



Advies

Kaderdecreet voor grote projecten en programma's

Brussel, 4 februari 2019

Adviesvraag: 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 (Parl.St. VI.Parl. 2018-19, nr. 1785/1)

Adviesvrager: Jan Peumans – voorzitter van het Vlaams Parlement

Ontvangst adviesvraag: 21 december 2018

Adviestermijn: 30 dagen

Goedkeuring raad: 4 februari 2019

Contactpersoon: Erwin Eysackers - eeysackers@serv.be



Mijnheer Jan PEUMANS
Voorzitter van het Vlaams Parlement
Vlaams Parlement
Hertogsstraat 6

1000 BRUSSEL

contactpersoon

Erwin Eysackers
eysackers@serv.be

ons kenmerk

SERV_BR_20190204_Grote_Investeringsprogramma's

Brussel

4 februari 2019

Kaderdecreet voor grote projecten en programma's

Mijnheer de voorzitter

De SERV heeft op vrijdag 21 december 2018 uw adviesvraag over een voorstel van decreet houdende een kader voor grote projecten en programma's ontvangen.

De SERV waardeert dit voorstel van decreet globaal als een belangrijke stap vooruit, zeker in vergelijking met de probleempunten waarmee het Vlaamse investeringsbeleid in de afgelopen vijftien jaar geconfronteerd is.

Er wordt in dit voorstel van kaderdecreet een duidelijke visie op de processen van opvolging en rapportering van investeringsprojecten geformuleerd, terwijl ook de noodzaak van een structurele kennisopbouw evenals een visievorming in overleg met stakeholders benadrukt worden.

Het voorstel van kaderdecreet is echter geen eindpunt, aangezien vooral kwalitatieve stappen vooruit gezet worden. Een aantal aanbevelingen blijft optioneel en wordt niet structureel en dwingend ingebouwd, terwijl sommige formuleringen een algemeen (zacht) karakter hebben.

Voor de volgende Vlaamse Regering is dit voorstel van kaderdecreet, indien het tijdens deze legislatuur door het Vlaams Parlement goedgekeurd wordt, evenwel een belangrijk gegeven. Immers, de Vlaamse Regering zal de aangegeven elementen in dit voorstel van decreet concreet moeten uitwerken en implementeren.

De SERV formuleert aanvullend een aantal opmerkingen en suggesties.

Uiteraard is de SERV steeds bereid dit advies meer in detail toe te lichten.

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Caroline Copers
voorzitter

Inhoud

Inhoud	5
Advies	6
1	Inleiding	6
2	Samenvatting van het voorstel	6
3	Algemene evaluatie	7
4	Specifieke elementen	7
4.1	Toepassingsgebied	7
4.2	Plafonds voor beschikbaarheidsvergoedingen.....	9
4.3	Informatieverstrekking en evaluatie.....	10

Advies

1 Inleiding

De SERV werd op 21 december 2018 door de voorzitter van het Vlaams Parlement om een advies gevraagd over een 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 (Parl.St. VI.Parl. 2018-19, nr. 1785/1).

Een adviestermijn van 30 dagen wordt vooropgesteld. Op 21 december 2018 heeft de SERV aan de eerste indiener van het voorstel van decreet laten weten dat om praktische redenen (Kerstvakantie en vergaderagenda van de bevoegde SERV-commissie) het advies op maandag 4 februari 2019 zal uitgebracht worden.

2 Samenvatting van het voorstel

1. Op 28 september 2016 heeft het Vlaams Parlement een *parlementaire Commissie (ad hoc) voor alternatieve financiering van overheidsinvesteringen* opgericht. Deze Commissie is samengesteld uit 15 vaste en 15 plaatsvervangende leden onder voorzitterschap van Vlaams volksvertegenwoordiger Rik Daems.

In haar missieverklaring geeft de Commissie aan dat zij de bestaande *vormen van alternatieve financiering van investeringen* wil in kaart brengen en evalueren (inclusief buitenlandse goede praktijken en aanbevelingen), en wil komen tot een 'oordeelkundige *parlementaire decreetgeving* die een *kader schept voor efficiënte en doeltreffende alternatieve financiering*' van deze investeringen. Hiermee wil de Commissie een 'bijdrage leveren opdat Vlaanderen zijn publiek investeringspeil significant kan verhogen', waarbij expliciet aangestipt wordt dat dit binnen het kader van de Europese begrotingsregels dient gerealiseerd.

