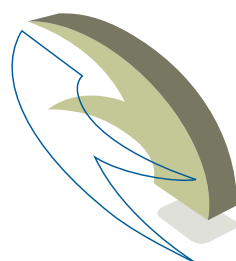


Publiek-private samenwerking en ESR-neutraliteit



**Vlaams
Kenniscentrum
PPS**

Publiek-private samenwerking en ESR-neutraliteit

STEVEN DUCATTEEUW



**Vlaams
Kenniscentrum
PPS**



Dit is een uitgave onder de verantwoordelijkheid van het Vlaams kenniscentrum PPS met als verantwoordelijke uitgever Germain Plancquaert, waarnemend manager. Deze stafdienst van de Vlaamse overheid heeft als taak te informeren over (goede) PPS en (potentiële) PPS-projecten te begeleiden.

Auteur:

Steven Ducatteeuw, adviseur Vlaams kenniscentrum PPS

Redactieraad:

- Prof. Dr. Frans De Braekeleer, partner bij **Deloitte**
- Paul van Sprundel, directeur Stafdienst Budget- en Beheerscontrole, FOD Sociale Zekerheid

Hoofdstuk 4.3 en 5 zijn gedeeltelijk gebaseerd op het eerder verschenen artikel 'de budgettaire aspecten van publiek-private samenwerking' van Frans De Braekeleer en Paul van Sprundel.

Ook dank aan:

Steven Van Garsse, Universiteit Antwerpen, faculteit Rechten



Concept en lay-out:

fautlefaire – it's a communication lab
Oefenpleinstraat 101/7 - 9050 Gent
www.fautlefaire.be

Deze publicatie heeft een verkoopwaarde van 10 euro exclusief verzendingskosten (2,5 euro). Bijkomende exemplaren kunnen steeds besteld worden bij:



Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap

Vlaams Kenniscentrum PPS
Koolstraat 35 (1ste verdieping)
1000 BRUSSEL
tel 02 553 29 39 – fax 02 553 28 09
e-mail: pps@vlaanderen.be
www.vlaanderen.be/pps
rekeningnummer: 091-2222028-78

Depotnummer: D/2005/3241/218

1. INLEIDING

1.1 VOORWOORD

Geachte lezer

Voor u ligt de eerste druk van een nieuwe brochure verzorgd door het Vlaams Kenniscentrum PPS. Ze behandelt een brandend actueel thema in de sector van de overheidsinvesteringen: de ESR-neutraliteit van PPS-constructies en andere vormen van alternatieve financiering.

Het is immers voor overbeden, semi-publieke instellingen én privé-ondernemingen van cruciaal belang om de toekomstige boekhoudkundige behandeling te kennen van de projecten die ze opzetten. In de publieke sfeer gaat het dan in de eerste plaats over de impact ervan op de schuldgraad en het vorderingensaldo van de overheid in kwestie. Deze twee determinanten worden immers door de Europese Unie aan banden gelegd.

Voor de Vlaamse regering is het bereiken van die ESR-neutraliteit bij haar investeringsprojecten alvast een belangrijke bekommernis, gelet op de wil om onze schuldpositie verder af te bouwen en onder controle te houden. Ons investeringsniveau en -volume worden daarom in hoge mate mee bepaald door de ESR-normen.

De ESR-reglementering is echter relatief bermetisch te noemen. Een publicatie als deze komt dan ook mooi op tijd om dit specialistisch kennisgebied te ontsluiten voor een breed publiek van ambtenaren, bouwprofessionals, advocaten, journalisten, studenten en andere geïnteresseerde Vlamingen.

Ik wens u een aangename en verbelderende lectuur toe van dit zeer bevattelijk werkstuk. Als minister-president, bevoegd voor de coördinatie van het Vlaams PPS-beleid, ben ik er van overtuigd dat het aantal realisaties van publiek-private samenwerking in Vlaanderen er alleen maar door verhoogd kan worden!

Yves LETERME

minister-president van de Vlaamse Regering



YVES LETERME

MINISTER-PRESIDENT
VAN DE VLAAMSE REGERING

1.2 EXECUTIVE SUMMARY

Situering

De overheidsmiddelen zijn schaars en de maatschappelijke noden hoog. Naast de klassieke discussie tussen het verhogen van de overheidsmiddelen en het beperken van de overheidstaken, komt het discours naar het zo goed mogelijk aanwenden van de beschikbare middelen steeds meer op de voorgrond.

Dit vormt onder meer de aanleiding tot het creëren van verzelfstandigde eenheden binnen de overheid. Het toewijzen van bepaalde uitvoerende taken aan deze eenheden heeft mede tot doel deze te responsabiliseren en op de gehaalde resultaten af te rekenen. De verschillende overheden maken hierbij bovendien meer en meer gebruik van privaatrechtelijke vennootschapsvormen. Dit zorgt ervoor dat de grens tussen overheid en privaatrechtelijke ondernemingen in bepaalde gevallen heel vaag wordt.

De vraag wordt gesteld in welke mate de activiteiten binnen deze verzelfstandigde eenheden impact hebben op de toestand van de overheidsfinanciën. Ook wordt getracht dezelfde vraag te beantwoorden voor eenheden waarbij de overheid een belangrijke zeggingschap heeft en die bijvoorbeeld actief zijn in maatschappelijke domeinen zoals zorg en onderwijs.

Wat is publiek-private samenwerking?

In dezelfde beweging kennen we de laatste jaren de introductie van het begrip publiek-private samenwerking (PPS). Hierbij wordt de private sector actief betrokken voor het realiseren van overheidsdoelstellingen.

Zowel op mondiaal als Europees vlak kent deze vorm van contracten een steile opgang hoewel een exacte definiëring ervan ontbreekt. Internationaal worden hiermee echter in de eerste plaats contracten bedoeld waarbij de private sector instaat voor het ontwerp, de bouw, de financiering, het onderhoud en eventueel de exploitatie van overheidgerelateerde infrastructuur of vastgoed. In Vlaanderen kent PPS voorlopig de meeste toepassingen in zogenaamde gebiedsontwikkeling. Hierbij ontwikkelen bouwfirma's en promotoren

vastgoed onder de regie van de betrokken lokale overheid.

In het kader van deze publicatie wordt louter gefocust op langlopende PPS-projecten waarbij de dienstverlening horende bij overheidsinfrastructuur en publiek vastgoed centraal staat.

Regelgeving vanuit Europa

Sedert 2005 zijn alle beursgenoteerde bedrijven verplicht de International Accounting Standards (IAS) te volgen. De invoering van deze IAS-normen door de Europese unie zorgde voor heel wat animositeit en de nodige problemen.

Minder bekend is dat de Europese Unie reeds in de jaren zeventig een soortgelijk boekhoudkundig kader vastlegde voor alle Europese overheden. Dit vormde de basis voor het huidige Europees Stelsel van Rekeningen 1995 (ESR 95) dat begin 2000 in voege trad.

Deze regelgeving definieert onder meer de modaliteiten voor het bepalen van het jaarlijks begrotingsresultaat en de totale overheidsschuld. Dit is alvast van cruciaal belang voor de twee meest in het oog springende bepalingen uit de Maastrichtnorm (1992). Deze bepalen dat het jaarlijks begrotingstekort en de totale overheidsschuld in functie van het bruto binnenlands product respectievelijk maximaal 3% en 60% zouden mogen bedragen.

In dit verband kunnen investeringen of andere langetermijnschulden in overheidsgerelateerde infrastructuur ESR-neutraal zijn. Dit betekent dat deze, met uitzondering van de in het concrete jaar verschuldigde betalingen, geen impact hebben op het begrotingsresultaat en de overheidsschuld van de betrokken overheid.





Is uit ESR-perspectief sprake van een overheid of niet?

Om te weten of een welbepaalde eenheid al of niet tot de overheid behoort, dient in de eerste plaats het karakter van deze eenheid nagegaan te worden. Zowel de centrale overheid, de deelstaatoverheden, lokale overheden als de wettelijke sociale verzekeringsinstellingen zijn ontegensprekelijk als overheid te beschouwen. De volledige bedrijfssector, financiële sector, huishoudens of gezinnen en het buitenland horen duidelijk niet bij de overheid en worden dan ook als private sector beschouwd.

Voor een aantal verzelfstandigde eenheden van de overheid is het niet altijd duidelijk of ze uit ESR-oogpunt tot de publieke of private sector behoren. Teneinde hierover uitsluitsel te krijgen, dient nagegaan te worden of de betrokken eenheid een institutionele eenheid en een marktproducent is. Op basis van deze antwoorden hoort een eenheid die over een eigen beslissingsbevoegdheid beschikt, er een volledige boekhouding op nahoudt en haar productiekosten voor meer dan 50% uit de opbrengsten van verkopen haalt, tot de private sector.

Dit zorgt er onder meer voor dat eventuele schulden aangegaan door deze eenheid geen impact hebben op de toestand van de overheidsfinanciën. Recentelijk dient echter bijkomend nagegaan te worden voor zover de hierna omschreven bepaling van toepassing is, of ook aan de bijhorende voorwaarden wordt voldaan.

ESR 95 en publiek-private samenwerking

Sinds februari 2004 werd de regelgeving binnen ESR 95 immers verfijnd met een bijkomende toetsing voor schulden aangegaan binnen PPS-projecten. Deze wijziging heeft gevolgen voor elke langdurige overeenkomst tussen een overheid en een eenheid uit de private sector. Deze concrete bepaling luidt dat de hiermee gepaard gaande investeringen buiten de overheidsbegroting kunnen blijven indien de eenheid uit de private sector naast het bouwrisico ook het beschikbaarheids- of vraagrisico op zich neemt.

De achterliggende idee van deze nieuwe regelgeving is dat de schulden dienen geboekt te worden bij die partij die het economische eigenaarschap draagt van de bijbehorende infrastructuur. Ter illustratie hiervan wordt onder meer verwezen naar het reeds bestaande verschil - uit economisch oogpunt - tussen financiële en operationele leasing.



1.3 INHOUDSTAFEL

1. INLEIDING	
1.1 Voorwoord.....	1
1.2 Executive summary.....	2
1.3 Inhoudstafel / Grafieken	5
2. PUBLIEK-PRIVATE SAMEN WERKING	
2.1 PPS vanuit een ruimer perspectief.....	6
2.2 Wat is publiek-private samenwerking?	10
2.3 Wat zijn de mogelijkheden voor PPS?	12
3. PPS EN ORGANISATIEVORMEN	
3.1 Inleiding	15
3.2 Organisatie aan publieke zijde	15
3.3 Organisatie en financiering aan private zijde	16
3.4 Organisatie van de publiek-private samenwerking	20
4. OVERHEIDSBEGROTING EN ESR-NEUTRALITEIT	
4.1 Werking van een overheidsbegroting	21
4.2 Vanwaar komt ESR 95?	22
4.3 ESR-criteria voor classificatie van eenheden binnen of buiten de overheid.....	26
4.4 Bijkomende ESR-toets voor PPS en andere langetermijncontracten	30
5. ENKELE TOEPASSINGEN IN BELGIË	
5.1 Instellingen zonder winstoogmerk en ESR-neutraliteit	33
5.2 Verschillende betalingsmechanismen bij wegen en ESR-neutraliteit.....	35
5.3 Overdracht van onroerende goederen op een ESR-neutrale manier	37
5.4 Overheidswaarborg aan private sector	38
5.5 Leasing tussen overheid en eenheid uit private sector	39
5.6 Langdurige PPS-overeenkomsten	40
6. BIBLIOGRAFIE	41

GRAFIEKEN

FIGUUR 1: aantal en gemiddelde omvang van de PPS-projecten in het V.K.....	7
FIGUUR 2: overzicht van de verwachtingen en marktomstandigheden voor PPS.....	7
FIGUUR 3: onderscheid tussen de verschillende sectoren voor PPS.....	12
FIGUUR 4: vergelijking kosten en tijdoverschrijdingen bij klassieke versus PPS uitvoeringswijze	14
FIGUUR 5: onderzoek van de financiële meerwaarde door een levenscyclusbenadering	14
FIGUUR 6: relatie tussen de verschillende private uitvoerders bij een PPS-project.....	16
FIGUUR 7: financiële structuur van een private partner bij een PPS-project	16
FIGUUR 8: overzicht van mogelijke bronnen voor private financiering bij PPS-projecten	17
FIGUUR 9: ontstaan van de hogere financieringskost bij projectfinanciering in vergelijking met publieke financiering	18
FIGUUR 10: volledige organisatievorm van een klassiek PPS-project.....	20
FIGUUR 11: evolutie vorderingensaldo in Europa.....	23
FIGUUR 12: evolutie schuldgraad in Europa	23
FIGUUR 13: evolutie Belgische schuldgraad in vergelijking met gemiddelde Eurozone	25
FIGUUR 14: ESR-classificatie van eenheden binnen of buiten de overheid	27
FIGUUR 15: ERS-toets voor PPS en andere langetermijncontracten.....	30

2. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

2.1 PPS VANUIT EEN RUIMER PERSPECTIEF

Historisch perspectief

Hoewel 'publiek-private samenwerking' misschien nieuw in de oren klinkt, is de betekenis van dit begrip niet echt nieuw.

