaren.

De heer *Koen Van den Heuvel* dankt de SERV voor het inforapport. Deze Vlaamse Regering profileert zich als investeringsregering. Er zijn budgettaire krijtlijnen: de schuldafbouw en de ESR-methodologie die alternatieve financiering voor investeringen oplegt. Belangrijk is dat vooralsnog geen sprake is van budgettaire verdringing dankzij de maximumenveloppe. De spreker noemt dat de kern van de zaak waarover het Vlaams Parlement moet waken.

Uit het inforapport blijkt dat de huidige verhouding tussen reguliere en alternatieve financiering drie op één bedraagt. Zonder Welzijn zou die verhouding ongeveer vier op één zijn. De spreker noemt dat niet weinig en pleit voor degelijke controle door het Vlaams Parlement. Er moet geregeld verslag worden uitgebracht. Het Vlaams Parlement moet waken over de maximumenveloppes. Ze mogen niet aangepast worden in de loop van het project. Voor schoolgebouwen is het maximumbedrag 75 miljoen euro. Voor de missing links 60 miljoen euro. Daarnaast moet het Vlaams Parlement toezien op de kostenefficiëntie. Omdat de resultaten van de marktconsultaties nog niet bekend zijn, heeft de SERV daar nog geen zicht op. Het Vlaams Parlement moet ten slotte ook de alternatieve inkomsten controleren. Er zijn prognoses gemaakt van de tolheffing op de Oosterweelverbinding. Het Vlaams Parlement moet met de Liefkenshoek tunnel in het achterhoofd nagaan of die prognoses ook realistisch zijn.

De heer *Eric Van Rompuy* dankt de SERV voor het inforapport waarin voor het eerst een overzicht wordt

gegeven van alle vormen van alternatieve financiering. PPS is gestart in 1999 met de oprichting van een Kenniscentrum. De totale alternatieve financiering is van aanvankelijk één miljard euro gestegen tot vier tot vijf miljard euro. De spreker vindt het belangrijk dat het Vlaams Parlement inzicht krijgt gezien de omvang van de bedragen. Ook het Rekenhof dringt daarop aan. Dankzij het overzicht in het inforapport heeft het Vlaams Parlement inzicht in de uiteenlopende gehanteerde technieken.

De spreker vraagt welke criteria gehanteerd worden alvorens te kiezen voor alternatieve financiering. De Lijn krijgt een dotatie van zo'n 700 miljoen euro maar wil tegelijk voor 500 miljoen euro projecten op alternatieve manier financieren. Dat is mogelijk omdat de middelen beschikbaar zijn in de meerjarenbegroting. Wanneer beslist de Vlaamse Regering dat alternatieve financiering toegestaan is?

De heer Van Rompuy refereert aan de VRT als voorbeeld. Zal de VRT toegang krijgen tot alternatieve financiering wanneer het de komende jaren zwaar moet investeren in de digitalisering? Wie krijgt daar toegang toe? Het gaat om zowat 5 miljard, stelt hij, en de term 'inhaalbeweging' komt al te vaak voor in het overzicht. Op basis van welke criteria beslist de Vlaamse Regering? Het was de bedoeling van het regeerakkoord om voor scholeninfrastructuur, algemene wegeninfrastructuur en het wegwerken van de wachtlijsten in de welzijnssector de PPS-constructie te gebruiken. Daar zijn allerhande zaken aan toegevoegd en dat wekt bij het lid de indruk dat de hele investeringspolitiek een eindeloos verhaal wordt. Hij leefde in de veronderstelling dat het moest gaan om reële maatschappelijke noden die via een ESR-conform instrument toch invulling zouden krijgen en toch een investeringsdynamiek konden realiseren. De Vlaamse Regering wordt daarin anders beperkt door de financieringswet en het feit dat ze niet kan lenen en dergelijke. Hij vindt het merkwaardig dat De Lijn bovenop de 700 miljoen euro dotatie nog eens 500 miljoen bij krijgt voor allerlei investeringen die zonder meer op termijn ook gevolgen hebben voor de normale begroting.

