



Vlaams
Parlement

stuk **37-M** (2010-2011) – Nr. 1
ingediend op 28 april 2011 (2010-2011)

Verslag

van het Rekenhof

over de toetsing van de vierde rapportage
over alternatieve financiering en publiek-private
samenwerking aan de aanbevelingen van het Rekenhof

REKENHOF

Toetsing van de vierde rapportage over alternatieve financiering en publiek-private samenwerking aan de aanbevelingen van het Rekenhof

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 26 april 2011

Inhoud

1	Inleiding	5
1.1	Onderzoeksopdracht	5
1.2	Publiek-private samenwerking en alternatieve financiering.....	5
1.3	Onderzoeksmethode	6
2	Toepassing van de aanbevelingen van het Rekenhof voor PPS	8
2.1	Algemeen	8
2.2	Meerwaardetoets (eerste aanbeveling).....	8
2.3	Onderbouwing van de keuze (tweede aanbeveling).....	9
2.4	Potentieeltoets (derde aanbeveling)	10
2.5	Standaardisatie en kennisuitwisseling (vierde aanbeveling).....	10
2.6	Publieke samenwerking (vijfde aanbeveling)	11
2.7	Risicoanalyse, risicoverdeling en –beheersing (zesde en zevende aanbeveling).....	12
2.8	Mededinging (achtste aanbeveling)	12
2.9	Kostenraming (negende aanbeveling)	13
2.10	Informatie en impact op toekomstige begrotingen (tiende en elfde aanbeveling)	14
3	Informatiekwaliteit van de rapportage alternatieve financiering.	15
3.1	Frequentie van de verslagen	15
3.2	Reikwijdte van de verslagen	15
3.3	Duidelijkheid en structuur.....	16
3.4	Onderbouwing	17
3.5	Budgettaire informatie.....	17
3.6	Kostprijs en financiering.....	18
3.7	Planningsinformatie	18
3.8	Knelpunten en risico's.....	18
3.9	De rapportage als beoordelingsbasis.....	19
4	Conclusie	20

1 Inleiding

1.1 Onderzoeksopdracht

De Vlaamse Regering informeert het Vlaams Parlement op regelmatige basis over de projecten die middels alternatieve financiering of publiek-private samenwerking (PPS) zullen worden gerealiseerd. Ze heeft in toepassing van een resolutie van 30 mei 2007¹ al vier dergelijke rapporten aan het Vlaams Parlement bezorgd².

De vierde rapportage, overgezonden aan het Vlaams Parlement met brief van 8 november 2010, bestaat uit een inleiding, korte samenvatting van de belangrijkste projecten, budgettaire overzichtstabel en projectfiches met budgettaire tabellen. Aan de rapportage werd ook het jaarrapport PPS 2009-2010 van het Vlaams Kenniscentrum PPS toegevoegd. Dat jaarrapport beschrijft de toepassing van de aanbevelingen uit het auditverslag van het Rekenhof, dat de voorbereidingsfase van de belangrijkste PPS-projecten van de Vlaamse overheid beoordeelde³.

Naar aanleiding van de parlementaire bespreking van de vierde rapportage over alternatieve financiering en het jaarrapport PPS 2009-2010 vroeg de voorzitter van de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting aan het Rekenhof te onderzoeken in welke mate de rapportage door de Vlaamse Regering tegemoet is gekomen aan de aanbevelingen van het Rekenhof⁴.

1.2 Publiek-private samenwerking en alternatieve financiering

Er bestaat geen algemeen aanvaarde definitie van PPS⁵: PPS-projecten kunnen immers uiteenlopende vormen aannemen. Met de PPS-projecten van de Vlaamse overheid wordt doorgaans de realisatie van infrastructuur beoogd: wegen, tramlijnen en stelplaatsen, sporthallen, enz. Bij een klassieke uitvoering van een infrastructuurproject zal de overheid in principe de diverse taken die daarbij komen kijken (o.a. ontwerpen, bouwen, onderhouden), afzonderlijk aanbesteden, de uitvoering ervan controleren en de aannemers vergoeden als ze een deelopdracht

¹ Resolutie van het Vlaams Parlement van 30 mei 2007 betreffende de informatieverstrekking over en de controle op de alternatieve financieringen (Stuk 1143 (2006-2007) – Nr. 3).

² Stuk 52 (2007-2008) – Nr. 1, Stuk 52-A (2007-2008) – Nr. 1, Stuk 52 (2008-2009) – Nr. 1 en Stuk 52 (2010-2011) – Nr. 1.

³ Verslag van het Rekenhof over publiek-private samenwerking bij de Vlaamse overheid (Stuk 37-A (2008-2009) – Nr. 1).

⁴ Brief dec/com/fin/hov/110125.02 van 25 januari 2011.

⁵ Verslag van het Rekenhof over publiek-private samenwerking bij de Vlaamse overheid (Stuk 37-A (2008-2009) – Nr. 1).
Zie ook 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 (Stuk 1079 (2006-2007) – Nr. 1).

hebben uitgevoerd. Bij een PPS-uitvoering zal de overheid daarentegen meer afstand nemen van de uitvoering van het project. De overheid zal een te leveren dienst definiëren, bijvoorbeeld het langdurig ter beschikking stellen van infrastructuur, en de private uitvoerder een vergoeding geven die afhangt van de mate waarin de geleverde dienst beschikbaar is en aan de vooropgestelde eisen voldoet. Bij een PPS-project wordt ervan uitgegaan dat de taakherschikking tegenover de klassieke uitvoeringswijze tot betere resultaten leidt omdat iedereen doet waarin hij het beste is. Het decreet van 18 juli 2003 betreffende publiek-private samenwerking (PPS-decreet) definieert PPS-projecten dan ook als *projecten die door publiek- en privaatrechtelijke partijen, gezamenlijk en in een samenwerkingsverband, worden gerealiseerd om een meerwaarde voor die partijen tot stand te brengen*. Die meerwaarde kan zowel financieel, maatschappelijk of operationeel zijn.