Soortgelijke contracten zijn reeds terug te vinden in de 19^e eeuw. Bij de opkomst van de moderne staat werden diverse concessies verleend, bijvoorbeeld met betrekking tot spoorwegen en tramlijnen. Hierbij stonden private partijen in voor het volledige ontwerp, bouw, financiering en exploitatie van deze infrastructuur.

Wegens het gebrek aan rentabiliteit raakte deze vorm van contracten in de loop van de 20^e eeuw in onbruik. Parallel hiermee evolueerde de overheid tot een actieve speler in alle thema's die toen maatschappelijk relevant waren. De combinatie van beide factoren zorgde ervoor dat deze concessies na verloop van tijd terug in handen van de overheid kwamen.

Eind vorige eeuw ontstond onder de naam van publiek-private samenwerking echter een mondiale heropleving van dit soort contracten. Deze evolutie wordt ingegeven door de precaire situatie van de overheidsfinanciën, het managementprobleem bij de overheid en de veeleisende, mondig geworden burger. Deze tendens veruitwendigde zich met begrippen zoals het aanmoedigen van het ondernemerschap en het streven naar marktgericht denken binnen de overheid.¹ Ook de mondialisering en de opkomst van Europa als bestuurlijke instelling speelt hierbij een belangrijke rol.

PPS in Europa

In 1992 waren het de Engelsen die, in navolging van de Verenigde Staten en Canada, het begrip Public Private Partnerships (PPP) in Europa lanceerden. De centrale gedachte was om in plaats van de tot dan altijd gebruikte publieke financiering, ook private financiering aan te wenden voor de realisatie van overheidsinfrastructuur.²

De interesse van de Engelsen voor deze PPP's werd geconcretiseerd door de opmaak van een specifiek kader, het zogenaamde Private Finance Initiative (PFI).

Dit paste in de toenmalige ruimere privatiserings- en liberaliseringsgolf van de Conservatieven. Initieel bleken deze projecten echter niet zo succesvol. Dit was onder meer te wijten aan het te strakke kader van het oorspronkelijke model en de onvoldoende oordeelkundige selectie van de eerste projecten.³

De volgende regering, waarin Labour het voor het zeggen had, behield het initieel uitgangspunt. Wel werd het oorspronkelijke kader grondig bijgestuurd en kreeg het creëren van meerwaarde een centrale rol. Concreet werd het gebruik van PFI enkel mogelijk in die gevallen waarbij dit, in vergelijking met een klassieke uitvoering, aantoonbare meerwaarde voor de overheid kon opleveren.

In 1998 werd binnen de schoot van HM Treasury een publiek-private taskforce opgericht, met name Partnerships UK, die dit PFI-model verder diende uit te werken en te standaardiseren.⁴

Momenteel beschikt Engeland naast bovenvermeld afwegingskader, dat in augustus 2004 nog werd geactualiseerd, ook over een volledig contractueel en financieel kader voor deze PPS-projecten.⁵

Alles samen wordt in het Verenigd Koninkrijk momenteel meer dan 15% van alle overheidsinvesteringen via PPS gerealiseerd en dit zowel in de sectoren transport, zorg, defensie, onderwijs als in justitie en milieu. *Figuur 1* heeft een algemeen overzicht van zowel het aantal PPS-projecten als de bijhorende investeringswaarde die op jaarbasis in het Verenigd Koninkrijk wordt gegund. Uit het optellen van al deze gegevens blijkt dat ondertussen meer dan 600 PPS-projecten met elk een gemiddelde kostprijs van 70 miljoen euro momenteel in uitvoering zijn. Bovendien werd hierbij geen rekening gehouden met de investeringswaarde van de PPS-contracten in verband met de London Underground.

¹ Gaebler, T., Osborne, D., *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Addison-Wesley, 1993

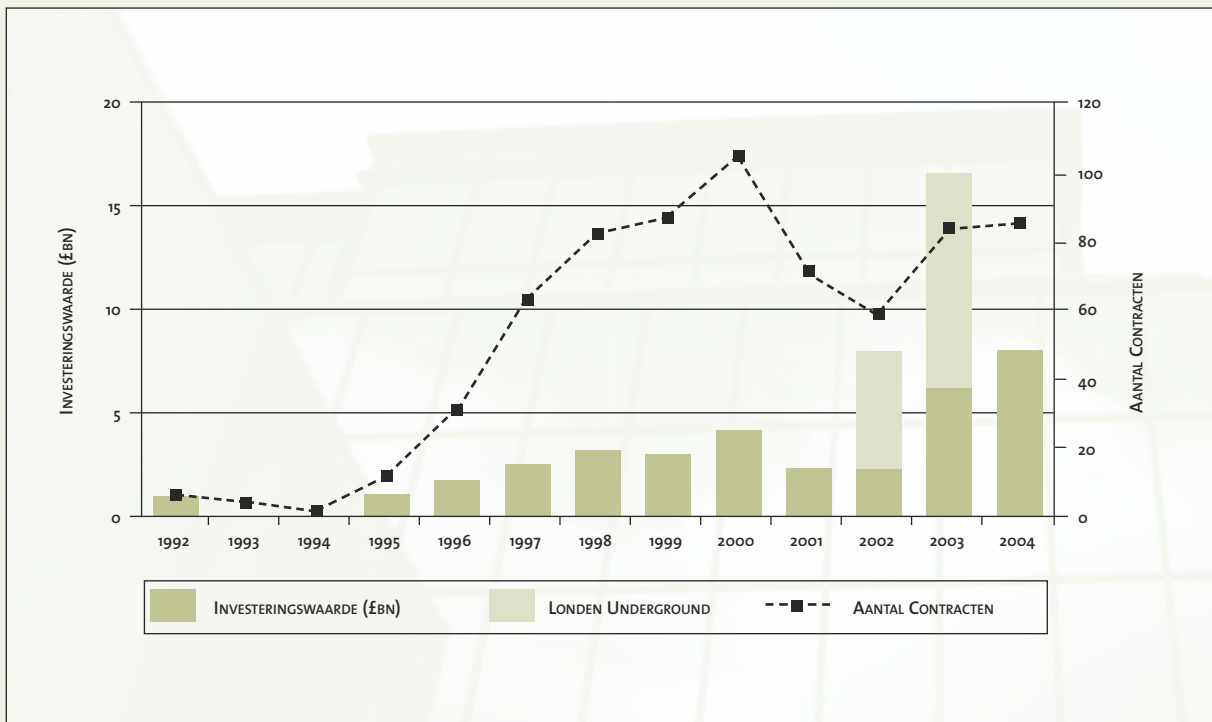
² *Amalgamated Engineering and Electrical Union (AEEU), a practical guide to the private finance initiative*, juni 1999

³ *Ibidem*

⁴ *HM Treasury is het economische en financiële ministerie van het Verenigd Koninkrijk. Dit ministerie is verantwoordelijk voor zowel het formuleren als toepassen van het financieel en economisch beleid, met als doel te komen tot een groeiende welvaart en een betere levenskwaliteit.*

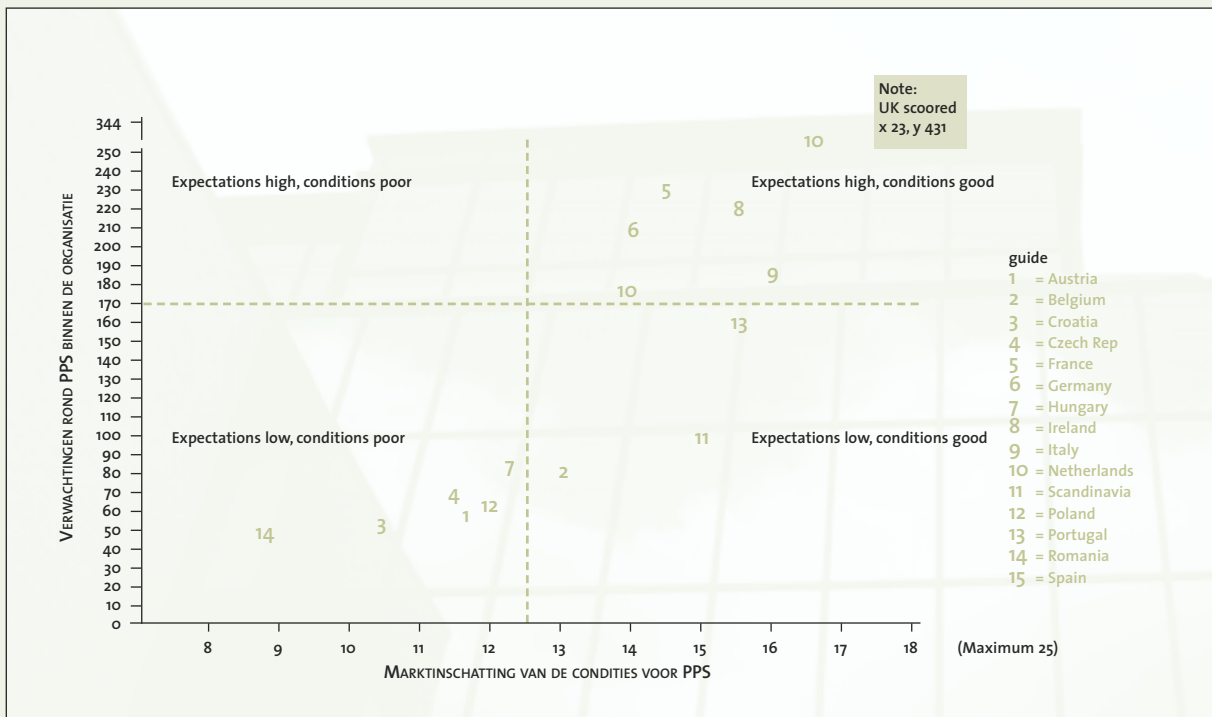
⁵ *HM treasury, Value for Money assessment guidance en Quantitative Assessment user Guide*, augustus 2004

Figuur 1: aantal en gemiddelde omvang van de PPS-projecten in het VK.



Bron: HM Treasury Public Enquiry Unit, PFI: meeting the investment challenge, 2003

Figuur 2: overzicht van de verwachtingen en marktomstandigheden voor PPS



Bron: A. Brewis, DLA group, European PPP report 2004

In navolging van het Verenigd Koninkrijk waren Spanje en Portugal de eerste landen die eind jaren '90 op grote schaal deze PPP's naar het Europese vasteland brachten. Terwijl hun eerste projecten nog sterk gebaseerd waren op het PFI-model, ontwikkelden beide landen ondertussen een meer op hun specifieke situatie voorziene regelgeving. Zo beschikt Spanje vandaag over een geheel eigen wetgevend kader dat ervoor zorgt dat zowel de biedingskosten als de doorlooptijd van een PPS-gunningsprocedure drastisch beperkt kunnen worden.⁶

In een latere fase volgden onder meer Zweden, Nederland, Italië en Duitsland. Meer recent kwamen de eerste PPS-projecten op de markt in landen zoals België, Frankrijk en een aantal nieuwe EU-lidstaten. *Figuur 2* geeft een meer algemeen overzicht van de verwachtingen en mogelijkheden voor PPS in een aantal Europese landen.