2. In de loop van de werkzaamheden oordeelde de Commissie dat voor bepaalde aspecten van alternatieve financiering van overheidsinvesteringen een wettelijk kader aangewezen is, wat in het voorliggende voorstel van kaderdecreet uitgewerkt wordt.

Naast de *definitie en het toepassingsgebied van alternatieve financiering* wordt vooral dieper ingegaan op de *jaarlijkse rapportering over dergelijke investeringen*, en wordt een aantal richtlijnen voor het *gebruik van alternatieve financiering* (meest passende uitvoeringsvorm van investeringen, beperking van impact op vrije beleidsruimte) aangegeven.

3. Dit voorstel van kaderdecreet geeft aan maximaal aansluiting te zoeken bij *goede praktijken en aanbevelingen* van internationale organisaties op de bedoelde domeinen, met focus op een *planmatige professionele aanpak* en een *transparante informatieverstrekking*.

Op dit laatste punt worden in het voorstel van kaderdecreet volgende concrete stappen gezet:

- In de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat de resolutie van het Vlaams Parlement van 30 mei 2007 betreffende de informatieverstrekking over en de controle op de alternatieve financieringen (Parl.St. VI.Parl. 2006-07, nr. 1143/3) een zwakke juridische basis heeft, en resulteert 'in een niet-consistente overvloedige stroom van informatie die een adequate opvolging van die projecten in de weg staat'. Ter vervanging worden in het voorstel van kaderdecreet de krachtlijnen van een alternatieve rapporteringsvorm uitgewerkt;

- De Commissie constateert dat het decreet van 8 november 2002 houdende controle op grote infrastructuurprojecten een vergelijkbare informatieverstrekking over een ruimere definitie van grote investeringsprojecten instelt, die in de praktijk grotendeels dode letter is gebleven. Het voorstel van kaderdecreet heft dit decreet op.

Het voorstel van kaderdecreet geeft tevens aan dat een *transparante informatieverstrekking* vereist dat een *ondersteuningsentiteit* (met een *professioneel team* en een *voldoende groot mandaat*) belast wordt met de coördinatie en realisatie van deze informatieverstrekking.

3 Algemene evaluatie

4. De SERV waardeert het voorliggende voorstel van kaderdecreet globaal als een *belangrijke stap vooruit*, zeker in vergelijking met verschillende probleempunten in het recente Vlaamse investeringsbeleid zoals geschetst in het SERV-begrotingsadvies van vorige zomer.

Er wordt een *duidelijke visie* op de *processen van opvolging en rapportering* van investeringsprojecten geformuleerd, terwijl ook de noodzaak van een *structurele kennisopbouw* evenals een *visievorming in overleg met stakeholders* benadrukt worden.

5. Het voorstel van kaderdecreet is echter *geen eindpunt*, aangezien vooral *kwantitatieve* stappen vooruit gezet worden. Een aantal aanbevelingen blijft optioneel en wordt niet structureel en dwingend ingebouwd, terwijl sommige formuleringen een algemeen (zacht) karakter hebben.

Voor de volgende Vlaamse Regering is dit voorstel van kaderdecreet, indien het nog tijdens deze legislatuur door het Vlaams Parlement goedgekeurd wordt, evenwel een *belangrijk gegeven*. Immers, de Vlaamse Regering zal de aangegeven elementen concreet dienen uit te werken en te implementeren.

6. De SERV evalueert het *parlementaire initiatief* en het bijhorende proces door de Commissie ad hoc als *duidelijk positief*.

De *consensus over partijgrenzen van meerderheid en oppositie* heen heeft tot een resultaat met een *breed draagvlak* geleid, wat cruciaal is voor een thematiek die bij uitstek om een *lange termijnperspectief* (meer dan één legislatuur) vraagt.

7. De SERV stipt aan dat in zijn *advies over de begroting 2019* (juli 2018) de grote lijnen van zijn *visie op het Vlaamse investeringsbeleid* uitgewerkt zijn, die in hoge mate aansluiten bij de visie uitgewerkt in dit voorstel van kaderdecreet, in het bijzonder wat betreft de coördinatie van en de informatieverstrekking over het investeringsbeleid. De SERV baseert dit advies over het kaderdecreet dan ook in hoge mate op het begrotingsadvies van vorige zomer.

4 Specifieke elementen

4.1 Toepassingsgebied

Alle vormen van grootschalige investeringen opnemen

8. De SERV pleit ervoor dat *alle grootschalige vormen van financiering van overheidsinvesteringen*, onafhankelijk van de vorm (alternatieve of klassieke financiering), gevat worden door het kaderdecreet, inclusief de mechanismen die leiden tot jarenlange structurele uitgaven voor de ondersteuning van investeringen door derden (zoals bijvoorbeeld recent ontwikkeld in de gezondheids- en welzijnssector).