De heer Van Rompuy refereert ook aan de nota van Coosemans en Stienlet 'PPS in Vlaanderen: lage start, hoge verwachtingen'. In het slot stellen de auteurs zich de vraag of het duurder uitvalt of niet als gemeenschap. Men kan investeren via PPS en dat gaat sneller, is ESR-conform, kan budgettair verantwoord worden enzovoort, maar wat is de maatschap-

pelijke kostprijs en de kosten-batenanalyse ter zake? Het lid citeert uit de nota: “Wat is de exacte kostprijs van PPS? Mag voor de consumenten een betere dienstverlening worden verwacht dan een duidelijke kostprijs? Het bepalen van de beste prijs die rekening houdt met alle elementen van het product, is de hoeksteen van een contract, zowel voor een contractuele PPS-formule als in het kader van een participatieve PPS. Het economische adagium dat de beste prijs ontstaat op een volledig competitieve markt zal ook in het kader van de PPS-formules moeten worden nagestreefd. De PPS-techniek mag er echter niet toe leiden dat op arbitraire wijze toewijzingen worden beslist en prijzen worden bepaald die de toets van een gezonde en open mededinging niet kunnen doorstaan. Het zal van de instanties een hoge graad van alertheid vragen om te allen tijde onderhandelingen die thans via een competitieve dialoog kunnen starten, vanuit een publicservicereflex te kunnen voeren. Het verliezen van de toezichtsmogelijkheid, vooral wanneer men via special purpose vehicles opdrachten uitvoert, zal gewenning vragen. De leercurve die in de realisatie van de eerste Vlaamse projecten zit, zal allicht stof bieden om, indien nodig, toezichtsprocedures op te zetten die de voordelen van de PPS-formules niet ongedaan maken, maar de transparantie van een behoorlijk openbaar bestuur blijven garanderen.”.

De heer Van Rompuy maakt de vergelijking met wat in de BAM gebeurt. Daar hadden de werken nooit uitgevoerd kunnen worden zonder die formules, zo stelt hij, en er werd in rapportering en toezicht voorzien. De vraag blijft wat de kosten-baten zijn als men op grote schaal deze financieringstechnieken aanwendt. Ook de SERV blijft ter zake met vragen zitten. In een klassieke aanbesteding via de overheid is het mogelijk bijna zelf een aantal zaken toe te wijzen. Via deze weg verliest men de greep op bepaalde aspecten. Er zit overheidsgeld in en men is gebonden aan een aantal contracten. Wat is de maatschappelijke kostprijs van een en ander?

Mevrouw Hilde Eeckhout acht de SERV-studie zeer nuttig. Ze stelt dat bij een eerste bespreking al de conclusie is getrokken dat er een systematische opvolging en een kosten-batenanalyse nodig is. De meerderheid werkt in dit verband aan een resolutie die eerstdaags kan worden ingediend.

Het commissielid merkt op dat er vraag blijft naar het behoud van de keuze die kan worden gemaakt voor de PPS-formule of de klassieke financierings-

instrumenten, en dus de voorafgaande machtiging. Voor een gegronde keuze zijn voldoende gegevens nodig, zo merkt ze op.

De spreekster richt zich tot de SERV met betrekking tot de gegevens in het verslag over het maximaal gemiddeld rendement vanuit PPS-visie, of vanuit overheidsstandpunt, de gemiddelde rente die het zal kosten. Bij de BAM ligt dat percentage op 8,6, bij de missing links op 5, bij schoolgebouwen op 10 percent. Ze begrijpt dat de percentages schommelen omdat er andere elementen spelen in de diverse PPS-construaties. Toch wil ze weten of er vergelijkingsmogelijkheden zijn om na te gaan waarom die verschillen er zijn.