PPS en Europese overheid

Ook vanuit de Europese Unie wordt PPS als beleidsinstrument sterk gestimuleerd.

In het rapport “Guidelines for successful PPP” van maart 2003 werden een aantal goede praktijken voor PPS-projecten geformuleerd.⁷ Dit gebeurt aan de hand van 5 verschillende thema's:

- PPS-structuren, geschiktheid en succesfactoren
- wettelijke en regelgevende structuren
- financiële en economische toepassingen van PPS
- integratie van overheidswaarborgen en publieke doelstellingen
- conceptie, planning en implementatie van PPS-projecten

In november 2003 volgde het “European Initiative for Growth”, dat ingaat op de noodzakelijke investeringen in netwerken en kennis. Concreet wordt gefocust op het realiseren van de missing links in het Europese transportnetwerk en de algemene toegang tot breedbandtechnologie. Een belangrijk onderdeel hierbij is de realisatie van het Trans-European Network (TEN). De totale investeringskost van deze meest prioritaire transportprojecten, die vóór 2020 zouden gerealiseerd dienen te worden, wordt geraamd op 220 miljard euro. Hierbij wordt verwacht dat 10 à 30% van deze projecten via PPS uitgevoerd zal worden.⁸

Op 11 februari 2004 besliste Eurostat om de bestaande statistische regelgeving rond langetermijncontracten afgesloten tussen de overheid en eenheden uit de private sector te verfijnen. Dit gebeurde vooral omdat de bestaande regels niet echt geschikt waren voor de beoordeling van PPS-projecten.⁹ De inhoud van deze regelgeving wordt in detail besproken in hoofdstuk 4.4.

Op 31 maart 2004 werd de **Richtlijn 2004/18/EG betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten** goedgekeurd. Hierbij werd naast de diverse klassieke gunningswijzen ook de “concurrentiële dialoog” naar voor geschoven als dé manier om PPS-projecten aan te besteden. Deze procedure is immers specifiek bedoeld voor het gunnen van complexe opdrachten. Dit zijn meer bepaald die projecten waarbij de aanbestedende overheid niet in staat is een voorafgaande beschrijving te maken van de technische middelen waarmee aan haar vraag kan worden voldaan, of van de juridische en/of financiële structuur voor een project.¹⁰



⁶ A global Survey of PPP: new legislation sets context for growth, uit Standard & Poors, Infrastructure & public finance ratings, global credit survey 2005, mei 2005

⁷ Europese Commissie, directoraat-generaal regionaal beleid, Guidelines for successful public-private partnerships, maart 2003

⁸ Commissie van de Europese Gemeenschappen, een Europees groei-initiatief, investeren in netwerken en kennis ten behoeve van groei en werkgelegenheid, november 2003

⁹ Eurostat persbericht, new decision of Eurostat on deficit and debt, treatment of public-private partnerships, 11 februari 2004

¹⁰ Steven Van Garise, Nieuwe richtlijn overheidsopdrachten: codificatie van het Europees aanbestedingsrecht in de klassieke sectoren, nieuw juridisch weekblad, 2004



Op 30 april 2004 lanceerde de Europese Commissie het “Groenboek over PPS en het Gemeenschapsrecht inzake overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten”. De Commissie wil hiermee het debat aanwakkeren om PPS in de interne Europese markt te ontwikkelen, zonder de effectieve mededinging en rechtszekerheid te schaden. Het Europees Groenboek focust dan ook op de relatie tussen PPS en de reglementering inzake overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten, alsook op het onderscheid tussen contractuele en geïnstitutionaliseerde vormen van PPS.¹¹

Belangrijk is dat de Commissie het toenemende succes van PPS koppelt aan de evolutie binnen de overheid. Hierbij dient de overheid zich in de eerste plaats te focussen op het beleidskader, en minder op de concrete invulling ervan. Als gevolg daarvan verschuift de rol van de overheid als uitvoerder meer naar die van organisator, regelgever en controleur.

PPS in Vlaanderen

In Vlaanderen maakte de regering in 1999 voor het eerst melding van PPS als één van de mogelijke instrumenten voor het realiseren van publieke voorzieningen en maatschappelijke doelstellingen. Als stimulans hiervoor werd in 2002 het Vlaams Kenniscentrum PPS opgericht. Bij de opstart werden vier taken voorzien, met name:

- kennis verzamelen en uitdragen;
- het werkveld ondersteunen;
- projecten van de Vlaamse regionale overheid begeleiden;
- de kwaliteit van deze projecten van de Vlaamse regionale overheid bewaken.

In 2003 besloot de Vlaamse Regering om de eerste twee taakstellingen uit te breiden tot de provinciale en lokale overheden.¹²

Eind 2004 pleitte de pas aangetreden Vlaamse minister-president Yves Leterme in zijn beleidsnota “**Willen, kunnen, doen: Publiek-private samenwerking in Vlaanderen**” ervoor om, in uitvoering van het regeerakkoord, de mogelijkheden die PPS kan bieden ten volle te benutten.¹³

¹¹ Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Green paper on Public Private Partnership*, april 2004

¹² Decreet van 18 juli 2003 betreffende publiek-private samenwerking

¹³ *Willen, kunnen, doen publiek-private samenwerking in Vlaanderen*, Beleidsnota 2004-2009, oktober 2004

2.2 WAT IS PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING?

Algemene definiëring

Uit wat voorafgaat blijkt de wijde verspreiding van het begrip PPS op zowel mondiaal als Europees vlak. Ondanks de steile opgang van het PPS-concept ontbreekt echter een sluitende definitie.

Wel hebben tal van internationale instanties en autoriteiten, elk vanuit hun eigen invalshoek, PPS gedefinieerd. Zo hanteert het International Monetary Fund (IMF) volgende definitie:¹⁴

Dit zijn overeenkomsten waarbij de private sector instaat voor het realiseren van infrastructuur en het leveren van de bijhorende dienstverlening welke traditioneel door de overheid wordt voorzien.

Deze soort overeenkomsten kennen tal van toepassingen zoals het bouwen en ter beschikking stellen van ziekenhuizen, scholen, gevangenissen, wegen, bruggen, tunnels, spoornetwerken en water- en andere zuiverings-installaties.

PPS kan aantrekkelijk zijn voor zowel de overheid als de private sector. Voor de overheid kan private financiering zorgen voor bijkomende investeringscapaciteiten zonder dat deze de schuldpositie doen toenemen. In bepaalde gevallen kan dit ook leiden tot additionele inkomsten.

Tezelfdertijd kan beter management evenals de hogere capaciteit tot innovatie bij de private sector leiden tot hogere efficiëntie en een betere prijs-kwaliteit verhouding. Tot slot opent PPS voor de private sector nieuwe kansen op domeinen die voorheen exclusief voor de overheid waren voorbehouden.

Definiëring van PPS op Europees niveau

De Europese Commissie meldt expliciet in haar Groenboek dat PPS op Gemeenschapsniveau niet gedefinieerd is, doch geeft aansluitend volgende verduidelijking:¹⁵

Over het algemeen gaat het om vormen van samenwerking tussen overheidsinstellingen en het bedrijfsleven, met als doel om infrastructuur te financieren, bouwen, renoveren, beheren of onderhouden.

Bovendien hebben PPS-projecten gewoonlijk volgende kenmerken:

- De samenwerking tussen de publieke en private partij duurt relatief lang en betreft diverse aspecten van een uit te voeren project.
- Het project wordt gedeeltelijk door de private sector gefinancierd, soms via ingewikkelde constructies met diverse betrokkenen. De overheid kan in bepaalde gevallen, zelfs met zeer aanzienlijke bedragen, ook aan de financiering bijdragen.
- De private partner, die bij verschillende fasen van het project betrokken is (ontwerp, uitvoering, financiering) speelt een belangrijke rol. De publieke partij concentreert zich op het definiëren van de te bereiken doelstellingen betreffende het publieke belang, de kwaliteit van de geboden diensten en het prijzenbeleid, en controleert of deze doelstellingen worden gehaald.
- De risico's worden door de publieke en private partij gedeeld. Risico's die normaliter voor de overheid zijn, worden aan de private partij overgedragen. PPS betekent echter niet dat noodzakelijkerwijs alle risico's, of het grootste deel ervan, door de private partij worden gedragen. De exacte verdeling van de risico's wordt per geval bepaald, afhankelijk van de capaciteit van de betrokken partijen om de risico's te beoordelen, te controleren en te beheersen.

¹⁴ Teresa Ter-Minassian, Fiscal Affairs Department IMF, in samenwerking met de World Bank en de Inter-American Development Bank; *Public-Private Partnerships*, maart 2004

¹⁵ Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Green paper on Public Private Partnership*, april 2004

Definiëring van PPS in Vlaanderen

Vlaanderen beschikt sedert 18 juli 2003 over een PPS-decreet waarin een sluitende definitie voor een PPS-project werd vastgelegd.¹⁶

PPS-projecten zijn projecten die door publieke en privaatrechtelijke partijen, gezamenlijk en in een samenwerkingsverband, worden gerealiseerd om een meerwaarde voor die partijen tot stand te brengen.

Publiekrechtelijke partij: de federale staat, een gemeenschap, een gewest, een lokaal bestuur of een rechtspersoon die rechtstreeks of onrechtstreeks onder determinerende invloed staat van één of meer van die overheden, wat blijkt uit:

- ofwel het in hoofdzaak financieren of dekken van de werkzaamheden van deze rechtspersoon;
- ofwel het uitoefenen van een toezicht op het beheer van die rechtspersoon;
- ofwel het aanwijzen van de leden van de bestuursorganen van die rechtspersoon voor meer dan de helft.

Privaatrechtelijke partij: alle rechtspersonen die geen publiekrechtelijke partij zijn.



De omschrijving van de rechtspersoon die onder de determinerende invloed staat van een overheid leunt zeer sterk aan bij de benadering uit de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten.

Met betrekking tot het aspect meerwaarde, vermeldt het PPS-decreet dat die zowel financieel, maatschappelijk of operationeel kan zijn. Met deze laatste vorm van meerwaarde wordt de impact op zowel de overheid als private sector bedoeld.¹⁷

Deze definiëring heeft zijn belang, omdat projecten die aan bovenvermelde definitie voldoen, een beroep kunnen doen op een aantal in het PPS- en het gemeentedecreet voorziene faciliteiten.¹⁸

¹⁶ Decreet van 18 juli 2003 betreffende publiek-private samenwerking

¹⁷ *Idibem*, memorie van toelichting

¹⁸ Het gemeentedecreet van 15 juli 2005

2.3 WAT ZIJN DE MOGELIJKHEDEN VOOR PPS?

Figuur 3: onderscheid tussen de verschillende sectoren voor PPS

OPENBARE INFRASTRUCTUUR		PUBIEK VASTGOED		PRIVAAT VASTGOED
Transportinfrastructuur	Voorzieningen	Administratie	Zorg	Residentieel
Lucht	Energie	• Administratieve centra • Provinciehuizen • ...	• Ziekenhuizen, rusthuizen • Woon-zorgcombinaties • ...	• Appartementen, lofts • Woningen • Private parkeergarages • ...
Wegen	Water	Onderwijs	Wonen	Commercieel
• Wegen • Bruggen • Tunnels • Servicestations	• Ontginning • Zuivering • Distributie	• Schoolgebouwen (lager, secundair,...) • Hoger onderwijs, universiteiten • Kinderopvang, ...	• Sociale huisvesting • ...	• Winkelruimte • Hotel, congres • Horeca, fitness • ...
Spoor	Afval	Ontspanning	Veiligheid	Bedrijfsvastgoed
• Spoorwegen • Stations	• Opruiming • Verwijdering • Behandeling	• Sportfaciliteiten • Musea, theaters • ...	• Gevangenis • Politiegebouwen • Kazernes • ...	• Bedrijfsgebouwen • Kantoorgebouwen • ...
Water	ICT	Parkeren	...	ONDERSTEUNENDE INFRASTRUCTUUR
• Waterwegen • Havens	Transport	• Publieke parkeer-gelegenheden		• Park, wegenis, kleinschalige riolering, ...

bron: figuur gebaseerd op Hans Wilhelm Alfen, Lecture notes Public Private Partnerships and Project Finance, Bauhaus-University Weimar, 2004

Opdeling naar mogelijke sectoren

Teneinde een beter beeld te krijgen van de mogelijke toepassingen van PPS, kan ook onderzocht worden welke soort projecten zich hiertoe kunnen lenen. In figuur 3 wordt een oplijsting gemaakt van de soorten infrastructuur die voor PPS in aanmerking kunnen komen. Hier wordt onderscheid gemaakt tussen openbare infrastructuur, publiek vastgoed, privaat vastgoed en ondersteunende infrastructuur.