Het onderscheid tussen PPS en alternatieve financiering is niet altijd duidelijk. Samengevat wordt bij PPS veeleer de nadruk gelegd op de aard van het samenwerkingsverband tussen overheid en private partner: de taken en risico's worden, in vergelijking met een klassieke overheidsopdracht, anders verdeeld tussen de betrokkenen. Bij alternatieve financiering ligt de nadruk veeleer op de aard van de financiering: de financiering gebeurt op alternatieve wijze (niet via algemene middelen of klassieke overheidsleningen) en er wordt beoogd de overheidsschuld niet te doen toenemen (dit is de zogenoemde ESR-neutraliteit). In die zin kan PPS ook een vorm van alternatieve financiering zijn, maar strikt genomen is het alternatieve karakter van de financiering geen vereiste om van PPS te spreken.

1.3 Onderzoeksmethode

Om tegemoet te komen aan de vraag van de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting heeft het Rekenhof een antwoord gezocht op de volgende vragen:

1. Wordt, middels de acties die zijn beschreven in het jaarrapport PPS 2009-2010, Deel 3, van het Kenniscentrum PPS, voldoende tegemoet gekomen aan de aanbevelingen van het Rekenhof over publiek-private samenwerking bij de Vlaamse overheid?
2. Voldoet de rapportering van de Vlaamse Regering over alternatieve financiering van Vlaamse overheidsinvesteringen van 29 oktober 2010 op hoofdlijnen aan de kwaliteitseisen inzake informatievoorziening over PPS en alternatieve financiering?

Voor de eerste vraag toetste het Rekenhof de acties van de Vlaamse overheid aan de aanbevelingen uit zijn auditverslag over publiek-private samenwerking bij de Vlaamse overheid. Voor de tweede vraag toetste het aan de aanbevelingen en normen die werden geformuleerd in dat verslag en in zijn advies over de informatievoorziening door de Vlaamse

Regering aan het Vlaams Parlement over publiek-private samenwerking en andere vormen van alternatieve financieringen⁶, alsook aan de resolutie van het Vlaams Parlement van 30 mei 2007 betreffende de informatieverstrekking over en de controle op de alternatieve financieringen.

Aan het Vlaams Kenniscentrum PPS werd op 28 maart 2011 de mogelijkheid geboden te reageren op de bevindingen. Met het antwoord van het Vlaams Kenniscentrum PPS van 4 april 2011 is rekening gehouden in dit verslag.

Het Rekenhof heeft de informatiekwaliteit van de vierde rapportage op hoofdlijnen onderzocht. Het heeft geen onderzoek uitgevoerd naar het verdere verloop van de PPS-projecten en alternatieve financieringen die in de rapportage aan bod komen. In het licht van de vraag van de commissie beoogde het huidige onderzoek ook geen validatie van de juistheid van alle detailinformatie in de projectfiches van de rapportage.

⁶ Stuk 40-A (2006-2007) – Nr. 1.

2 Toepassing van de aanbevelingen van het Rekenhof voor PPS

2.1 Algemeen

In het jaarrapport PPS 2009-2010 dat bij de vierde rapportage van de Vlaamse Regering over alternatieve financiering is gevoegd, heeft het Vlaams Kenniscentrum PPS (verder afgekort tot 'Kenniscentrum') beschreven hoe de aanbevelingen uit het auditverslag van het Rekenhof worden toegepast. Het Rekenhof formuleert hierna zijn commentaar bij die acties en initiatieven.

Het Rekenhof merkt op dat het jaarrapport PPS 2009-2010 zich hoofdzakelijk beperkt tot de initiatieven en acties die het Kenniscentrum heeft genomen tot toepassing van de aanbevelingen van het Rekenhof. Eventuele individuele acties van de Participatiemaatschappij Vlaanderen (PMV) en bepaalde andere agentschappen van de Vlaamse overheid zijn niet expliciet in het jaarrapport vermeld.

2.2 Meerwaardetoets (eerste aanbeveling)

Omdat het louter beoordelen van de ESR-neutraliteit voor investeringsprojecten via PPS suboptimale resultaten oplevert, had het Rekenhof aanbevolen dat de Vlaamse Regering, bij het zoeken naar nieuwe investeringsformules, meer rekening zou houden met zowel de financiële, de operationele als de maatschappelijke meerwaarde van die formules.

De minister-president van de Vlaamse Regering⁷ en het Kenniscentrum stelden dat de meerwaardetoets voortaan voor alle projecten moet gebeuren. De ESR-neutrale financiering van het PPS-project zou bij de evaluatie slechts een aspect zijn dat naast de meerwaardetoets in aanmerking te nemen is. Het Kenniscentrum verwijst naar een aantal recent ontwikkelde instrumenten om te achterhalen welke meerwaarden een project effectief zal bieden als het zou worden gerealiseerd middels publiek-private samenwerking, zoals, de meerwaardescan en de business-case⁸. Naast de ESR-neutraliteit bestaat de meerwaarde van de lopende Vlaamse projecten volgens het Kenniscentrum o.a. uit een versnelde realisatie.

⁷ Beleidsnota algemeen regeringsbeleid 2009-2014 (Stuk 197 (2009-2010) – Nr. 1) en beleidsbrief algemeen regeringsbeleid 2010-2011 (Stuk 729 (2010-2011) – Nr. 1) van de minister-president van de Vlaamse Regering.