9. Het toepassingsgebied aangegeven in het voorstel van kaderdecreet (artikel 2) is *te beperkt geformuleerd*. Er wordt in essentie uitgegaan van een dichotomie tussen een DBFM-contract (alternatieve financiering) en een klassieke financiering van investeringen.

Dit strookt niet met de variatie en complexiteit van de huidige financieringsconstructies op het terrein, waarbij niet mag uitgesloten worden dat in de nabije toekomst nog nieuwe varianten naar voren geschoven worden. Verschillende varianten van *publiek-private samenwerkingsverbanden* (PPS) lijken bovendien buiten de gehanteerde definitie te vallen (DB, DBF, DBFMO...).

In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat het voorstel van kaderdecreet niet alleen op projecten van burgerlijke bouwkunde van toepassing is, maar eveneens op grootschalige IT-projecten. Dit zal de variatie aan constructies van alternatieve financiering verder vergroten.

10. Tevens dient gewezen op *andere mechanismen van alternatieve financiering* die niet de vorm van een PPS-constructie aannemen, zoals bijvoorbeeld de ondersteuning van investeringen door derden (privé) via *infrastructuur- en onderhoudsforfaits in de welzijns- en gezondheidssector*. Dit mechanisme, in de afgelopen jaren uitgewerkt door de huidige Vlaamse Regering, is vandaag in de praktijk onontbeerlijk voor infrastructuurinvesteringen (door derden) in deze sectoren. Over een aantal jaar (na een overgangperiode en de afbouw van de bestaande financieringsconstructies) zullen welzijns- en gezondheidsvoorzieningen in Vlaanderen in hoge mate via dergelijke forfaits gebouwd worden.

Deze *strategische forfaits en instandhoudingsforfaits* (ziekenhuizen) dan wel *infrastructuurforfaits* (ouderenvoorzieningen) vertegenwoordigen in de begroting 2019BO van het Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden (VIPA) in totaal € 210 mln uitgaven (betaalkredieten), wat de komende jaren aan een hoog tempo verder zal groeien. Ter vergelijking: het aandeel van de alternatieve financieringsmechanismen (gebaseerd op het wettelijk kader uitgetekend in 2006) bedraagt in deze begroting € 164 mln, terwijl de via de 6^{de} staatshervorming overgedragen uitgaven voor ziekenhuisinfrastructuur (inclusief medische apparatuur A1/A3) uitkomen op € 372 mln.

Drempelwaarden te hoog?

11. In de visie van de SERV is het aangewezen om *drempelwaarden voor rapportering over projecten en programma's* in te voeren (niet elke kleine investering dient immers gerapporteerd). De vraag stelt zich of geen lagere drempelwaarden dienen gehanteerd te worden, zoals bijvoorbeeld in Nederland het geval is.

12. In het voorstel van decreet worden *drempelwaarden* voor een groot project (> € 100 mln voor bouwprojecten, > € 20 mln voor leveringen of diensten) en een groot programma (> € 200 mln) ingeschreven. Het voorstel van kaderdecreet is dus enkel van toepassing wanneer de uitgaven voor een project of programma deze drempels overschrijden (bedragen telkens zonder BTW).

Deze drempels worden (in de memorie van toelichting) niet ten gronde beargumenteerd. Elke drempelwaarde zal ongetwijfeld tot op zekere hoogte arbitrair blijven. In Nederland bijvoorbeeld ligt vandaag de drempel om een bouwproject te toetsen aan DBFM-normen op € 60 mln.

Dergelijke drempelwaarden zijn bovendien niet zonder bijkomende verduidelijking toe te passen op de mechanismes die investeringen door derden ondersteunen (zie het voorbeeld uit de welzijns- en gezondheidssector hoger), maar ze dienen uiteraard ook voor deze mechanismes bepaald te worden.

Complexe en risicovolle projecten opnemen

13. In de visie van de SERV dienen *projecten met zware uitvoeringsrisico's en/of complexe financieringsconstructies* steeds in de rapportering en evaluatie opgenomen.

4.2 Plafonds voor beschikbaarheidsvergoedingen

14. De SERV onderschrijft de doelstelling van het voorstel van decreet om te garanderen dat voor *andere beleidsprioriteiten dan investeringen voldoende beleidsruimte beschikbaar* blijft (ook in de jaren na de investeringsbeslissing).