Met openbare infrastructuur wordt zowel transportinfrastructuur als voorzieningen in de nutsectoren bedoeld.

Bij publiek vastgoed wordt gedacht aan overheidskantoren, onderwijs- en zorginfrastructuur, veiligheidsvoorzieningen en ontspanningsaccommodatie. Ondanks de mogelijke onderlinge verschillen zal bij elk PPS-project in deze sectoren naast de oprichting van deze infrastructuur, ook de nodige aandacht uitgaan naar het onderhoud en de exploitatie ervan.

Idealiter wordt de duurtijd van dit soort projecten afgestemd op de economische levensduur van de bijbehorende infrastructuur. Daarom worden ze ook wel levenscyclusprojecten genoemd. Om redenen van

financierbaarheid wordt deze duurtijd doorgaans echter beperkt tot 30 à 33 jaar. In de praktijk blijken de meeste contracten een looptijd van 25 à 30 jaar te hebben.

Een bijbehorende definiëring is gebaseerd op de eerste letters van de begrippen design, build, finance, maintain of operate. In een DBFM-project staat de private partner in voor het ontwerpen, bouwen, financieren en onderhouden van een welbepaalde infrastructuur. Indien de private partner ook de exploitatie op zich neemt is sprake van een DBFO-project.

Daarnaast kent PPS ook toepassingen voor het herbestemmen of ontwikkelen van complexe en grootschalige gebieden. Bij deze gebiedsontwikkeling zal de finaliteit van de samenwerking vooral bestaan uit een combinatie van residentieel of commercieel vastgoed, bedrijfsvastgoed en eventueel bijbehorende ondersteunende infrastructuur. Hoewel de primaire doelstelling van deze PPS-projecten bestaat uit, bijvoorbeeld, het bouwen van private woningen, worden met deze projecten ook publieke doelstellingen nagestreefd. Deze kunnen variëren van het realiseren van een kwalitatief stadsproject dat zich anders niet zou ontwikkelen, tot het tegengaan van een aantal stadskankers en het herbestemmen van brownfields. Het is duidelijk dat deze vorm van PPS sterk afwijkt van projecten in openbare infrastructuur of publiek vastgoed.

Gezien de scope van deze publicatie wordt in het vervolg louter ingegaan op projecten in openbare infrastructuur en publiek vastgoed waarbij een levenscyclusbenadering wordt nagestreefd.



Figuur 4: Vergelijking kosten- en tijdsoverschrijdingen bij klassieke uitvoeringswijze versus PPS/PFI

OPLEVERING VAN PFI-PROJECTEN		
	Klassieke uitvoering	PPS uitvoering
Constructieprojecten met kostenoverschrijding voor de overheid na gunning	73%	22% ^A
Constructieprojecten met te late ingebruikname na gunning	70	24% ^B

^AGeen enkele stijging van de PFI-prijs na toekenning van het contract was te wijten aan veranderingen die alleen door het consortium werden teweeggebracht. In sommige gevallen wijzigde het departement bijvoorbeeld specificaties waarop het consortium zijn offerte had gebaseerd. De prijs steeg dus als gevolg van die veranderingen. Sommige specificatiewijzigingen ontstonden door nieuwe factoren die de behoeften van het departement veranderden na de toekenning van het contract. Deze veranderingen zouden ook bij traditionele projecten tot prijsstijgingen hebben geleid.

^BSlechts acht procent van de onderzochte PFI-projecten liepen meer dan twee maanden vertraging op. Hiervoor zijn geen vergelijkbare gegevens voorhanden van traditionele projecten. Vorige studies of traditionele projecten hadden verwezen naar het percentage tijdsoverschrijdingen eerder dan naar het aantal maanden.

bron: National Audit Office, PFI Construction Performance, februari 2003

Figuur 5: Onderzoek van de financiële meerwaarde door een levenscyclusbenadering

PSC	PSC	BIEDING	VERSCHIL
BOUWKOSTEN	80%	69%	11%
OPERATIONELE KOSTEN	10%	12%	-2%
RISICO'S	10%	4%	6%
OVERIGE KOSTEN	0%	1%	-1%
TOTAAL	100%	86%	14%

PSC (afkorting van public sector comparator): dit onderdeel van het PPS-instrumentarium levert een gedetailleerde inschatting van de netto contante stromen van projectkosten en -opbrengsten voor de overheid in het geval van een publieke uitvoering. Deze benchmark heeft tot doel om de publieke opdrachtgever bij te staan tijdens de onderhandelingen met de verschillende private kandidaten.

bron: Deloitte, Evaluatie PPS-A 59, p. 98; 5 december 2003

Sterke punten van het DBFM-concept¹⁹

- Het kan de overheid zowel financiële als maatschappelijke meerwaarde opleveren.
- Het biedt de mogelijkheid om een project eerder dan gepland en in een kortere bouwperiode te realiseren.
- Ontwerp, beheer, financiering, onderhoud en eventueel exploitatie worden optimaal op elkaar afgestemd. Ervaring op het gebied van het onderhoud wordt meegenomen in het ontwerp en er wordt ontworpen op basis van de levenscyclus van het project.
- De overheid neemt een dienst af in plaats van een product: de gewenste output van het werk wordt aanbesteed. De aanbestedende overheid wordt hierdoor gedwongen om vooraf goed na te denken over hoe het project moet functioneren na realisatie.
- De kosten van het onderhoud worden vooraf inzichtelijk gemaakt en door de opdrachtnemer uitgevoerd. De opdrachtgever weet waar hij financieel aan toe is en dient zich niet bemoeien met de onderhoudsplanning. Hij controleert alleen nog of de kwaliteit voldoet aan de eisen die hij vooraf heeft geformuleerd.
- Alle kosten en risico's van het project worden voor een langere periode benoemd en transparant gemaakt.
- Het contract werkt met prestatieprikkels waardoor zowel op kwaliteit kan worden gestuurd als op prestaties die aansluiten bij de wensen van de gebruiker (zoals beschikbaarheid).
- Het (mogelijke) verschil tussen de overheidsbegroting en de feitelijke kostprijs van het project wordt inzichtelijk. Budgettekorten kunnen al in een vroeg stadium worden gesignaleerd, omdat vooraf over alle kostensoorten en risico's van het project over een langere periode wordt nagedacht.

¹⁹ Deloitte, Evaluatie PPS-A 59, uitgebracht aan opdrachtgeversoverleg evaluatie PPS-A59, december 2003. Deze audit onderzocht één van de eerste PPS-projecten in Nederland waarbij tegen een kostprijs van 220 miljoen euro een bestaande 2x2 baansweg wordt opgewaarderd tot een snelweg.

²⁰ Ibidem

Zwakke punten van het DBFM-concept²⁰

- Bij een versnelde realisatie van een project door middel van DBFM, wordt het project privaat voorgefinancierd. De budgettaire inpasbaarheid is in de praktijk echter nog problematisch, omdat de overheidsbegroting (zie hoofdstuk 4.1) moeizaam in overeenstemming te brengen is met de financiële systematiek van DBFM-projecten.
- Vanwege het integrale karakter is de aanbesteding van DBFM-projecten complex en is sprake van hoge aanbestedingskosten, respectievelijk biedingskosten voor publieke en private partijen.
- Voor een goede vergelijking in de PSC zullen de werkelijk gemaakte kosten van onderhoud bij een gelijk kwaliteitsniveau dienen vastgesteld te worden. Deze gegevens worden thans op basis van budgetten bepaald en zijn daardoor moeilijk vergelijkbaar.
- Er is geen budgettaire flexibiliteit meer voor de overheid ten aanzien van het onderhoudsbudget. De opdrachtnemer bepaalt wanneer er onderhoud plaatsvindt en ontvangt daarvoor een vaste periodieke vergoeding.
- Het (vooralsnog) ontbreken van principiële keuzes van de overheid over de risico's die zij wel of niet wil dragen, alsmede de geringe ervaring met het beprijzen van risico's. Dit maakt het moeilijk om te komen tot een optimale risicoverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.
- De financiële meerwaarde van DBFM-projecten kan vaak pas jaren na ondertekening van het contract, of na afloop daarvan, definitief worden aangetoond.

3. PPS EN ORGANISATIEVORMEN

3.1 INLEIDING

Bij het opzetten van een PPS-project moeten de publieke en de private partner beslissen in welke structuur zij deze samenwerking willen aangaan, en hoe zij deze samenwerking onderling zullen structureren.

Een veelgekozen oplossing is om hierbij een nieuwe projectspecifieke rechtspersoon op te richten. Deze wordt vaak aangeduid als een Special Purpose Company (SPC) of Special Purpose Vehicle (SPV). Niettegenstaande

deze begrippen niet volledig identiek zijn, worden deze projectspecifieke rechtspersonen in vervolg als SPV aangeduid.²¹

De concrete juridische structuur van deze SPV hangt onder meer af van de aard van de betrokken partijen, operationele omstandigheden en het doel van deze entiteit. Ook wettelijke en fiscale elementen kunnen hierbij een rol spelen.



3.2 ORGANISATIE AAN PUBLIEKE ZIJDE

In de meeste gevallen zal de publieke partner fungeren als opdrachtgever voor het PPS-project. In die gevallen beschikt de overheid over het privilege om als eerste haar organisatievorm te kunnen kiezen. Wel zal deze keuze invloed hebben op de latere organisatievorm van de private partner.

De mogelijkheden voor de overheid zijn velerlei. Aan de ene kant kan de selectie van de private partner gebeuren vanuit de overheidsadministratie, aan de andere kant door een speciaal voor de realisatie van een bepaald project of programma opgerichte SPV.

Tussen beide bovenvermelde mogelijkheden zijn heel wat tussenliggende varianten denkbaar. Zeker wanneer die overheid naast haar klassieke overheidsdiensten beschikt over tal van in meer of mindere mate verzelfstandigde eenheden. Ondanks het feit dat die nog steeds

onderworpen zijn aan het gezag van de overheid, beschikken ze via beheersovereenkomsten over een zekere vorm van autonomie.

Het oprichten van een publieke SPV biedt in bepaalde gevallen een aantal operationele voordelen. Wanneer een programma moet ontwikkeld worden is het op die manier alvast makkelijker om hiervoor de noodzakelijke competenties te ontwikkelen. In projecten waarbij tal van publieke partijen betrokken zijn, of wanneer een publieke projecteigenaar tegenstrijdige belangen behartigt, biedt deze organisatievorm dan weer het voordeel te kunnen fungeren als uniek aanspreekpunt. Tot slot is het duidelijk wie verantwoordelijk is voor de uitvoering van het project of programma. Dit zorgt ervoor dat de publieke projectorganisatie makkelijker te responsabiliseren is voor het welslagen van het project.