⁸ De meerwaardescan is een overzichtelijke, gestructureerde vragenlijst. De business-case brengt de kosten, opbrengsten en risico's in kaart. Voor een uitgebreidere omschrijving van de instrumenten, zie Jaarrapport PPS 2009-2010, punt 2.2 ("Meerwaarde bij en uit PPS").

Het Rekenhof stelt vast dat inmiddels inderdaad een toetsingsinstrumentarium verder werd ontwikkeld. Omdat de instrumenten echter maar recent ter beschikking werden gesteld of zich nog in de ontwikkelingsfase bevinden, kan het Rekenhof geen uitspraak doen over de doeltreffendheid ervan. De meerwaardescan is bij wijze van proef toegepast voor een tramlijnverlenging van De Lijn (project Livan), dat al in ontwikkeling was. Het instrumentarium biedt de mogelijkheid tot een eerste afweging.

Het Rekenhof merkt op dat voor de projecten uit de vierde PPS-rapportage de verwachte meerwaarde ten opzichte van de klassieke procedure niet werd becijferd. Evenmin werd voor gevorderde projecten nagegaan of de gerealiseerde meerwaarde overeenkomt met de aanvankelijk verwachte meerwaarde.

De versnelde realisatie van de PPS-projecten kon (nog) niet worden bewezen omdat de projecten nog niet ver genoeg zijn gevorderd. Het Rekenhof wijst er wel op dat de voordelen van de verwachte versnelde realisatie moeten worden afgewogen tegen de vaak te lange en dure ontwikkelingsfase van een PPS-project.

2.3 Onderbouwing van de keuze (tweede aanbeveling)

Het Rekenhof had aanbevolen dat de initiatiefnemende overheidsdiensten de keuze voor een PPS-formule zouden onderbouwen met een voorafgaande screening en met bijzondere aandacht voor een correcte raming.

Het Kenniscentrum stelde dat een voorafgaande screening in het verleden al systematisch plaatsvond en verwees verder naar het in ontwikkeling zijnde DBFM-procesdraaiboek, waarin zal worden aangegeven welke screening op welk moment in het projectontwikkelingsproces dient uitgevoerd en door wie. Om tot meer gedegen inschattingen van de kosten te komen, werkt het Kenniscentrum aan sensibilisering en aan nieuwe instrumenten zoals het business-case model.

De ontwikkeling van instrumenten zoals het DBFM-procesdraaiboek en de business-case lijkt het Rekenhof een stap in de goede richting en het kan een eerste aanzet vormen om de keuze voor een PPS-formule te onderbouwen. Het Kenniscentrum heeft uitsluitend een adviserende en ondersteunende functie voor PPS. De keuze voor de uitvoering van een investeringsproject door PPS of door een klassieke gunning berust bij de beleidsverantwoordelijke.

Het Rekenhof herhaalt dat de uiteindelijke keuze voor een PPS-formule dan wel voor een klassieke uitvoeringswijze moet zijn gestoeld op een degelijk onderbouwde raming, die alle aspecten van de projectlevenscyclus omvat. Een zo goed mogelijke raming is essentieel om een onderbouwde keuze te maken voor een PPS-formule. Een verfijnde raming is nodig om de offertes van de kandidaat-private partners te beoordelen. Bovendien kan de raming een onderdeel vormen bij de budgettaire verantwoording ten aanzien van het Vlaams Parlement (zie ver-

der). Volgens het Kenniscentrum hebben de overheidsdiensten het moeilijk om een alles omvattende en nauwkeurige raming te maken, zowel voor PPS-projecten als voor investeringen met een klassieke financiering.

2.4 Potentieeltoets (derde aanbeveling)

Het Rekenhof had aanbevolen de selectie van PPS-projecten te steunen op criteria die rekening houden met het PPS-potentieel. Het had ook aanbevolen het marktpotentieel en de beoogde projectformule zorgvuldig te beoordelen alvorens aan te besteden.

Het Kenniscentrum wees er in zijn jaarrapport op dat in zijn huidige formele adviezen het PPS-potentieel altijd wordt onderzocht. Het ontwikkelde al eerder instrumenten om het marktpotentieel van projecten in te schatten. Het heeft met die instrumenten ervaring opgebouwd en het ondersteunt de toepassing ervan. De instrumenten worden ook actief gepromoot via workshops en via de website.

Het Rekenhof neemt aan dat het vooraf inschatten van het PPS-potentieel of de slaagkansen de selectie van PPS-projecten beter kan ondersteunen. Zoals in het auditverslag over PPS werd aangetoond, heeft de Vlaamse overheid tijdens de vorige regeerperiodes niet voor alle projecten vooraf het PPS-potentieel onderzocht. Voor de weinige nieuwe PPS-projecten is dat wel gebeurd.

Voor het nieuwe project van de kilometerheffing is volgens het Kenniscentrum uitdrukkelijk in een marktverkenning voorzien. Er is echter nog geen formele beslissing getroffen door de Vlaamse Regering.

2.5 Standaardisatie en kennisuitwisseling (vierde aanbeveling)

Het Rekenhof had aanbevolen bijkomende inspanningen te leveren om meer expertise inzake PPS te verwerven en om een grotere standaardisatie van beoordelingsinstrumenten, contractvoorwaarden en -vorming voor PPS-projecten te bevorderen. Verder had het erop gewezen dat kennis en leerervaringen over PPS tussen de diverse Vlaamse overheidsdiensten verder moesten worden uitgewisseld en dat het Kenniscentrum PPS daarbij een coördinerende rol kon vervullen.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat het Kenniscentrum inderdaad initiatieven heeft genomen om:

- bijkomende expertise te verwerven, onder meer door samenwerking met het Europese Kenniscentrum PPS (EPEC),
- de opgedane kennis en ervaringen te verspreiden, onder meer door het ambtelijk PPS-platform, de organisatie van opleidingen, adviesverlening, de deelname aan projectgroepen, alsook de realisatie en de terbeschikkingstelling van een DBFM-handboek,
- verdere standaardisatie te bewerkstelligen, onder meer door het beschikbaar stellen op zijn website van modellen en voorbeelden

van bestekken en contracten inzake PPS en gebiedsontwikkeling en van modeloutputspecificaties.