De heer Ludo Sannen sluit zich in eerste instantie aan bij de woorden van lof over het rapport. Het biedt inzicht in alternatieve financiering en PPS, maar zorgt er tegelijk voor dat er meer bijkomende vragen worden gesteld. Hij sluit zich ook aan bij de vraag naar een kosten-batenanalyse. De regering kiest ervoor om te investeren en bepaalde doelstellingen te realiseren. Er is echter geen zekerheid dat die doelstellingen worden gehaald, stelt het lid en verwijst naar het onderwijs, waar een inhaalbeweging wordt vooropgesteld. Daarvoor wordt een budget vastgelegd. Men weet echter niet hoeveel schoolgebouwen ermee kunnen worden gerealiseerd omdat er vooraf geen zekerheid is over prijs, aanbesteding enzovoort, maar alleen een inschatting. Bij een kosten-batenanalyse gaat het zodoende niet enkel over rente, of welke meerwaarde iets heeft door sneller te beantwoorden aan bepaalde behoeften. Wel is er allicht de mogelijkheid van strengere eisen te stellen dan bij een gewone aanbesteding, bijvoorbeeld inzake energie-efficiëntie. Hoe brengt men zo'n complexe kosten-batenanalyse in kaart? Hoe wordt dit gewogen? De heer Sannen veronderstelt dat dit ook voor elke soort PPS anders ligt.

De heer Sannen refereert aan het Klimaatfonds dat in de PMV wordt opgenomen als een vorm van alternatieve financiering. Hij begrijpt niet goed hoe dat past in de dubbele voorwaarden die ook de SERV vermeldt voor alternatieve financiering. Het Klimaatfonds behelst immers het aankopen van rechten die niet kunnen worden gerealiseerd door de industrie en waarbij ter compensatie rechten in het buitenland worden aangekocht via investeringen. Daar kan een investeringsbijdrage niet worden vervangen door een gebruikerstoelage of huursubsidies en in een aantal gevallen door kapitaalbreng. Voor de heer Sannen

luidt de vraag vooral hoe groot de vork mag zijn waarbinnen alternatieve financiering wordt ondergebracht. Wat mag als alternatieve financiering gelden en wat moet via gewone investeringsbudgetten? Belangrijk is ook te weten over welke soort alternatieve financiering het gaat en hoe die binnen de vork past. De definitie moet helder zijn. Het Klimaatfonds vindt het lid het meest markante voorbeeld. De heer Sannen is ervan overtuigd dat alle facetten van alternatieve financiering niet eens van toepassing zijn op de twee elementen van definitie die de SERV zelf heeft opgegeven.

De heer *Eric Van Rompuy* oppert dat, in de plaats van eerst bedragen vast te leggen waarmee aan alternatieve financiering kan worden gedaan, eigenlijk eerst de discussie moet worden gevoerd over de criteria waaraan investeringen moeten voldoen – zoals maatschappelijke relevantie – om aan lagere kostprijs voor het circuit van alternatieve financiering in aanmerking te komen.

De heer *Ludo Sannen* stelt dat dit alles illustreert dat er nog heel wat werk aan de winkel is ter zake. Hij leest ook dat de SERV de btw-recuperatie aanhaalt als een van de redenen om over te gaan tot zo'n constructie. Bij de gemeenten is btw-recuperatie alsmaar minder mogelijk, herinnert de heer Sannen. In welke mate is het mogelijk om de btw-recuperatie die met deze constructies mogelijk is op termijn te beknotten?

Minister *Dirk Van Mechelen* sluit zich aan bij een aantal opmerkingen maar wijst erop dat binnen de Vlaamse Regering de minister van Financiën en Begroting de waakhond is van de budgettaire repercussies van wat wordt opgestart. De minister citeert uit het SERV-rapport met betrekking tot de vraag wanneer de regering beslist om aan alternatieve financiering te doen: "De belangrijkste drijfveer van de regering daarvoor is de wil om op diverse domeinen opgelopen achterstand versneld in te halen en dat zonder de begrotingsdoelstellingen die worden opgelegd in het kader van het stabiliteitsprogramma in het gedrang te brengen. De regering wil zich profileren als een investeringsregering en wil innovatie en ondernemerschap ondersteunen,...". Hij vervolgt: "De mogelijkheden binnen de reguliere begroting zijn daarvoor te beperkt, ten minste door de aangehouden begrotingsnormen en hoewel innovatieve aanbestedingen ook als doelstelling naar voren worden geschoven, is in de praktijk de meest doorslaggevende toetsing voor de opgezette formules de zogenaamde

ESR-neutraliteit.". De minister stelt dat de regering de vermelde wil toont en dat het de bedoeling is zo een aantal maatschappelijke lacunes op te vangen. Hij gaat ervan uit dat daaromtrent dan ook geen discussie bestaat en dat de maatschappelijke keuzes in de respectieve commissies zullen worden besproken.