²¹ *Sag  De Clerk, Special Purpose Entities and the public sector, januari 2005*

3.3 ORGANISATIE EN FINANCIERING AAN PRIVATE ZIJDE

De private uitvoerders van een PPS-project

De private partner bij een PPS-project zal altijd uit een aantal verschillende private firma's bestaan. Teneinde de onderlinge belangen zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen, verenigen deze uitvoerders zich bij complexe en grootschalige projecten in een SPV. Bij PPS zal deze projectvennootschap vaak gebaseerd zijn op het in *figuur 6* opgenomen model.²²

Uit deze figuur valt af te leiden dat uit organisatie-oogpunt geen onderscheid te maken is tussen de partijen die bij een PPS-project instaan voor het bouwen, het facility management en de eventuele exploitatie. Elk van deze partijen heeft respectievelijk een aannemings-, onderhouds- en eventueel exploitatiecontract met deze SPV en treedt dan ook op als aannemer voor deze SPV. Als verschillende firma's instaan voor bouw, exploitatie of onderhoud, zullen die zich meestal op hun beurt verenigen in een projectvennootschap of een tijdelijke handelsvennootschap. Uiteraard kan elk van de deelnemende firma's, net zoals bij elke andere opdracht, een beroep doen op onderaannemers.

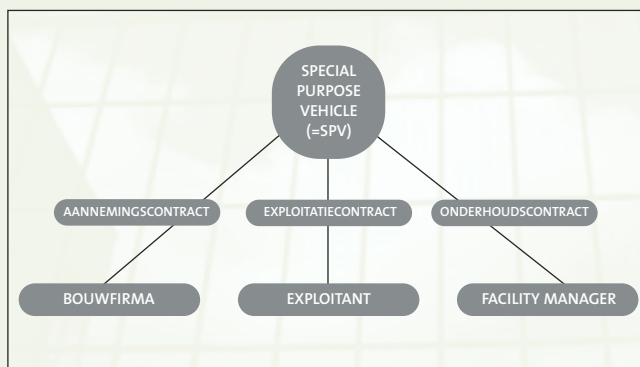
De ontwerper zal slechts in specifieke gevallen actief deel uitmaken van de SPV. Trouwens, voor Belgische architecten blijkt dit tot op heden niet mogelijk gezien hun deontologische code. In de praktijk kan de ontwerper een ereloonovereenkomst hebben met de SPV, maar zeker bij projecten met een sterk technische inslag zal de ontwerper optreden samen met de bouwfirma. Het aannemingscontract wordt hierdoor een Design-construct of turn-key contract.

Modaliteiten rond private projectfinanciering

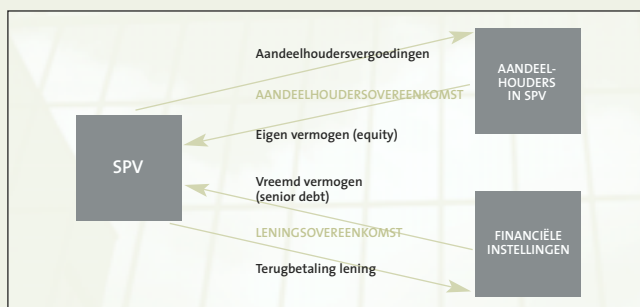
Uit de verschillende definities van PPS blijkt dat private financiering een belangrijke rol speelt. Meestal zullen de uitvoerders niet over voldoende financiële middelen beschikken om het project in zijn geheel te financieren. Mocht dit toch het geval zijn, zullen de bijbehorende rendementseisen wellicht te hoog zijn om een meerwaarde over het totale project te kunnen realiseren.

Om hieraan tegemoet te komen, moet minstens een gedeeltelijke externe financiering gezocht worden. De wijze waarop de externe financier zijn middelen ter beschikking zal stellen, hangt in de eerste plaats af van de omvang van de investeringen binnen het project. Bij grote projecten is het mogelijk om een externe financiering te krijgen louter op basis van de te verwachten cash-flows bij realisatie van het project. Dit wordt aangeduid als non-recourse projectfinanciering. Er bestaan verschillende meningen over de ondergrens voor deze vorm van externe financiering, waarbij deze uiteraard ook afhankelijk is van de aard van het project.

figuur 6: relatie tussen de verschillende private uitvoerders bij een PPS-project



Figuur 7: financiële structuur van een private partner bij een PPS-project



bron: HM treasury, standardisation of PFI-projects, 2004

²² Nederlands Kenniscentrum PPS i.s.w. Houthoff Buruma en Nauta Dutilh, DBFM-handboek, een verkenning van DBFM contractonderdelen, april 2005

²³ HM Treasury Public Enquiry Unit, PFI: meeting the investment challenge, 2003

²⁴ Structurele duurzame economische groei, Brief van de ministers van economische zaken en van sociale zaken en werkgelegenheid aan de Tweede Kamer, juli 2004

figuur 8: overzicht van mogelijke bronnen voor private financiering bij PPS-projecten

	VERSTREKT DOOR:	MOGELIJK AANDEEL IN DE PROJECTFINANCIERING:
VREEMD VERMOGEN (SENIOR DEBT)	- Commerciële banken - Europese investeringsbank (EIB) - Obligaties (bonds), al of niet "wrapped" door monoline verzekering	80% - 95%
SUBORDINATED OF MEZZANINE FINANCIERING	Diverse partijen	0% - 10%
EIGEN VERMOGEN (EQUITY)	- Uitvoerders - Gespecialiseerde risicokapitaalverstrekkers	5% - 20%

Teneinde hieromtrent enige inschatting te kunnen maken, volgende kengetallen:

- in het Verenigd Koninkrijk spreekt Partnerships UK over een minimale investeringskost van £ 20 mln (+/- € 30 mln);²³
- in Nederland is vanaf 2005 een PPS-scan noodzakelijk bij projecten met een minimale investeringswaarde van € 25 mln in publiek vastgoed en € 112 mln in transportinfrastructuur.²⁴

Bij projecten met een lagere investeringskost zal de meerkost voor een non-recourse projectfinanciering niet opwegen tegen de mogelijke financiële voordelen als gevolg van een levenscyclusbenadering. Voor deze projecten kan nog steeds externe financiering gebruikt worden, maar zal de bankier niet langer een projectspecifieke risico-inschatting maken. Als compensatie voor het met deze financiering gepaard gaande risico zal de bankier een aantal waarborgen en andere zekerheidsstellingen vragen bij de betrokken partijen.

In de praktijk wordt meestal gevraagd naar een overheidswaarborg. Bij het verlenen van deze waarborg dient de overheid alvast extra aandacht te besteden aan de afdwingbaarheid van de door de private partij aangegane engagementen. Dit kan onder meer door:

- eisen van een financiële borgstelling 1^{ste} rang door de private partner, bijvoorbeeld ten bedrage de jaarlijkse vergoeding die de overheid aan de private partner verschuldigd is;
- voorafgaandelijk opleggen van duidelijke eisen omtrent het minimaal eigen vermogen van de private SPV en de mogelijkheid om de boekhouding ervan op verschillende tijdstippen al of niet aangekondigd te kunnen doorlichten;

- eventuele betalingen tijdens de uitvoering te koppelen aan duidelijk meetbare prestaties;
- nauwlettend toezicht tijdens de volledige contractperiode inzonderheid bij het ontwerp en de bouw.

Organisatie van een non-resource projectfinanciering

De private financiering van een SPV zal bestaan uit een combinatie van eigen en vreemd vermogen. Deze worden vaak aangeduid met de Engelse benamingen equity en senior debt.

Zoals uit *figuur 7* blijkt, komt het eigen vermogen (equity) van de aandeelhouders, het vreemd vermogen (senior debt) van de externe financiers.

De onderlinge verhouding tussen het vreemd en eigen vermogen heeft een indicatie van de risico-inschatting van het project. Uit het oogpunt van de externe financierer fungeert het eigen vermogen immers als buffer voor eventuele problemen ter verwezenlijking van de vooropgestelde cash-flow. Gezien het groter risicogehalte van dit eigen vermogen streven de verstrekkers ervan naar een substantieel hoger rendement in vergelijking met de externe financiers. In de meeste gevallen variëren deze verwachtingen tussen de 10 en 15%. Door deze hogere rendementseisen wordt dan ook voortdurend gezocht naar financiële constructies waarbij het eigen vermogen zo laag mogelijk is. In de praktijk spelen de zogenaamde subordinated debt of mezzanine-financiering hierbij vaak een belangrijke rol. Deze neemt zowel met betrekking tot het risicogehalte als de bijhorende rendementseisen een plaats in tussen het eigen en vreemd vermogen. *Figuur 8* geeft een algemeen overzicht van de mogelijke verhoudingen tussen deze soorten van financiering.

De externe financier zal de voorwaarden rond het ter beschikking stellen van het vreemd vermogen naast bovenvermelde verhouding, ook laten afhangen van de gemaakte risico-inschatting van het project en van de rest-risico's waaraan de SPV na het afsluiten van de verschillende uitvoeringscontracten nog is blootgesteld. Deze projectspecifieke risicopremie bedraagt gemiddeld 30 à 100 basispunten.²⁵

Zoals uit *figuur 9* valt af te leiden, blijkt dit niet de enige verklaring te zijn voor de hogere kost van externe projectfinanciering. De private financier zal immers elke private firma of projectvennootschap een hoger risico-profiel toekennen in vergelijking met de overheid. Afhankelijk van de toegekende rating zal de bijkomende marge meestal 50 à 100 basispunten bedragen. Dit zorgt ervoor dat de totale marge voor een non-resource projectfinanciering zich in het algemeen situeert tussen de 80 en 150 basispunten.²⁶

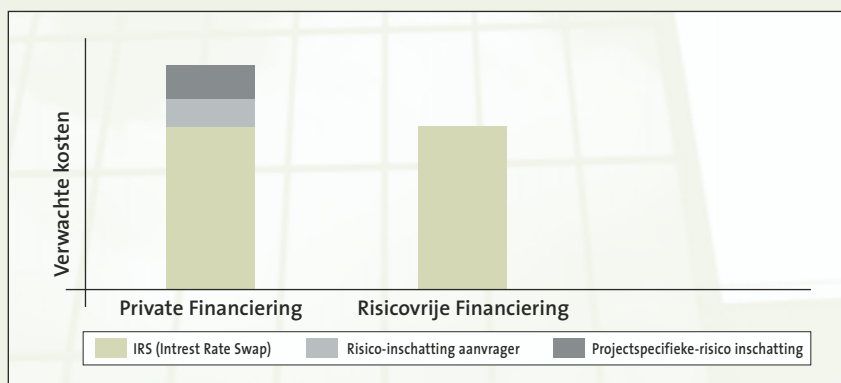
Ter bepaling van deze risicopremies spelen de Basel II-akkoorden als nieuwe reglementering voor het geld- en kredietwezen een belangrijke rol. Hierbij dient de bankier voor iedere kredietaanvraag het bijhorende risico in te schatten en in functie daarvan een bepaald deel van zijn eigen vermogen als zekerheidstelling te blokkeren.²⁷

Algemeen wordt gesteld dat deze hogere financieringskost een afspiegeling is van de kost van de reële risico's waaraan de private partner en de bankier zijn blootgesteld. Indien zich bij een overheidsfinanciering onverwachte gebeurtenissen voordoen tijdens de contractduur, kan de overheid zelf bijkomende middelen ter beschikking stellen zonder dat deze op voorhand dienen voorzien te zijn. Bij ernstige financiële problemen kan de overheid immers altijd nieuwe middelen vrijmaken door taken af te stoten of nieuwe belastingen in te voeren. Dit voorrecht zorgt ervoor dat een overheid niet failliet kan gaan, en in vergelijking met private firma's over een aanzienlijk hogere rating beschikt.