Bij gebrek aan gegevens kan het Rekenhof geen uitspraak doen over de kennisverwerving door andere overheidsdiensten, inzonderheid diensten die optreden als publieke partner in PPS-projecten. Het Rekenhof wijst erop dat de uitgewerkte modellen hun deugdelijkheid nog moeten bewijzen. Er zijn nog te weinig nieuwe PPS-projecten opgestart om de eventuele effecten van een standaardisatie al op een onderbouwde wijze te kunnen beoordelen. Het Rekenhof wijst ook op het vrijblijvende gebruik van de modellen die het Kenniscentrum aan de Vlaamse overheidsdiensten aanreikt.

2.6 Publieke samenwerking (vijfde aanbeveling)

Het Rekenhof had aanbevolen de samenwerking tussen de publieke partners tijdig en eenduidig vast te leggen om het procesverloop met de private partner te faciliteren. Mogelijke knelpunten moeten in een vroeg stadium worden besproken met indirect betrokken overheidsdiensten om een vlotte besluitvorming en realisatie mogelijk te maken.

Het Kenniscentrum wees in het jaarrapport naar de werkzaamheden van de ambtelijke werkgroep versnelling investeringsprojecten, waar het deel van uitmaakt.

Het Kenniscentrum wees er ook op dat er intussen concrete initiatieven zijn genomen om de samenwerking tussen de bij PPS betrokken overheidsdiensten in een vroeg stadium te verbeteren, zoals de oprichting van een gemengde ambtelijke werkgroep voor het project van de kilometerheffing en de projectgroep voor voorbereiding van het kustveiligheidsplan en de Vlaamse baaien.

Het Rekenhof stelt vast dat er in de lopende regeerperiode, zowel bij de Vlaamse Regering als bij het Vlaams Parlement, een groeiende bekommernis is om de publieke samenwerking bij grote infrastructuurwerken te optimaliseren, ongeacht de wijze van projectrealisatie (PPS of klassiek). Het Rekenhof verwijst inzonderheid naar de resolutie van 3 maart 2010 *betreffende aanbevelingen aangaande de versnelling van maatschappelijk belangrijke infrastructuurprojecten : Sneller door Beter*⁹. Een aantal aanbevelingen uit die resolutie gaan in op de samenwerking tussen overheidsdiensten bij de voorbereiding van projecten. Die initiatieven staan los van de aanbeveling van het Rekenhof over PPS, maar sluiten er wel bij aan.

⁹ Resolutie van 3 maart 2010 betreffende aanbevelingen aangaande de versnelling van maatschappelijk belangrijke infrastructuurprojecten: Sneller door Beter (Stuk 395 (2009-2010) - Nr. 2).

2.7 Risicoanalyse, risicoverdeling en –beheersing (zesde en zevende aanbeveling)

Om abnormale prijzen te voorkomen en gunstiger te kunnen onderhandelen, had het Rekenhof aanbevolen dat de initiatiefnemende overheid diensten vooraf zelf alle relevante risico's zouden inschatten of specificeren. Binnen de randvoorwaarden van de ESR-neutraliteit moet de publieke partner ook streven naar een optimale toewijzing van de risico's aan de partij die de risico's het meest doelmatig kan beheersen. De publieke partner moet ten slotte zelf een risicobeheerstrategie voorbereiden om de verwachte meerwaarde te kunnen bewaken en de eigen risico's te beheersen.

Algemeen vermeldde het Kenniscentrum dat zij een aantal initiatieven heeft genomen om risico's in kaart te brengen, zoals het nationaal en internationaal verzamelen van informatie over risicomatrices bij PPS, het opstellen van een lijst van potentiële risico's en het organiseren van een workshop voor het ambtelijk PPS-platform omtrent risicoallocatie. Een en ander is meegenomen bij het opstellen van de taken en risicomatrices, de zogenaamde TRAMS. Het is de bedoeling de TRAMS aan te wenden om modellen/contracten voor DBFM op te stellen. De TRAMS werden wel pas gefinaliseerd in de tweede helft van 2010 en de modelbestekken moeten nog worden getest in pilootprojecten.

Het Rekenhof neemt akte van de initiatieven, die echter voornamelijk sensibiliserend en generiek faciliterend van aard zijn¹⁰. De door het Kenniscentrum aangereikte instrumenten - die pas recent beschikbaar werden gesteld - moeten overigens *in concreto* nog hun bruikbaarheid en betrouwbaarheid aantonen. Ze kunnen voor de initiatiefnemende overheid diensten een hulpmiddel zijn bij de risicoanalyse en de risicoverdeling.

Behoudens voor De Lijn is nagenoeg geen specifieke informatie beschikbaar over de concrete maatregelen die de bij PPS betrokken overheden nemen op het vlak van risicoanalyse, risicoverdeling en -beheersing. In de vierde rapportage over PPS en alternatieve financiering staat nagenoeg geen informatie over de wijze waarop de overheid diensten de restructureringen, die bij de betrokken overheid diensten zelf blijven en niet zijn overgedragen aan de private partner, actief proberen te beheersen. Het beknopt aanvullen van de rapportering op dat punt kan aangeven of de overheid diensten aandacht hebben voor de concrete risico's.