Minister Van Mechelen antwoordt de heer Van Rompuy dat voor alle vakministers in het kader van de regeringsonderhandelingen en in het kader van de meerjarenbegroting duidelijk is vastgelegd welke zijn of haar beleidsruimte is. Hij meent dat het voorstel van de minister van Mobiliteit om die beleidsruimte voor het grootste deel, 42,7 miljoen euro per jaar, recurrent in te zetten voor alternatieve financiering via het SPV Lijninvest van drie zaken: het verlengen van de tramlijnen voor 147,6 miljoen euro, de bouw van nieuwe stelplaatsen voor 161,1 miljoen euro en rollend materieel voor 158,9 miljoen euro, volkomen beantwoordt aan het budgettaire kader van de regering in de meerjarenbegroting. De beleidsruimte voor mobiliteit is dan quasi exclusief toebedeeld aan die doelstellingen. Hij merkt op dat ook is beslist hoe bij niet-invulling van de doelstellingen de niet-ingezette middelen zullen worden aangewend. De werkingskosten die het gevolg zijn van een aantal investeringen moeten worden opgevangen binnen de reguliere begroting van De Lijn. Dat moet gebeuren door hogere efficiëntie, kostenbesparing en al dan niet bijkomende eigen inkomsten. Ook dat staat vast.

De minister stelt dat de financiering in de zorgsector en de sportsector twee buitenbeentjes zijn. In de zorgsector gaat het om een ander soort investering en niet echt over een DBFM-constructie of alternatieve financiering. In de sportsector heeft de bevoegde minister de ambitie om een programma op te zetten met als hoofdsponsor de gemeenten. De kostenverhouding daarbij is 30 tegenover 70 percent en de idee is ingegeven door het feit dat er een achterstand is opgelopen in infrastructuurwerken, andere dan die aan de zwembaden die door de Vlareme-reglementering de voorbije jaren alles hebben opgeslorpt. Met de beleidsruimte voorzien voor zijn domein, wil de minister van Sport zodoende die 30 percent financieren.

Waar het gaat over zuivere alternatieve financiering, voor DBFM-constructies, moet de kostenefficiëntie duidelijk blijken, stelt minister Van Mechelen. Hij benadrukt dan ook het fundamenteel belang van de werking van de raad van bestuur in de SPV's, met name in het bewaken van de doelstellingen van de

regering, maar zeker ook de daaraan gekoppelde maatschappelijke doelstellingen.

De minister maakt de commissie opmerkzaam op een lacune en stelt dat er zo snel mogelijk een kader moet worden ontwikkeld waarbinnen corporate governance van toepassing kan zijn voor de SPV's, en andere overheidsinitiatieven. Hij verwijst hierbij naar voorbereidende initiatieven van professor Lutgart Van den Berghe die onderzoekt in welke mate, naast de code Lippens en de code Buysse die voor de privésector gelden, er corporate governance richtlijnen kunnen worden opgesteld voor de publieke sector. Richtinggevend daarin zullen vooral de OESO-richtlijnen zijn. De voorlopige 'guidelines' zouden voor een brede bespreking worden opengesteld om dan tot een nieuwe code te komen voor de publieke sector of semipublieke investeringsvehikels. De minister benadrukt dat dit alles hetzelfde doel dient, met name elke euro zo efficiënt mogelijk inzetten.

Minister Van Mechelen merkt ook op dat de maatschappelijke kosten die zijn verbonden aan het structureel naar voren halen van investeringen in dergelijke projecten, niet los kunnen worden gezien van de maatschappelijke baten. Het moet namelijk niet enkel een budgettair verhaal zijn, maar ook andere bredere beleidsdoelstellingen van de Vlaamse Regering bewaken.