Een PPS-project kan niet zonder deze private projectfinanciering omdat dit hét middel is om de aangegane engagementen ook afdwingbaar te maken. Bij vele PPS-projecten zal de overheid pas beginnen betalen vanaf het moment dat de infrastructuur daadwerkelijk ter beschikking wordt gesteld. De investeringskost wordt ook niet in 1 keer betaald, maar gespreid over de volledige duurtijd van het contract.²⁸

De overheid beschikt bovendien over de mogelijkheid om, wanneer de private partner in gebreke blijft tijdens de uitvoering, een bepaald deel van de voorziene terugbetaling in te houden.²⁹

Figuur 9: ontstaan van de hogere financieringskost bij projectfinanciering in vergelijking met risicovrije financiering



bron: PFI Meeting the Investment Challenge, HM treasury, juli 2003

²⁵ HM treasury, PFI Meeting the Investment Challenge, juli 2003

²⁶ Jacques Samoy, PPS voor ziekenhuizen - de financiering; ING België, juni 2003

²⁷ Clemens Elbing en Armin Leichen, Rating of Infrastructure Projects according to Basel II, Bauhaus-Universität Weimar, 2005

²⁸ Nederlands Kenniscentrum PPS i.s.u. Houtboff Buruma en Nauta Dutilh, DBFM-handboek, een verkenning van DBFM contractonderdelen, april 2005

²⁹ Terwijl bij het in hoofdstuk 2.1.2 besproken PFI-model de terugbetaling op geen enkele manier gevaarborgd is, zal bij vele projecten in continentaal Europa de overheid bij de ingebruikname van de infrastructuur verklaren een bepaald deel van de investering in elk geval terug te betalen.

Voordelen van projectfinanciering voor de betrokken uitvoerders

Ondanks de verhoogde complexiteit bij de verschillende private uitvoerders als gevolg van de actieve betrokkenheid van een externe financier bij een PPS-project, heeft een projectfinanciering voor hen een aantal ontegensprekelijke voordelen. Net zoals het onderwerp van deze publicatie, met name de door Europa vastgelegde regels rond het boekhoudkundig behandelen van langetermijnschulden bij overheden, zijn ook de private partijen bij een PPS-project onderworpen aan internationale boekhoudkundige regels.

Als gevolg van de implementatie van de eerder aangehaalde Basel II-normen is elke vorm van externe financiering in volle transformatie. Een van deze gevolgen is dat verleende garanties en waarborgen een zwaardere impact krijgen bij de beoordeling door externe financiers. Teneinde een goede rating te bekomen hebben private firma's er dan ook alle belang bij om de bijhorende financiële risico's en aansprakelijkheden zoveel mogelijk af te zonderen en te limiteren. Terwijl in het verleden een aantal uitvoerders bereid waren om naast de inbreng van eigen vermogen, ook andere zekerheidstellingen

zoals garanties vanuit de moederholding ter beschikking te stellen, lijkt dit in de toekomst moeilijker te worden.

Bovendien zijn sedert 1 januari 2005 de International Financial Reporting Standards (IFRS) van toepassing voor elke geconsolideerde boekhouding op groepsniveau. De term IFRS wordt vaak samen gebruikt met de International Accounting Standards (IAS). Het uitgangspunt van deze regelgeving is het verhogen van de transparantie, waarbij de boekhouding van de moederholding zoveel mogelijk een afspiegeling dient te zijn van de werkelijke economische situatie.

Ook uit dit oogpunt kan het voor de verschillende moederholdings van de bij een PPS-project betrokken private uitvoerders, interessant zijn om deze SPV als een eigen economische entiteit te kunnen beschouwen. De banden die de verschillende private firma's met deze SPV zullen hebben, zijn hierbij te herleiden tot uitvoerder en aandeelhouder. Het PPS-project heeft dan ook, afgezien van het ter beschikking gesteld eigen vermogen en eventuele tijdelijke provisies in het kader van het aannemingscontract, geen impact op de balans van de private partij.³⁰



³⁰ Het eigen vermogen wordt slechts voor een deel beperkt gedeelte volstort en voor het overgrote deel voorzien via achtergestelde leningen.

3.4 ORGANISATIE VAN DE PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Zoals reeds vermeld onderscheidt het Europees Groenboek contractuele en geïnstitutionaliseerde vormen van PPS.³¹ Bij een contractuele PPS wordt de samenwerking verankerd in een contract. Bij een geïnstitutionaliseerde PPS wordt een gezamenlijke publiek-private SPV opgericht.

Bij de keuze tussen deze beide vormen speelt het cultuur-historisch element ongetwijfeld een grote rol. Zo hebben een aantal landen die zich meer in de Latijnse invloedssfeer bevinden, grotere ervaring met het opzetten van publiek-private eenheden voor het realiseren van publieke infrastructuur. Angelsaksische landen hebben daarentegen de gewoonte om samenwerkingen met private partijen in de sfeer van publieke infrastructuurvoorzieningen op een meer contractuele manier te regelen. Gezien de Angelsaksische oorsprong van PPS, is het logisch dat het merendeel van de PPS-projecten op een contractuele manier wordt geregeld. Zelfs landen met een ruimere ervaring in participatieve vormen van samenwerking, zoals Frankrijk, lijken wat betreft PPS een voorkeur te ontwikkelen voor contractuele vormen van PPS.³²

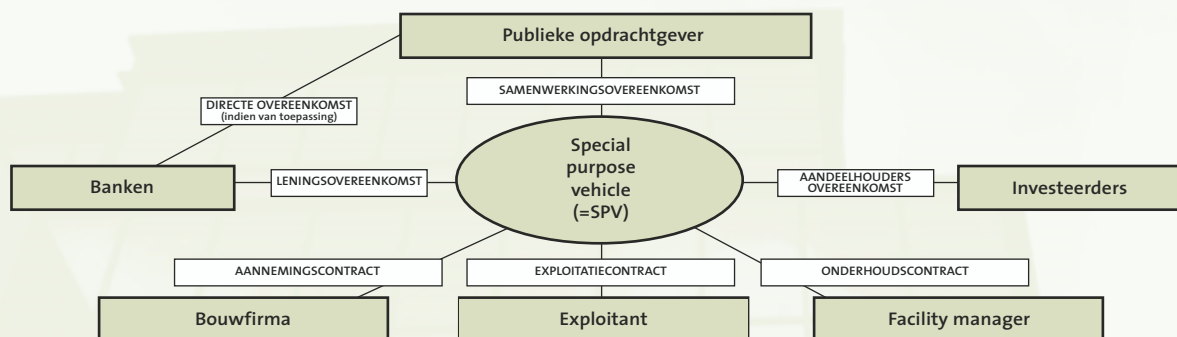
Figuur 10 toont een vaak voorkomend organisatiemodel voor contractuele PPS, waarbij onder meer opvalt dat de publieke partner als opdrachtgever geen enkele directe overeenkomst heeft met de verschillende private partijen. Enige uitzondering is de eventuele "third party agreement" met de externe financiers, waarbij deze onder meer rechtstreekse step-in rights bedingen wanneer de SPV in falings zou gaan.³³

Bij participatieve PPS maakt de overheid deel uit van deze SPV. Belangrijk hierbij is dat de overheid aangeeft welke rol zij wenst te spelen in deze joint-venture of publiek-private SPV. Volgende gevallen motiveren alvast een deelname van de overheid als aandeelhouder in deze SPV:

- bij projecten waarbij de overheid ervan uitgaat dat de taak- en risicodeling tijdens de uitvoering aan belangrijke wijzigingen onderhevig kan zijn, kan dit zorgen voor een grotere zeggingschap en controle tijdens de uitvoering;
- bij te risicovolle projecten kan het verstrekken van een deel van het eigen vermogen door de overheid leiden tot grotere interesse bij private partijen. Wel is duidelijk dat pas een return uitgekeerd zal kunnen worden aan dit eigen vermogen nadat alle andere aandeelhouders hun nagestreefd rendement hebben gehaald.

Naast de aandeelhoudersovereenkomst zal, net zoals bij een contractuele PPS, een samenwerkingsovereenkomst bestaan tussen de overheid en de publiek-private SPV. In de meeste gevallen zullen echter verschillende eenheden binnen de overheid deze overeenkomsten aangaan. Toegepast bij projecten vanuit de Vlaamse overheid kan de kapitaalsinbreng verlopen via de Participatie Maatschappij Vlaanderen NV (PMV).³⁴ De samenwerkingsovereenkomst zal daarentegen meestal rechtstreeks worden afgesloten met de gespecialiseerde eenheid binnen de overheid die zal optreden als de uiteindelijke afnemer van de PPS-diensten.

Figuur 10: volledige organisatievorm van een klassiek PPS-project



³¹ Commissie van de Europese Gemeenschappen, Green paper on Public Private Partnership, april 2004

³² New legal framework set to increase PPP momentum in France, uit Standard & Poors, Infrastructure & public finance ratings, global credit survey 2005, mei 2005

³³ Nederlands Kenniscentrum PPS i.s.w. Houtboff Buruma en Nauta Dutilh, DBFM-handboek, een verkenning van DBFM contractonderdelen, april 2005

³⁴ Het decreet van 6 juli 2001 wijzigt het decreet van 13 juli 1994 tot het decreet betreffende de Vlaamse investeringsmaatschappijen, het Limburgfonds en de permanente werkgroep Limburg. In deze wijziging wordt voorzien dat PMV zich onder meer dient toe te leggen op het realiseren van projecten inzake publiek-private samenwerking voor alle bevoegdheidsdomeinen door middel van gespecialiseerde dochterondernemingen.

4. OVERHEIDSBEGROTING EN ESR-NEUTRALITEIT

4.1 WERKING VAN EEN OVERHEIDSBEGROTING

Algemene principes

De principes van een overheidsbegroting zijn de volgende:³⁵

- **Eénjarigheid:** de begroting is slechts één jaar geldig. Ieder jaar keurt het parlement de begroting goed. De ontvangsten en uitgaven van overheidsdiensten worden voor elk begrotingsjaar vastgesteld en toegestaan bij jaarlijkse wetten. Het begrotingsjaar valt in principe samen met het kalenderjaar.
- **Specialiteit:** de overheidsdiensten mogen geen uitgaven aangaan boven de kredieten die hen door het hoogste politieke orgaan toegekend zijn. De uitgaven worden bovendien per specifieke post in de begroting ingeschreven.
- **Algemeenheid:** alle ontvangsten en uitgaven van de overheid moeten op de begroting en in de rekeningen worden gebracht.
- **Niet-affectatie van de ontvangsten:** de gezamenlijke ontvangsten zijn bestemd voor de gezamenlijke uitgaven.
- **Kaseenheid:** alle ontvangsten van de overheid moeten in de Schatkist worden gestort.
- **Openbaarheid:** iedereen kan de begroting inkijken en deze wordt in openbare vergadering besproken en gestemd. Na goedkeuring wordt ze bekendgemaakt via een officiële publicatie in het Staatsblad. Dit geldt ook voor de rekeningen (de effectieve realisaties van de begroting).

Bovendien werkt de overheid traditioneel met een zogenaamde kasboekhouding. Hierbij worden alle effectieve aangerekende uitgaven en ontvangsten geregistreerd op basis van de op de begroting voorziene posten. Momenteel is dit systeem in transitie waarbij het de bedoeling is de overheidsboekhouding op termijn te baseren op de principes van een ondernemingsboekhouding. Dit heeft onder meer tot doel om zo te komen tot meer volledige en transparante informatie over de activa en passiva van de overheid.

³⁵ L. Maudens, *elementaire vormingscursus begrotingsrecht en rijkscomptabiliteit*, mei 2005

³⁶ Meer specifiek titel V betreffende Financiën van de Grondwet; de wetten op de rijkscomptabiliteit goedgekeurd bij Koninklijk Besluit van 17 juli 1991; de wet van 22 mei 2003 houdende de organisatie van de begroting en van de compatibiliteit van de federale staat en de wet van 22 mei 2003 tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het rekenhof.