2.8 Mededinging (achtste aanbeveling)

Het Rekenhof had gesteld dat de diensten van de Vlaamse overheid blijvend voor alle PPS-projecten mededinging moeten organiseren en de daarvoor gekozen procedure rechtsgeldig motiveren.

¹⁰ Mail van het Kenniscentrum van 15 maart 2011 aan het auditteam.

Het Kenniscentrum heeft in zijn DBFM-handboek (uitgave 2009) uitgebreid aandacht besteed aan de organisatie van mededinging voor DBFM-contracten. In het handboek wordt vastgesteld dat de Europese wetgever, specifiek voor wat PPS-projecten betreft, de zogenoemde concurrentiedialoog heeft ingevoerd en dat een groot aantal buurlanden voor de gunning van PPS-projecten inmiddels van die gunningswijze gebruik maakt. Het handboek wijst er echter ook op dat de bepalingen van de nieuwe Overheidsopdrachtenwet die de procedure in het Belgisch recht omzetten, in maart 2011 nog altijd niet in werking waren getreden. Tot zolang is de onderhandelingsprocedure met bekendmaking de meest aangewezen procedure. In het handboek is de beschrijving van de gunningsprocedure dan ook op die laatste gunningswijze afgestemd.

De concurrentiedialoog is de gunningsprocedure waaraan alle aannemers, leveranciers of dienstverleners mogen vragen deel te nemen en waarbij de aanbestedende overheid een dialoog voert met de voor deze procedure geselecteerde kandidaten, teneinde één of meer oplossingen uit te werken die aan de behoeften van de aanbestedende overheid voldoen en op grond waarvan de gekozen kandidaten zullen worden uitgenodigd om een offerte in te dienen. Het Rekenhof stelt vast dat de besluiten ter uitvoering van de wet van 15 juni 2006 die een beroep op de concurrentiedialoog mogelijk moeten maken¹¹, nog niet zijn gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad*.

Los daarvan merkt het Rekenhof op dat de aanwending van de onderhandelingsprocedure met bekendmaking – de tot op heden meestal voor de gunning van PPS-projecten aangewende gunningswijze – rekening houdend met de complexiteit en eigenheid van dergelijke projecten, in beginsel het best de doelstellingen van de concurrentiedialoog benadert.

2.9 Kostenraming (negende aanbeveling)

Het Rekenhof had aanbevolen dat de betrokken overheidsdiensten alle kostprijscomponenten van een PPS-project vooraf zo goed mogelijk zouden inschatten. Bij de onderhandelingen met de private partner en de gunningsbeslissing moeten ze de diverse onderdelen van de ingediende PPS-offertes kunnen afwegen tegenover een klassieke, publieke projectrealisatie.

In de regel is de financiering van een projectrealisatie met PPS duurder dan bij een klassieke realisatie, maar zijn de risico's op meerkosten beperkter. In zijn auditrapport 2009 verwees het Rekenhof naar de *public sector comparator* (PSC) voor de beoordeling van de ingediende offer-

¹¹ Het betreft inzonderheid het koninklijk besluit dat het koninklijk besluit van 8 januari 1996 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en de concessies voor openbare werken moet vervangen.

tes, waarbij de aanbestedende overheid de te verwachten kostprijs van het PPS-project vergelijkt met de geraamde kostprijs van een traditionele uitvoering, gedurende dezelfde looptijd. Daarbij wordt niet alleen rekening gehouden met bijvoorbeeld de kosten voor aanleg, beheer en onderhoud, maar ook met de projectrisico's die bij publieke uitvoering wel voor rekening van de overheid komen, maar die zij gewoonlijk niet waardeert. Dat kunnen bij voorbeeld kosten van ontwerprisico's, verträgen en kostenoverschrijdingen zijn. Bij PPS-projecten worden die risico's contractueel overgedragen aan een private partij. Vervolgens wordt de contante waarde van de raming vergeleken met de contante waarde van de private biedingen¹².

Het Kenniscentrum stelde dat er nog geen internationaal erkende *public sector comparator* bestaat. Wel zal in de toekomst kunnen worden gewerkt met het *business-case model*, een instrument dat de kosten, opbrengsten en risico's in kaart brengt en ook dienstig kan zijn bij ramingen. Een dergelijk gestandaardiseerd business-case model moet de overheid - aldus nog het Kenniscentrum - een gedegen inzicht verschaffen in de opbouw van de beschikbaarheidsvergoeding alvorens offertes worden ingediend en de vergelijkbaarheid van offertes verbeteren. De business-case is nog in ontwikkeling, maar kende al een eerste toepassing voor het project Callemansputte. Dat project zit echter nog in een zeer vroeg stadium. Bij Via-Invest wordt gewerkt met gestandaardiseerde (financiële) modellen en met een plafondprijs, bijvoorbeeld Kempense Noord-Zuid verbinding.

Het Rekenhof stelt vast dat het business-case model als kostprijsvergelijkend instrument in ontwikkeling is, maar dat dit instrument *in concreto* nog zijn bruikbaarheid en betrouwbaarheid moet aantonen.

2.10 Informatie en impact op toekomstige begrotingen (tiende en elfde aanbeveling)

In zijn auditrapport had het Rekenhof aanbevolen de verslagen over alternatieve financiering die de Vlaamse Regering bezorgt aan het Vlaams Parlement, transparanter te structureren. Hiertoe dient de Vlaamse Regering richtlijnen te geven voor een eenduidige invulling van de informatie met garanties op volledigheid. Ook moet de informatie in de afzonderlijke verslagen en in de begrotingsdocumenten meer op elkaar worden afgestemd, rekening houdend met de evolutie van de projecten. Verder stelde het Rekenhof dat in de begrotingsdocumenten de impact van PPS en alternatieve financieringen op de toekomstige begrotingen volledig, duidelijk en expliciet aan bod moet komen met inachtnaam van de eerdere aanbevelingen van de SERV en van het Rekenhof betreffende informatie over alternatieve financiering.