De minister repliceert nog inzake de BAM en tolheffingen, dat met de regeringsbeslissing die is gebaseerd op de 'Probability 90'-constructie en niet op de P50-constructie, de regering duidelijk te kennen heeft gegeven dat ze van de voorzichtigste hypothese uitgaat. P staat voor probability, stelt de minister, en heeft te maken met het zich al dan niet afspelen van de ingeschatte verkeersstromen die het voorwerp waren van een omvangrijke studie. De financiering is ontkoppeld in twee fasen, licht hij nog toe. De eerste fase omvat projecten met een duidelijke financiering en timing en een tweede fase met een scharnierperiode tussen 2012-2013 waarbij nagegaan wordt of de trafikstromen en de daarmee gepaard gaande toelinkosten zich minstens realiseren conform de basis-hypothesen. Minister Van Mechelen meent dat dit alle troeven biedt om iedereen te gepasten tijde op de hoogte te stellen om de juiste beleidsbeslissingen te kunnen nemen (of desgevallend te kunnen bijsturen).

Bij de vraag welke criteria worden gehanteerd om te kiezen voor de PPS-formule, stelt de heer *Etienne*

Poelvoorde van de SERV dat dit samen met de kostenefficiëntie twee uitdagingen vormen voor een volgend rapport. Er waren niet altijd cijfers voorhanden en het is als dusdanig nog niet in detail bekeken. Doel van het voorliggende rapport was onder meer aan te tonen dat het belangrijk is van bij te houden welke stappen al zijn gezet in de besluitvorming. Aan een evaluatie van die besluitvorming en van de kostenefficiëntie is de SERV nog niet toegekomen. Het lijkt de spreker zinvol de adviezen van het PPS-Kenniscentrum te toetsen aan de beleidsbeslissingen en -uitvoering, om na te gaan in hoeverre de criteria om over te gaan tot alternatieve financiering hebben meegespeeld in de besluitvorming en zijn aangehouden bij de uitvoering.

De spreker wijst erop dat het zeker niet de bedoeling was een aantal rendementscijfers naast elkaar te leggen. De beschikbaarheidsvergoedingen behelzen immers vergoedingen voor zaken die niet vergelijkbaar zijn. De SERV heeft enkel de verhouding bekeken van de beschikbaarheidsvergoeding met een vooropgesteld plafond tegenover het investeringsvolume, uitgesplitst over de levensduur van het project en dit afgewogen tegen de rentevoet met vaste annuïteit. Die lopen nogal uiteen en dat heeft volgens de spreker allicht te maken met het feit dat het om heel verschillende zaken gaat.

De heer Poelvoorde geeft toe dat de SERV niet heel consequent zijn eigen criteria heeft toegepast, zoals de heer Sannen heeft geopperd. Hij verdedigt dit evenwel door te stellen dat de SERV in eerste instantie een breed beeld wilde voorleggen en daar allerlei zaken heeft bijgehaald die inderdaad niet direct in de normale korf van investeringen thuishoren, zeker als ze met alternatieve middelen gefinancierd worden, zoals het Klimaatfonds. Hij stelt dat de cijfers over de verhouding tussen alternatieve financieringsprogramma's en reguliere financiering dan ook bewust beperkt zijn tot het pakket investeringsprogramma's. Een discussie over een vork of een zekere normering voor die verhouding lijken de heer Poelvoorde wel interessant.

Minister *Dirk Van Mechelen* geeft nog enige extra informatie over de verhouding alternatieve financiering/reguliere financiering. Hij merkt op dat er sowieso een pakket reguliere financieringsinvesteringen binnen de begroting zit. Dat bedraagt ongeveer 12 procent. De minister stipt aan dat de vraag zich toespitst op het feit of er met alternatieve financiering een stuk wordt gesubstitueerd of dat er bijkomende