³⁷ Onder meer:

- bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals gewijzigd door de wet van 8 augustus 1988 en door de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur;
- wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van Gemeenschappen en Gewesten, eveneens gewijzigd door vermeldde wet van 16 juli 1993
- de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof

³⁸ Jan Vermader, *Overheidsopdrachten in de klassieke sectoren, beknopte leidraad bij de toepassing van de wet van 24 december 1993 en haar uitvoeringsbesluiten*, ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1997

³⁹ Art. 8, §1.2.d van het Koninklijk Besluit van 1 juli 1964

⁴⁰ Art. 8, §1.2.e van het Koninklijk Besluit van 1 juli 1964

Toegepast in België

Het Belgisch begrotingsrecht steunt zowel op de Grondwet als op een groot aantal wetten.³⁶ De recente federalisering en de daarbij horende staatsvormingen leidden ook tot specifieke wetgevingen voor de gewesten en gemeenschappen.³⁷

Uit het principe van de eenjarigheid van een overheidsbegroting zou kunnen afgeleid worden dat het niet mogelijk is om verbintenissen aan te gaan die toekomstige begrotingen belasten. De wetten op de Rijkscomptabiliteit voorzien onder meer volgende soorten kredieten:³⁸

- **Niet-gesplitste kredieten:** kredieten waarvan het bedrag zowel de vastlegging (aangaan van de verbintenis) als de ordonnanciering (betaling van de uitgave) dekt.
- **Gesplitste kredieten:** zijn bestemd om uitgaven te dekken die betrekking hebben op werken of leveringen van goederen of diensten die een uitvoeringstermijn van meer dan twaalf maanden vergen.

In elk van deze gevallen kan de bijhorende verbintenis pas aangegaan worden indien het volledige krediet op de begroting voorzien is. Een opdracht mag niet opgesplitst worden om deze bepaling te omzeilen.

Wettelijk zijn hierop onder meer volgende uitzonderingen voorzien:

- Het werken met verschillende loten waarbij de overheid steeds over de mogelijkheid beschikt om volgende loten al of niet aan dezelfde uitvoerder toe te wijzen;
- **Huurovereenkomsten/abonnementen:** de aanrekening gebeurt op basis van de jaarlijkse opvorderbaarheid. Dit betekent concreet dat bij het sluiten van deze contracten of overeenkomsten in de begroting slechts de in dat jaar verschuldigde middelen dienen voorzien te zijn en niet het totale bedrag van alle verschuldigde huurgelden. Ook een leasing kan als een huurovereenkomst beschouwd worden.³⁹
- **Uitgaven voortvloeiend uit verbintenissen waarmee een termijn of een opschortende voorwaarde gepaard gaat.**⁴⁰

4.2 VANWAAR KOMT ESR 95?

Verdrag van Maastricht

Dit verdrag dat officieel 'het Verdrag betreffende de Europese Unie' heet, werd op 7 februari 1992 ondertekend door de toenmalige twaalf lidstaten van de Europese Gemeenschap.⁴¹ Hierbij werden de bestaande EG-verdragen uitgebreid met bepalingen rond het economisch, monetair, buitenlands, veiligheids- en sociaal beleid, evenals onderdelen van de beleidsterreinen justitie en binnenlandse zaken. Daarnaast kregen de eventueel al bestaande vormen van samenwerking een nieuw juridisch kader. Ook werd melding gemaakt van de Economische en Monetaire Unie (EMU) met volgende doelstellingen:

- het creëren van een gemeenschappelijke financiële markt met opheffing van de binnengrenzen;
- het ontwikkelen van een convergentiebeleid waarbij de lidstaten hun economisch en monetair beleid steeds meer op elkaar afstemmen om hun economieën geleidelijk op één lijn te krijgen;
- de oprichting van een Europees Monetair Instituut (wat later zou resulteren in de oprichting van de Europese Centrale Bank);
- de vorming van een Monetaire Unie met één Europese munt.

Criteria uit het Verdrag van Maastricht

Ter realisatie van het convergentiebeleid werden in het Verdrag van Maastricht een aantal concrete convergentiemaatregelen uitgewerkt.⁴² Deze Maastricht-criteria bepalen het volgende:

- **Vorderingensaldo:** drukt het jaarlijkse begrotingsresultaat (kan overschot of tekort zijn) van alle overheden uit in een percentage van het bruto

binnenlands product (BBP). Dit saldo mag maximaal een tekort van 3% van het BBP vertonen.

- De jaarinflatie mag maximaal 1,5% uitstijgen boven het gemiddelde van de 3 lidstaten met de laagste inflatiegraden.
- **Schuldgraad of het schuldsaldo:** drukt de totale overheidsschuld uit in een percentage van het BBP. Deze schuldgraad mag in beginsel maximaal 60 % van het BBP bedragen of moet voldoende snel in die richting dalen.
- De wisselkoers moet de laatste 2 jaar binnen de EMS-grenzen blijven.
- De langetermijnrente mag maximaal 2 punten boven de gemiddelde langetermijnrente van de lidstaten met de 3 laagste inflatiegraden liggen.

Op het vlak van de openbare financiën zijn vooral het eerste en derde criterium van belang. Figuren 11 en 12 geven een overzicht van respectievelijk het vorderingensaldo en de schuldgraad van een aantal landen binnen de Eurozone.

Het stabiliteits- en groeipact van 1997 verplicht de lidstaten om naast bovenvermelde bepalingen rond het vorderingensaldo en schuldgraad op middellange termijn ook het vorderingensaldo in evenwicht of licht positief te krijgen. Om deze doelstelling te halen dient elke nationale regering jaarlijks een rollend meerjarenstabiliteitsprogramma op te maken.⁴³

³⁹ Art. 8, §1.2.d van het Koninklijk Besluit van 1 juli 1964

⁴⁰ Art. 8, §1.2.e van het Koninklijk Besluit van 1 juli 1964

⁴¹ Europese Commissie, verdrag van de Europese Unie, 1992

⁴² Nadien geconcretiseerd in het protocol met betrekking tot de procedure bij buitensporige tekorten evenals in verordening 3605/93 van de Raad

⁴³ Verordening 1466/97 van de Raad over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economische beleid

Figuur 11: evolutie vorderingensaldo in Europa

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
EU (25 countries)	:	:	67,5 (r)	66,7 (r)	62,9 (r)	62,2	61,7	63,3	63,8
EU (15 countries)	72,6 (r)	71,0 (r)	68,9 (r)	67,9 (r)	64,1 (r)	63,3	62,7	64,3	64,7
Euro-zone	:	:	:	:	:	69,6	69,5	70,8	71,3
Euro-zone (12 countries)	75,2	74,9	74,2 (r)	72,7 (r)	70,4 (r)	69,6	69,5	70,8	71,3
Belgium	130,2	124,8	119,6	114,8	109,1 (r)	108,0	105,4	100,0	95,6
Denmark	69,7 (r)	65,7 (r)	61,2 (r)	57,7 (r)	52,3 (r)	47,8	47,2	44,7	42,7
Germany	59,8	61,0	60,9	61,2	60,2	59,4	60,9	64,2	66,0
Greece	111,3	108,2	105,8	105,2	114,0 (r)	114,8	112,2	109,3	110,5
Spain	68,1	66,6	64,6	63,1	61,1 (r)	57,8	55,0	51,4	48,9
France	57,1	59,3	59,5	58,5	56,8 (r)	57,0	59,0	63,9	65,6
Ireland	73,3	64,5	53,8	48,6	38,3 (r)	35,8	32,6	32,0	29,9
Italy	123,1	120,5	116,7	115,5	111,2 (r)	110,7	108,0	106,3	105,8
Luxembourg	7,2	6,8	6,3	5,9	5,5 (r)	7,2	7,5	7,1	7,5
Netherlands	75,2	69,9	66,8	63,1	55,9	52,9	52,6	54,3	55,7
Austria	67,6	63,8	64,2 (r)	66,5 (r)	67,0 (r)	67,1	66,7	65,4	65,2
Portugal	62,9	59,1	55,0	54,3	53,3	55,9	58,5	60,1	61,9
Finland	57,1	54,1	48,6	47,0	44,6 (r)	43,8	42,5	45,3	45,1
Sweden	73,5	70,6	68,1 (r)	62,7 (r)	52,8	54,3	52,4	52,0	51,2
United Kingdom	52,3	50,8	47,7	45,1	42,0 (r)	38,8	38,3	39,7	41,6

(r): revised value

Bron: Eurostat OECD

Figuur 12: evolutie schuldgraad in Europa

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
EU (25 countries)	:	:	-1,7 (r)	-0,8 (r)	0,8 (r)	-1,2	-2,3	-2,9	-2,6
EU (15 countries)	-4,2 (r)	-2,4 (r)	-1,6 (r)	-0,7 (r)	1,0 (r)	-1,1	-2,2	-2,8	-2,6
Euro-zone	:	:	:	:	:	-1,7	-2,4	-2,8	-2,7
Euro-zone (12 countries)	-4,3 (r)	-2,6 (r)	-2,2 (r)	-1,3 (r)	0,1 (r)	-1,7	-2,4	-2,8	-2,7
Belgium	-3,8	-2,0	-0,7	-0,4	0,2 (r)	0,6	0,1	0,4	0,1
Denmark	-1,9 (r)	-0,5 (r)	0,2 (r)	2,4 (r)	1,7 (r)	3,2	1,7	1,2	2,8
Germany	-3,4	-2,7	-2,2	-1,5	1,3 (r)	-2,8	-3,7	-3,8	-3,7
Greece	-7,4	-4,0	-2,5	-1,8	-4,1 (r)	-3,6	-4,1	-5,2	-6,1
Spain	-4,9	-3,2	-3,0 (r)	-1,2	-0,9 (r)	-0,5	-0,3	0,3	-0,3
France	-4,1	-3,0	-2,7	-1,8	-1,4 (r)	-1,5	-3,2	-4,2	-3,7
Ireland	-0,1 (r)	1,1 (r)	2,4	2,4	4,4 (r)	0,9	-0,4	0,2	1,3
Italy	-7,1	-2,7	-2,8	-1,7	-0,6	-3,0	-2,6	-2,9	-3,0
Luxembourg	1,9	3,2	3,2 (r)	3,7 (r)	6,0 (r)	6,2	2,3	0,5	-1,1
Netherlands	-1,8	-1,1	-0,8	0,7	2,2	-0,1	-1,9	-3,2	-2,5
Austria	-3,9 (r)	-1,8 (r)	-2,3 (r)	-2,2 (r)	-1,5 (r)	0,3	-0,2	-1,1	-1,3
Portugal	-4,0	-3,0	-2,6	-2,8	-2,8	-4,4	-2,7	-2,9	-2,9
Finland	-3,2	-1,5	1,5	2,2	7,1	5,2	4,3	2,5	2,1
Sweden	-2,7 (r)	-0,9 (r)	1,8 (r)	2,5 (r)	5,1	2,5	-0,3	0,2	1,4
United Kingdom	-4,3	-2,0	0,2	1,0	3,8 (r)	0,7	-1,7	-3,4	-3,2

(r): revised value

Bron: Eurostat OECD



Op 27 juni 2005 werd deze laatste bepaling door de Europese Raad gedeeltelijk herzien. Rekening houdende met de economische en budgettaire ontwikkelingen van elke lidstaat werd deze middellange termijn verlaagd naar een maximaal tekort van 1 % van het BBP, en dit na correctie voor conjunctuurschommelingen en zonder eenmalige en tijdelijke maatregelen.⁴⁴

Naast deze laatste beslissing blijven een aantal individuele lidstaten pleiten voor een verdere versoepeling van de criteria uit het stabiliteits- en groeipact. Deze landen stellen voor dat in tijden van economische zwakte het vooropgestelde maximale tekort op het vorderingensaldo de 3% grens zou mogen overschrijden. Als compensatie zou in economisch betere tijden een stringenter beleid gevoerd dienen te worden. Bovendien zou deze versoepeling afhankelijk gesteld worden van de schuldgraad.⁴⁵

Europees Stelsel van Rekeningen 1995 (ESR 95)

Naast het opleggen van bovenvermelde begrotingsdoelstellingen werd ook een wettelijk en regulerend kader opgemaakt voor de toetsing ervan. Dit gehele instrumentarium heeft tot doel om op een consistente, betrouwbare en vergelijkbare manier de economie van elke EU-lidstaat op een kwantitatieve manier met die van andere EU-lidstaten te kunnen vergelijken.