De realisatie van die aanbevelingen wordt getoetst in hoofdstuk 3 van dit verslag.

¹² PPS auditrapport 2009, pp. 66-67.

3 Informatiekwaliteit van de rapportage alternatieve financiering

In dit hoofdstuk gaat het Rekenhof na of de vierde rapportage over de projecten alternatieve financiering van Vlaamse overheidsinvesteringen op hoofdlijnen kwaliteitsvol is. Het Rekenhof heeft ook nagegaan of de rapportage verbeterd is ten opzichte van eerdere rapportages.

Het Vlaams Parlement en het Rekenhof hebben in een resolutie¹³ en een advies¹⁴ de vereisten daartoe nader gepreciseerd. Het Rekenhof onderzocht of de Vlaamse Regering voldoende regelmatig, uitgebreid, duidelijk en onderbouwd rapporteert. Het ging ook na in welke mate de Vlaamse Regering financiële informatie verstrekt, de mogelijke knelpunten signaleert en of de rapportage een beoordeling toelaat van de value for money, dit is het verband tussen (verwachte) resultaten en ingezette middelen.

De vierde rapportage bestaat uit een inleiding, korte samenvatting van de belangrijkste projecten, budgettaire overzichtstabel en projectfiches met budgettaire tabellen.

3.1 Frequentie van de verslagen

De Vlaamse Regering rapporteert niet meer semestrieel, zoals gevraagd in de resolutie van het Vlaams Parlement, maar wel jaarlijks. Het komt het Vlaams Parlement toe om de frequentie van de rapportages te bepalen. Voor zover geen nieuwe projecten worden opgestart en de rubriek planning van de projectfiches accuraat is ingevuld, kan een jaarlijkse rapportage volgens het Rekenhof volstaan.

3.2 Reikwijdte van de verslagen

De resolutie van 30 mei 2007 vroeg de Vlaamse Regering “een omstandige toelichting te verschaffen over *alle* projecten die in het kader van alternatieve financiering *in uitvoering zijn of zullen uitgevoerd worden*”. De rapportage gaat niet in op alle (voorgenomen) vormen van alternatieve financiering van Vlaamse overheidsinvesteringen. Zo maakt de vierde rapportage geen melding van¹⁵:

- de geplande levering van (maximaal) 88 lagevloerstrams (“levering 261”), grotendeels te betalen via alternatieve financiering,
- de financieringsstructuur voor nieuwe sluisprojecten (tweede sluis Waaslandhaven, SHIP-project Zeebrugge en nieuwe zee-

¹³ Stuk 1143 (2006-2007) – Nr. 3.

¹⁴ Stuk 40-A (2006-2007) – Nr. 1.

¹⁵ Ook de PPS-mogelijkheid in de zorgsector, ingevoerd bij decreet van 12 februari 2010, waarvoor in juli 2010 al initiatieven m.b.t. een uitvoeringsbesluit waren genomen komt niet aan bod.

sluis Terneuzen), zoals meegedeeld aan de Vlaamse Regering op 2 juli 2010¹⁶,

- de beslissing van de Vlaamse Regering van 23 juli 2010 over de DBFMO kilometerheffing¹⁷.

Dit is wellicht te verklaren doordat de rapportage, overgemaakt aan het Vlaams Parlement bij brief van 8 november 2010, volgens de instructies van de Vlaamse Regering afgesloten werd per 30 juni 2010.

In de rapportage omschrijft de Vlaamse Regering de reikwijdte van haar rapportage¹⁸. Volgens het Kenniscentrum geeft de rapportage daarmee duidelijk aan dat het om opgestarte programma's gaat van de vorige legislatuur en projecten waarover niet elders wordt gerapporteerd en is de afbakening van de rapportage daarmee volledig in lijn met de in het Parlement gemaakte afspraken daaromtrent. Het Rekenhof stelt evenwel vast dat ook gerapporteerd wordt over het PPS-project wonen dat niet onder die afbakening valt: het werd opgestart in 2002 en de Vlaamse Regering behoort jaarlijks op basis van de Wooncode een verslag over het Garantiefonds voor Huisvesting, dat de projecten beheert, aan het Vlaams Parlement mee te delen.

Het is volgens het Rekenhof derhalve niet eenduidig vast te stellen over welke projecten de Vlaamse Regering wel of niet rapporteert. In elk geval bevat het verslag geen exhaustieve inventaris van alternatief gefinancierde uitgaven, wat toch het uitgangspunt was van de resolutie van het Vlaams Parlement en het advies van het Rekenhof.

3.3 Duidelijkheid en structuur

De vierde rapportage is aangevuld met een beknopte schets van de projecten. Die schets laat toe zich snel een beeld te vormen van het geheel aan projecten, zonder al de projectfiches te moeten doorlopen. De materie waarover wordt gerapporteerd en de vooropgestelde informatievereisten hebben de Vlaamse overheid ertoe aangezet in de projectfiches ook veel technische informatie op te nemen.

De structuur van de verschillende projectfiches is altijd dezelfde, wat de leesbaarheid verhoogt. In eenzelfde projectfiche wordt bepaalde informatie echter soms nodeloos herhaald in verschillende rubrieken. Het verband tussen de cijfergegevens in de samenvattende tabel en de cijfergegevens in de projectfiches is soms moeilijk te leggen.

¹⁶ VR 2010 0207 MED.0341BIS.

