

Masterplan Antwerpen niet gediend met spitsvondig begroten

Het Masterplan Antwerpen, het grootste infrastructuurproject ooit in Vlaanderen, heeft als doel een duurzaam antwoord te geven op de groeiende mobiliteitsbehoefte, maar wordt voor velen herleid tot een binaire vraag of het nu een brug of tunnel wordt. Een duurzame oplossing houdt niet enkel rekening met verkeerstechnische aspecten maar ook met stadsontwikkeling, technologische innovatie en last but not least gezonde kostprijsbeheersing en een adequate financiering. Wat dit laatste betreft, wringt echter het schoentje. In de beginfase was er sprake van een investering van 2,5 miljard euro voor het hele Masterplan, waarvan 500 miljoen euro voor de Oosterweelverbinding. Vandaag circuleren er bedragen tussen de 6 en 9 miljard euro voor het hele Masterplan waarvan de helft enkel voor deze Oosterweelverbinding.

Initieel was het de bedoeling om het Masterplan te financieren met de toelaten van de tolkomsten die zouden worden geheven op de Oosterweelverbinding. Dit zou toelaten om de investering via een publiek-private samenwerking, een zogenaamde PPS-constructie, uit te voeren en zo buiten de begroting van de Vlaamse Overheid te houden. De financiering ervan is echter nog steeds niet geregeld en de financiële haalbaarheid van het hele project werd ondermeer door Karel Vinck in twijfel getrokken toen er nog sprake was van een totaalkost van 3 miljard euro. Ook Dirk Van Mechelen, toenmalig Vlaams minister van begroting, waarschuwde er einde 2008 voor dat kredietverstrekking voor de Oosterweelverbinding niet gegarandeerd is.

De opkomst van grote PPS-constructies is voornamelijk gedreven door (1) Het Europese verdrag van Maastricht en het stabiliteitspact die de overheidsfinanciën aan “strengere” regels onderwerpen en (2) Europese initiatieven die PPS transacties promoten nadat het actieplan om de transportinfrastructuur te verbeteren via zuivere overheidsinvesteringen niet werd ingevuld .

Om de berekeningen van overheidsdeficiten te harmoniseren werd het Europees Systeem van Rekeningen 1995 (ESR 95) geïnstalleerd. Europa laat toe dat PPS-structuren buiten de begroting geboekt kunnen worden (‘ESR 95 neutraal’ in het geijkte jargon) en zo niet bij de toetsing van overheidsdeficit worden meegerekend. Voorwaarde is dat het grootste deel van de inkomsten van het nieuwe juridisch vehikel niet door de overheid wordt geleverd of gegarandeerd. De neiging om via PPS-projecten de kosten van overheidstaken zo buiten de begroting te houden, is voor overheden aantrekkelijk. De BAM, opgericht door de Vlaamse regering en voorgesteld als PPS-project voor het beheer en de financiering van het Masterplan Antwerpen, heeft echter geen enkel privé-aandeelhouderschap. Europa liet intussen verstaan dat de investeringen vanuit BAM in de overheidsbegroting moeten worden ingebracht (geen ESR 95 neutraliteit), omdat ze de BAM niet als overheidsonafhankelijk beschouwt. De Vlaamse regering wil dit opvangen door voortaan de NV Liefkenshoek als financieringsvehikel te gebruiken, ook al is deze een 100% dochter van de BAM. Er bestaat echter geen zekerheid dat deze nieuwe constructie door Europa aanvaard zal worden.

Een PPS-constructie bouw je voor meer efficiëntie en een hogere value-for-money over de totale levenscyclus, niet voor een begrotingstechnische ‘window-dressing’.

Vandaag heeft de overheid nog steeds een lage schuldgraad en een benijdenswaardige AA+ rating. Een PPS-constructie zal nooit aan gelijkaardige intrestvoeten kunnen lenen. Het verschil wordt momenteel geraamd op minstens 2% per jaar, op bv. 6 miljard euro toch een mooie 120 miljoen euro per jaar! Dus net op het vlak van financiering kan de overheid wellicht efficiënter optreden dan de

privé-partners. Bovendien zijn de Vlamingen wellicht bereid om, naar analogie met de E17 leningen in de jaren 70, in te schrijven op een staatsobligatie van hun eigen deelstaat.

‘Management by objectives’ was de grote managementslogan tijdens de laatste decennia van de vorige eeuw. Te strenge of onhaalbare objectieven leiden echter tot ‘mis-management by objectives’. De maatstaven worden aangepast of weggeschreven om de objectieven te behalen, in het geval van overheden het terugdringen van het begrotingstekort tot de vooropgestelde Europese norm. DeBAM-constructie is een voorbeeld van ‘mis’management by objectives op Vlaams niveau . De druk om investeringen buiten de begroting te houden heeft geleid tot de oprichting van een instelling met duidelijk te veel opdrachten : het concipiëren, het mede-ontwerpen, de financiering, de toezicht op de uitvoering en de exploitatie van Vlaanderens belangrijkste infrastructuurproject. Het Masterplan ‘ESR neutraal’ maken werd de topprioriteit, terwijl het optimaliseren en verhogen van de maatschappelijke return van het project onaanvaardbaar naar de achtergrond verschoof. De ESR-neutraliteit werd een theoretisch doel dat praktische verbeteringen in de weg staat. Schakelt Europa het als begrotingsmiddel dan niet beter uit en stuurt ze er vervolgens op aan om lopende uitgaven en investeringen – ongeacht de gebruikte techniek – open en eerlijk mee te laten opnemen in de beoordeling van de overheidsbegrotingen?

Transportinfrastructuur aanbieden is één van de toptaken van een overheid en hoort ook door deze gefinancierd en in haar begroting opgenomen te worden . De verleiding om van begrotingstechnische spijttechnologie te gretig gebruik te maken is zuiderse EU landen zopas zuur opgebroken. Deze waarschuwing waartoe debudgettering – geoorloofd of niet – kan leiden, komt dan ook niet ongepast.

Christian Leysen is ondernemer – Jo Van Dierdonck is financieel consulent. Beiden maken deel uit van het Forum Mobiliteit Regio Antwerpen 2020.