Het is echter niet aangewezen om dergelijke *plafonds voor beschikbaarheidsvergoedingen* in het voorstel van decreet gedetailleerd vast te leggen.

15. In essentie betreft een plafond voor beschikbaarheidsvergoedingen een vorm van *investeringsnormering*, die in principe door de volgende Vlaamse Regering zal uitgewerkt worden. De investeringsnormering is een meer aangewezen manier om de beoogde doelstelling te realiseren.

Immers, *beleidsmatig* is het aangewezen dat zowel de *ondergrens (minimaal vereiste investeringen realiseren)* als de *bovengrens (maximale impact op begroting bepalen)* van het volume aan investeringen in dergelijke investeringsnormering vastgelegd worden.

16. Het voorstel van decreet beschermt de *toekomstige vrije beleidsruimte* voor de beleidsdomeinen met grote investeringsprojecten en –programma's door een *overmatig gebruik van beschikbaarheidsvergoedingen voor PPS-projecten te beperken* (artikel 4), dus via een soort 'safeguard ceiling'.

Deze toetsing hanteert volgende drempels:

- 'Van een dergelijke inperking is sprake als voor het project of programma ten minste vijf opeenvolgende jaren *meer dan 60% procent van de vereffeningkredieten per programma* van het beleidsdomein (of domeinen) zou worden besteed aan de betaling van beschikbaarheidsvergoedingen in het kader van DBFM-projecten';
- 'Van een dergelijke inperking is sprake als voor het project of programma ten minste vijf opeenvolgende jaren *meer dan 10 procent van de vereffeningkredieten van de Vlaamse begroting* zou worden besteed aan de betaling van beschikbaarheidsvergoedingen in het kader van DBFM-projecten'.

We verwijzen naar hoger (paragraaf 4.1) wat betreft de beperking tot 'DBFM-projecten'.

De *praktische relevantie* van deze plafonds is evenwel niet zo groot:

- De beperking tot 60% van de betaalkredieten van een bepaald beleidsprogramma kan in de praktijk eenvoudig omzeild worden door de *definitie van het beleidsprogramma te verruimen*;
- De beperking tot 10% van de betaalkredieten in de gehele begroting komt anno 2019 ongeveer neer op € 4,5 mld. Aangezien beschikbaarheidsvergoedingen voor PPS-constructies vaak over meer dan 20 of zelfs 30 jaar dienen betaald, betreffen de achterliggende totale investeringen van dergelijk jaarlijks bedrag aan beschikbaarheidsvergoedingen een aanzienlijk groter bedrag dan het totaal in de huidige Vlaamse begroting. Deze drempel heeft vandaag of de komende jaren dan ook weinig praktische betekenis;
- Tevens mag niet uit het oog verloren worden dat de belangrijkste investering voor de komende jaren (Oosterweelverbinding) dient voorgefinancierd te worden door de Vlaamse Regering, maar de afbetaling van deze leningen zal in belangrijke mate gerealiseerd worden

via de ontvangsten van het systeem (tolheffing), zodat beschikbaarheidsvergoedingen in deze financiering geen (of hoogstens tijdelijk een beperkte) rol zullen spelen.

4.3 Informatieverstrekking en evaluatie

17. De SERV onderschrijft de in het voorstel van decreet aangegeven hervorming van de *informatieverstrekking en -evaluatie over grootschalige investeringsprojecten*, evenals van de wijze waarop een *overzicht van het investeringslandschap* (basisrapport met 'dashboard', meer uitgebreid rapport voor specifieke projecten) wordt opgemaakt.

De *huidige rapportering* kan immers aanzienlijk verbeterd worden. Ook de voorziene *jaarlijkse zelfevaluatie door de investeringsactoren* kan bijdragen tot een groter inzicht in de ontwikkeling van de investeringsprojecten.

18. Maar dit betekent niet dat alle huidige rapporteringen *inefficiënt en/of overbodig* zouden zijn. Bijvoorbeeld: de rapportering over het Masterplan 2020 door het Rekenhof is de afgelopen jaren relevant en zinvol gebleken.

Het is in de visie van de SERV aangewezen dat de volgende Vlaamse Regering, bij het uittekenen van de informatieverstrekking over grote investeringsprojecten en –programma's, vertrekt van de *uitgangspunten en krachtlijnen* van dit voorstel van kaderdecreet, maar daar tegelijkertijd *pragmatisch* mee omgaat. De goedwerkende elementen in de huidige rapportering dienen daarbij geïntegreerd in de rapportering over investeringsprojecten en –programma's zoals uitgetekend in dit voorstel van kaderdecreet.