¹⁷ VR 2010 2307 DOC.0772.

¹⁸ De Vlaamse Regering stelt te rapporteren over “*de projecten en programma's inzake alternatieve financiering die door deze regering werden opgestart in het raam van de bovenvermelde inhaal- en investeringsbeweging, die actueel lopen en waarover niet reeds via andere kanalen aan het Vlaams Parlement wordt gerapporteerd.*”

De projectfiches maken duidelijk wat veranderd is ten opzichte van de voorgaande rapportage, wat de opvolging van de projectevolutie vereenvoudigt.

Het Kenniscentrum deelde aan het Rekenhof mee dat het de rapportage nog duidelijker wil maken door in de toekomst de essentie en het concept van elk project op één bladzijde uiteen te zetten.

3.4 Onderbouwing

De gegevens in de rapportage stemmen overeen met de gegevens van de genotuleerde regeringsbeslissingen en de bijbehorende nota's aan de Vlaamse Regering. Nochtans zijn niet alle regeringsbeslissingen in de projectfiches verwerkt. Zo maakt de projectfiche over de inhaalbeweging schoolinfrastructuur geen melding van de uitvoeringsbesluiten betreffende de waarborgen¹⁹ en de herfinancieringsgarantie²⁰, en evenmin van de uitvoeringsbesluiten betreffende de aanduiding en de vaststelling van het statuut van de toezichthouder²¹.

Binnen het tijdsbestek van dit onderzoek heeft het Rekenhof niet nagegaan of de rapportage ook alle andere relevante informatie uit het projectdossier bevat en er gedegen over rapporteert. Het stelde wel vast dat de fiches zijn opgesteld door de projectbeheerders en dat een ontwerp van de fiches is doorgenomen met het Vlaams Kenniscentrum PPS, wat een zekere kwaliteitscontrole inhoudt.

3.5 Budgettaire informatie

Veel Vlaamse PPS-projecten worden uitgevoerd met een privaatrechtelijk vormgegeven dochtervennootschap van agentschappen van de Vlaamse overheid, die participeert in de projectvennootschap van de private partner (participatieve PPS). Het Vlaams Parlement vroeg die participaties in kaart te brengen²². De wijze waarop participaties worden gerealiseerd (rechtstreeks, langs PMV, langs agentschappen of andere verzelfstandigde entiteiten), is voldoende duidelijk voor de projecten waarover wordt gerapporteerd. Dat geldt niet voor het ogenblik waarop de participaties werden of zullen worden gerealiseerd, waardoor een toetsing aan de begrotingcijfers niet altijd mogelijk is²³.

¹⁹ VR PV 2009/24 punt 85, 86, 87 en 2009/25 punt 115.

²⁰ Beslissing van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009.

²¹ VR PV 2009/5 punt 143 en VR PV 2009/5 punt 116.

²² Stuk 1143 (2006-2007) – Nr. 3.

²³ Het Rekenhof heeft al aanbevolen een overzicht te geven van alle gerealiseerde (rekeningen) en geplande (begrotingsdocumenten) participaties, met vermelding van de herkomst van de geïnvesteerde middelen, en dit ongeacht op welke manier de participaties tot stand komen. Tot nu toe werd aan die aanbeveling geen gepast gevolg gegeven. (Stuk 40-A (2006-2007) – Nr. 1)

Wat de beschikbaarheidsvergoedingen betreft, is de toestand verbeterd sinds de derde rapportage omdat de bijlage bij de projectfiches uitgebreid is met een rubriek budgettaire aanrekening. Voor zover de projecten echter nog niet op kruissnelheid zijn, zou toch een raming van de beschikbaarheidsvergoeding op kruissnelheid moeten worden gegeven. Volgens het Kenniscentrum zal de rapportage in de toekomst met die informatie worden vervolledigd.

Het Rekenhof herhaalt²⁴ dat de informatie over de beschikbaarheidsvergoedingen ook in de begrotingsdocumenten moet kunnen worden teruggevonden, wat nog altijd niet het geval is.

3.6 Kostprijs en financiering

In zijn resolutie vroeg het Vlaams Parlement de investeringskosten op te splitsen naar bouwkosten, financieringskosten en andere kosten. Die opsplitsing wordt niet altijd gemaakt, bijvoorbeeld in de projectfiche Vlaams sportinfrastructuurplan. Volgens het Kenniscentrum kan die informatie niet altijd in de voorbereidingsfase worden gegeven omdat sommige projecten nog niet definitief zijn afgebakend.

Het Rekenhof is van oordeel dat de Vlaamse overheid die inschatting toch zou moeten maken, niet alleen om het Vlaams Parlement te informeren zoals gevraagd, maar ook om de offertes van de kandidaat-private partners beter te kunnen beoordelen.

3.7 Planningsinformatie

De informatie over de toekomstige stappen of mijlpalen is in principe terug te vinden in de derde rubriek (met o.m. timing van realisatie en financiering) en de vierde rubriek van de fiches (indicatieve planning / verdere stappen in het besluitvormingsproces). De daar meegedeelde informatie is soms zeer summier (bijvoorbeeld in de projectfiche alternatieve financiering zorgsector) of zo goed als onbestaande (bijvoorbeeld in de projectfiche inhaalbeweging schoolinfrastructuur). Volgens het Kenniscentrum leent het programma van alternatieve financiering in de zorgsector zich niet tot het verstrekken van verdere planningsinformatie.

3.8 Knelpunten en risico's

In de algemene inleiding stelt de Vlaamse Regering dat zich nog betekenisvolle aanpassingen kunnen voordoen omdat heel wat projecten zich nog in de studie-, voorbereidings- of de aanbestedingsfase bevinden en dat cijfers een relatief karakter hebben, o.m. gelet op scope-aanpassingen, economische factoren enz. In de projectfiches zelf worden die algemene risico's echter niet geconcretiseerd naar de projecten.