beleidsruimte wordt gehypothekeerd of geëngageerd via de beschikbaarheidsvergoeding. Het is volgens de minister dat samenspel van componenten dat de volgende jaren onder de loep moet worden genomen om te zien hoever de Vlaamse overheid daarin kan gaan. Daarbij moet worden uitgegaan van de wetenschap dat er nu nog wordt gefinancierd in bijna schuldloze context. Dat kan na 10 juni 2007 wijzigen, stelt de minister. Hij ziet dit als het carcan waarbinnen de Vlaamse Regering wil functioneren en een aantal maatschappelijke imperatieven versneld ten uitvoer wil brengen. Alternatieve financiering is voor hem zeker geen wondermiddel, maar een paardenmiddel. Het parlement moet dan afwegen of het met de keuzes van de regering van maatschappelijke doelstellingen waarin versneld wordt geïnvesteerd, akkoord kan gaan. Daar wordt een onderscheid gemaakt in een aantal pakketten die al dan niet in aanmerking zouden komen. Die maatschappelijke discussies dienen in de respectieve commissies gevoerd op grond van drie vragen: gaat het om een dermate groot maatschappelijk probleem?; wat is de versnelling?; wat is de kostenefficiëntie bij versnelde aanpak?

De heer *Eric Van Rompuy* werpt op dat voorstellen voor dergelijke financiering in de respectieve commissies allicht op grote steun zullen kunnen rekenen. Hij stelt dat de minister van Begroting inderdaad moet waken over de totaliteit maar dat ook het parlement een overzicht moet kunnen blijven bewaren en niet louter de vakcommissies. Daartoe zal ook de resolutie worden ingediend.

De heer *Koen Van den Heuvel* zegt dat de minister van Begroting en Financiën zich sterk moet maken tegenover zijn collega's en dat met de resolutie de commissie voor Financiën en Begroting zich sterk moet maken ten overstaan van de andere commissies van het Vlaams Parlement door een bijkomend kader en extra controlemechanismen voorop te stellen. De commissie moet zorgen voor de financiële en budgettaire orthodoxie en daarnaast speelt het spel van de politieke opportuniteiten en beslissingen.

De heer *Ludo Sannen* stelt nog dat naast de maatschappelijke relevantie ook het gewicht van de kosten-batenanalyse moet meetellen. Hij veronderstelt dat een project duidelijk goedkoper zou kunnen zijn via PPS dan via reguliere investering, ook al is de maatschappelijke relevantie minder tastbaar. Dat kan volgens hem ook een criterium zijn.

Minister *Dirk Van Mechelen* zegt dat het debat in die zin ook correct moet worden gevoerd. Inzake de stijgende kostprijs van de Oosterweelverbinding haalt hij aan dat die opdracht intussen grondig is bijgestuurd. Bovendien gaat daar tijd over en heeft dit impact inzake de marktconforme elementen en de invloed daarvan op de kostprijs. Ten slotte weegt de minister de evolutie van de Oosterweelverbinding ook af tegen de kostprijs van de eerste fase van de werken aan de Leien, de renovatie van de ring van Antwerpen en de bouw van het Deurganckdok. Hij stelt dat het beter is bij voorbaat na keiharde onderhandelingen over financiering, kaderovereenkomst en het contract te weten voor welk bedrag men gaat 'all in'. Zo kan men vaststellen in het investeringsvolume dat aan Aquafin is toegekend, dat de meerkost in uitvoering verwaarloosbaar is en op ongeveer één percent komt, waar de gemeenten anders met meeruitgaven geconfronteerd worden die de tien of twintig percent overstijgen. Hetzelfde debat zou men kunnen voeren voor PPS-formules in infrastructuur zoals Domus Flandria, zo stelt de minister. Ook daarvoor zijn studies gemaakt die aangeven of qua kostprijs en snelheid van beschikbaarheidsstelling van de woningen de maatschappelijke kost verantwoord is door wat er is gedaan. Minister Van Mechelen beklemtoont dat het wel degelijk gaat over maatschappelijke baten. De bouw van jeugdherbergen waarover zeven jaar is gepraat, komt nu tot een snelle oplossing dankzij de alternatieve financiering. Ze worden binnen de twee jaar gebouwd. Zo ook voor de sportinfrastructuur. Er is voor die zaken zonder meer een maatschappelijke verantwoording om versnelde operaties door te voeren, zeker met responsabilisering van de tweede partner, het gemeentebestuur, besluit de minister.