²⁴ Stuk 20-A (2009-2010) – Nr. 1 en Stuk 16 (2010-2011) – Nr. 1.

Over de belangrijkste risico's die inherent zijn aan een bepaald project en over de projectspecifieke risicoverdeling tussen publieke en private partner bevatten de verslagen van de Vlaamse Regering zeer weinig informatie. Zo beperkt de informatie over de risicoverdeling in de projectfiche Vlaams sportinfrastructuurplan zich tot de vaststelling dat het een ESR-neutrale verdeling moet zijn. Volgens het Kenniscentrum kan de risicoverdeling verschillen naargelang het type infrastructuur, het type contract (DBFM of DBFMO) en de resultaten van de onderhandelingen. De projectfiche Via-invest Vlaanderen geeft een concretere risicoverdeling.

3.9 De rapportage als beoordelingsbasis

De fiches laten onvoldoende toe om te beoordelen hoe de doelstellingen zich verhouden tot de verwachte inzet aan middelen. Slechts uitzonderlijk stelt de Vlaamse Regering bij de opstart van een programma of project voorop welke doelstelling zij met welke middelen wil realiseren. Doorgaans opteert de Vlaamse Regering bij aanvang van een programma of project ofwel voor een vooropgesteld budget aan beschikbaarheidsvergoedingen (waarmee dan een maximale output wordt nastreeft), ofwel voor een vooropgestelde doelstelling (die dan zo voordelig mogelijk moet worden gerealiseerd). Daardoor is het onmogelijk om op basis van de fiches te beoordelen hoe de *value for money* evolueert naarmate het project of programma concreter wordt.

Voor het PPS-project wonen bijvoorbeeld, stelde de minister in de commissie Wonen²⁵: *Men had gezegd dat er 437 woningen zouden worden gebouwd met 25 miljoen euro. Het zullen er 208 zijn met 27 miljoen euro. Dat is een opmerkelijk verschil.* Die op het eerste gezicht eenvoudige vaststelling kan een parlementslid niet maken op basis van de rapportage alternatieve financiering: de gegevens daarvoor zijn immers verspreid over 4 rubrieken in de fiche en bovendien wordt geen verband gelegd tussen de 25 miljoen euro die aanvankelijk werd begroot en het aanvankelijk vooropgestelde aantal woningen. De projectfiche scholenbouw maakt ook niet duidelijk hoeveel scholen in de huidige stand van zaken binnen het vooropgestelde budgettair plafond kunnen worden gerealiseerd, hoewel het er minder zullen zijn dan oorspronkelijk geraamd. De projectfiche sportinfrastructuur maakt gewag van een min of meer gelijk investeringsbedrag, maar er worden andere dan de vooropgestelde projecten uitgevoerd.

Het Rekenhof herhaalt dan ook dat bij realisatie of stopzetting, en beter nog bij elke rapportage, informatie moet worden gegeven over de werkelijke en geraamde kostprijs van de realisatie (inclusief de weerslag op de begrotingen), de bereikte resultaten en de gerealiseerde maatschappelijke effecten²⁶: zo kunnen de projecten beter worden geëvalueerd.

²⁵ Commissievergadering nr. C49 – WON5 (2010-2011) – 28 oktober 2010.

²⁶ Stuk 40-A (2006-2007) – Nr. 1.

4 Conclusie

Uit het jaarrapport PPS 2009-2010, dat bij de vierde rapportage is gevoegd, blijkt dat het Vlaams Kenniscentrum PPS inspanningen heeft geleverd om de Vlaamse overheidsdiensten en lokale overheden te ondersteunen. In zijn functie van kennismakelaar heeft het zijn instrumentarium voor de ondersteuning van de belangrijkste stappen in de uitvoering van PPS-projecten verder ontwikkeld. Het geeft daarmee uitvoering aan de vierde aanbeveling uit het auditverslag van het Rekenhof over PPS bij de Vlaamse overheid. Met dit instrumentarium moet de Vlaamse overheid in de toekomst beter gewapend zijn voor de selectie, ontwikkeling en gunning van PPS-projecten.

Doordat die instrumenten maar beperkt voorhanden waren bij de lancering van de projecten waarover de vierde rapportage rapporteert en de Vlaamse overheid sinds 2008 relatief weinig nieuwe PPS-projecten heeft gelanceerd, heeft zij de instrumenten nog maar beperkt toegepast. Daardoor kan op dit ogenblik nog geen oordeel worden geveld over hun praktische bruikbaarheid en betrouwbaarheid. De uitvoering van de aanbevelingen bij de operationele diensten van de Vlaamse overheid blijft voorlopig onduidelijk. De eindbeslissingsbevoegdheid inzake nieuwe PPS-projecten berust bij de initiatieafnemende overheid, die het vrijstaat al dan niet gebruik te maken van de ondersteunende instrumenten van het Kenniscentrum.

De vierde rapportage is degelijk en bevat de kritische informatie over de projecten. Een aantal onvolkomenheden uit vorige rapportages is verholpen. De beknopte samenvatting van de projecten biedt de noodzakelijke basisinformatie voor niet-ingewijden en de budgettaire informatie is aangevuld. Niettemin werden een aantal punten van kritiek vrij beperkt geredigeerd. Zo wordt de ambitieuze doelstelling van volledigheid niet gehaald. De planninginformatie van een aantal projecten is summier. De specifieke projectrisico's zouden meer kunnen worden belicht en de projectinformatie laat niet altijd even gemakkelijk toe de ingezette middelen te toetsen aan de doelstellingen of de realisaties.