De verslaggever,

Koen VAN DEN HEUVEL

De voorzitter,

Sven GATZ

BIJLAGE:

Presentatie SERV

Sterk door overleg



SERV Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen



Alternatieve financiering en PPS

Vlaams Parlement
13 maart 2007

2007 SERV 1

Sterk door overleg



SERV Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen



Twee onderdelen in het SERV - rapport

- een overzicht
- drie budgettaire vragen

de analyse: stand van zaken midden januari 2007

2007 SERV 2



Het overzicht (1)

- een ruime blik
 - niet alleen PPS, maar alternatieve financiering in het algemeen
 - niet alleen nieuwe programma's, maar ook bestaande (inclusief afgelopen) programma's
- investeringsprogramma's en economisch instrumentarium

2007 SERV 3



Overzicht (2)

- alle programma's gegroepeerd per beleidsdomein
- ons overzicht: een aanzet tot "rapportering":
 - doelstellingen en verantwoording van het programma
 - de scope van het programma
 - de financiering- en beheersconstructies
 - de stappen in de besluitvorming

2007 SERV 4

Sterk door overleg



SERV Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen



Overzicht (3) – enkele constructiekenmerken

- “de” invalshoek: ESR buiten begroting
- grootschalige meerjarenprogramma's: aparte beheersvennootschappen
- grote nadruk op “institutionele” PPS
- alternatieve inkomsten (heffingen) voor enkele belangrijke programma's (niet volledig)

2007 SERV 5

Sterk door overleg



SERV Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen



Overzicht (4) - enkele programmakenmerken

- recente programma's: inhaal (bovenop regulier) en afgebakend
- zorgsector: alternatief vervangt regulier, sport nieuw instrument
- budgettaire impact: vastlegging enveloppe
- economisch instrumentarium: aparte plaats

2007 SERV 6

Sterk door overleg



SERV Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen



Overzicht (5) – enkele evaluatiekenmerken

Algemeen: nieuw en nog moeilijk te evalueren

- beroep doen op publiek: succesvol, marktopportunities nog iets anders
- lancering programma's: hoge ambities (snelheid, omvang en kostprijs)
- “ESR proof”: concept, uitvoering blijft aandachtspunt

2007 SERV 7

Sterk door overleg



SERV Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen



Drie budgettaire vragen

- investeringsvolume - hoe belangrijk (alternatief versus regulier)?
- participaties in PPS- constructies
- budgettaire impact in meerjarig perspectief

een eerste voorlopige becijfering

2007 SERV 8

Sterk door overleg



SERV Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen



Investeringsvolume – methode en hypothesen

- methode: investeringen en investeringsbijdragen, op vergelijkbare basis brengen
- hypothesen:
 - regulier: beleidskredieten in geconsolideerde begroting (omgezet naar investeringsvolume), behoud op niveau 2007
 - alternatief: beschikbare ramingen en hypothesen over planning, meest recente gegevens nog niet verwerkt

2007 SERV 9

Sterk door overleg



SERV Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen



Investeringsvolume - resultaten

- realisatie van voorgenomen programma's zou:
 - 2005 – 2009 en 2010 – 2015: 1/3° t.a.v. regulier, exclusief zorg (geen PPS) 26% en 17 %
 - 2005 – 2009: op jaarbasis investeringsvolume + 45 % in vergelijking met 2000 – 2004 (70 % van extra door alternatieve financiering)
- gewicht varieert – erg belangrijk in openbare werken en mobiliteit

2007 SERV 10

Sterk door overleg



SERV Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen



De participaties in PPS

- nog onvolledige raming
- rechtstreeks en via PMV
- voorlopige raming (beslist en geraamd)
 - € 1,18 mld totaal
 - investeringen: € 952 mln (waarvan 287 activa)
 - Andere programma's: € 229 mln

2007 SERV 11

Sterk door overleg



SERV Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen



Budgettaire impact in meerjarig perspectief

- raming nog erg onvolledig, resultaat marktconsultaties
- “vooralsnog” geen gevaar voor budgettaire verdringing (enveloppen, aflopende programma's alternatief en regulier)
- daarmee: nog geen systematische afweging van kosten en baten van alternatieve formules

2007 SERV 12