Dit gebeurde door een verordening van de Raad onder de naam Europese Systeem van Rekeningen 1995 (ESR 95).⁴⁶ Dit is een internationaal vergelijkbaar boekhoudkundig raamwerk om te komen tot een systematische en uitvoerige beschrijving van:

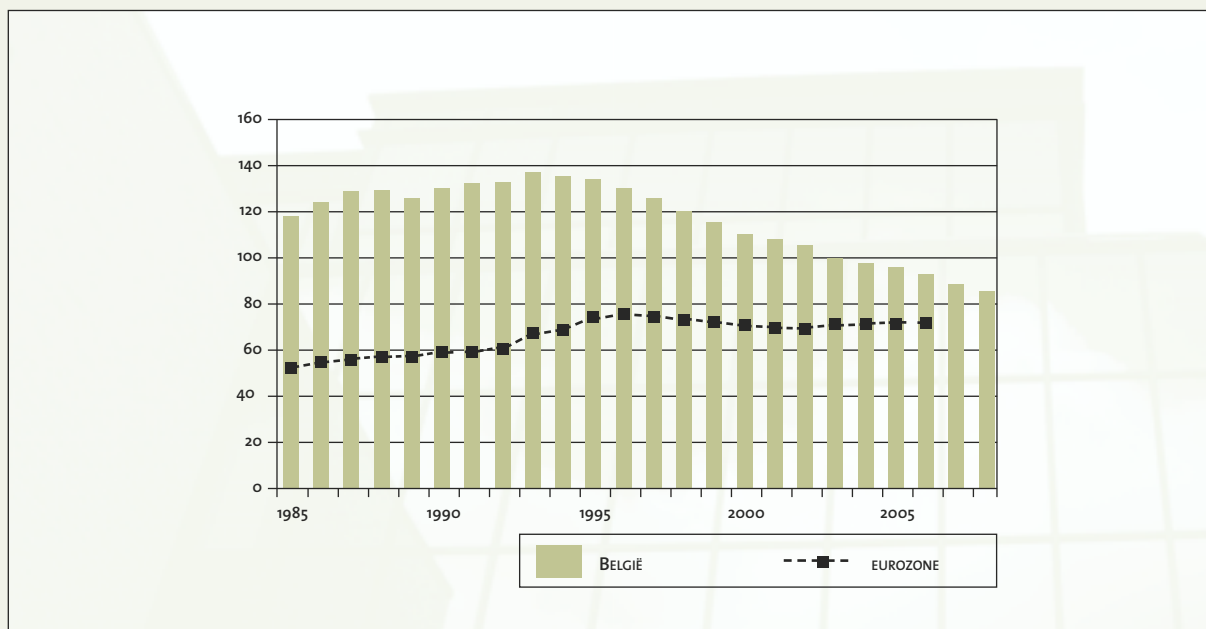
- de totale economie van een lidstaat;
- de elementen waaruit deze economie is opgebouwd;
- de betrekkingen van deze economie met andere economieën.

⁴⁴ Verordening 1055/2005 van de Raad tot wijziging van Verordening 1466/97

⁴⁵ Sven Boullart en Luc Debré, *de relatie tussen schulden van instellingen van openbaar nut en de overheidschuld, Europees en federaal Belgisch perspectief*, CDPK, 2005, 4 en volgende

⁴⁶ Europese Commissie en Eurostat, *European System of Accounts - ESA 1995, Manual on government deficit*, juni 1996 (in het vervolg wordt dit aangeduid met ESR 1995, juni 1996).

Figuur 13: evolutie Belgische schuldgraad in vergelijking met gemiddelde Eurozone.



Bron: Belgische regering, stabiliteitsprogramma van België 2005-2008, actualisatie 2004

Om de volledige economie van een lidstaat af te dekken, onderscheidt ESR 95 volgende sectoren:⁴⁷

- niet-financiële vennootschappen: bedrijfssector;
- financiële instellingen: monetaire instellingen, entiteiten die financiële intermediatie als hoofdfunctie hebben zoals pensioenfondsen en verzekeringsinstellingen;
- overheidssector: alle institutionele eenheden die zich bezighouden met de herverdeling van het nationale inkomen en vermogen. Deze eenheden worden voornamelijk gefinancierd uit verplichte betalingen van de overige eenheden;
- huishoudens of gezinnen;
- instellingen zonder winstoogmerk
(zie meer in hoofdstuk 5.1);
- buitenland.

ESR 95 vormt tevens hét referentiekader om de omvang van zowel het vorderingensaldo als de schuldgraad te bepalen.

Meer algemeen is dit het kader om te beoordelen in welke mate de opgelegde criteria in verband met de toestand van de overheidsfinanciën effectief worden gerealiseerd.

Toegepast voor België

In overeenstemming met het stabiliteits- en groeipact maakte de federale regering eind 1998 een eerste stabiliteitsprogramma voor de periode 1999-2002. Dit wordt sindsdien jaarlijks geactualiseerd waarbij naast een aanpassing van het voorbije en lopende jaar, aangepaste streefcijfers voor de komende 3 jaar worden geformuleerd.

In de praktijk dient elk land zijn eigen statistische cijfers conform de ESR-methodologie te rapporteren aan Eurostat, de Europese Statistische dienst. Deze ziet de cijfers na en gebruikt ze op haar beurt voor eigen statistische activiteiten. In België is het opstellen van de ESR-rapportage een taak voor het Instituut voor de

⁴⁷ Tabel 2.1 uit ESR 1995, juni 1996

Nationale Rekeningen. Hiervoor kan dit Instituut, dat verantwoordelijk is voor de juistheid van deze rapportage, een beroep doen op de gegevens van de Nationale Bank van België, het Nationaal Instituut voor de Statistiek en het Federaal Planbureau.⁴⁸

De overheid in België bestaat uit zowel de federale overheid, de wettelijke sociale verzekeringsinstellingen, de

verschillende gewesten en gemeenschappen evenals de lokale overheden, met telkens de van hen afhankende instellingen (zie verder onder punt 4.3). Teneinde de overheidssector te structureren, worden twee entiteiten onderscheiden: Entiteit I wordt gevormd door de federale overheid en de wettelijke instellingen van sociale zekerheid, terwijl Entiteit II bestaat uit de gewesten en gemeenschappen evenals de lokale overheden.⁴⁹



4.3 ESR-CRITERIA VOOR CLASSIFICATIE VAN EENHEDEN BINNEN OF BUITEN DE OVERHEID

Inleiding

Vanuit statistisch oogpunt rijst de vraag of een bepaalde eenheid in de sfeer van de overheid al of niet tot de sector van de overheid behoort.

Het resultaat van dit onderzoek heeft zijn invloed op de eerder vermelde criteria in verband met de toestand van de overheidsfinanciën. Indien een eenheid volgens ESR 95 tot de sector overheid behoort, zullen de bijhorende activiteiten zowel het vorderingensaldo als de schuldgraad van betreffende overheid beïnvloeden. Ingeval deze eenheid volgens ESR 95 niet tot de overheid zou behoren, hebben

deze activiteiten echter geen impact op het vorderingensaldo en de schuldgraad. In dit laatste geval is dan ook sprake van een ESR-neutrale eenheid.

In het kader van deze publicatie wordt soms gesproken over eenheden horende tot de publieke of private sector. Met de publieke sector wordt de overheid bedoeld, terwijl een eenheid uit de private sector kan thuishoren in de sector niet-financiële vennootschappen, financiële instellingen, huishoudens of gezinnen, instellingen zonder winstoogmerk of het buitenland.

⁴⁸ Het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) werd opgericht bij de wet van 21 december 1994, titel VIII

⁴⁹ Belgische regering, stabiliteitsprogramma van België 2005-2008, actualisatie 2004. Hierbij kan opgemerkt worden dat de lokale overheden en de van hen afhankende instellingen voorlopig slechts globaal in rekening worden gebracht.

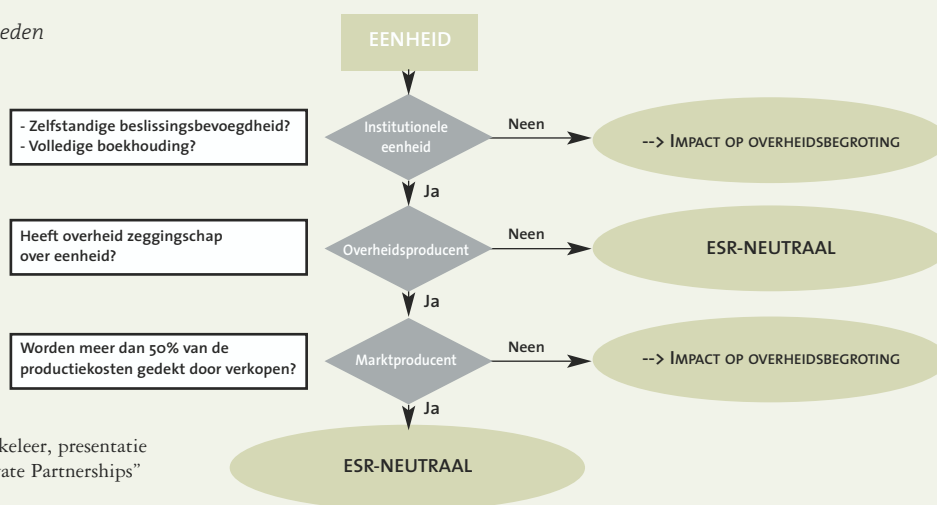
Een institutionele eenheid in handen van de overheid zal indien dit een marktproducent is, tot de private sector behoren.

Figuur 14 geeft hiervan een meer schematisch overzicht.

Volgende vragen staan hierbij centraal:

1. Is sprake van een institutionele eenheid?
2. Is deze institutionele eenheid een overheidsproducent of niet?
3. Is de overheidsproducent een marktproducent of niet?

Figuur 14 : ESR-classificatie van eenheden binnen of buiten de overheid



Bron: figuur gebaseerd op Frans De Braekeleer, presentatie "European rules on ESA95 & Public Private Partnerships" te Praag, Deloitte, 2005

Is sprake van een institutionele eenheid?⁵⁰

Teneinde een eenheid als institutionele eenheid te kunnen beschouwen dient deze te beschikken over een volledige boekhouding en zelfstandige beslissingsbevoegdheid.

Een eenheid beschikt over **zelfstandige beslissingsbevoegdheid** als ze cumulatief aan volgende voorwaarden voldoet:

- het recht hebben om goederen of andere activa te bezitten, wat betekent dat deze eenheid door middel van transacties met andere institutionele eenheden goederen of andere activa kan verwerven of vervreemden;
- in staat zijn om economische beslissingen te nemen en economische activiteiten uit te oefenen waarvoor deze eenheid direct verantwoordelijk en wettelijk aansprakelijk is;
- beschikken over de mogelijkheid om in eigen naam schulden, andere verplichtingen of verdere verbintenissen aan te gaan en contracten af te sluiten.

Als eerste voorwaarde moet de betrokken eenheid beschikken over een volledige boekhouding. Deze vereiste houdt in dat de eenheid beschikt over boekhoudkundige documenten betreffende al haar economische en financiële transacties tijdens de verslagperiode, evenals een balans van activa en passiva.

Indien de eenheid in kwestie geen institutionele eenheid is, hoort ze tot de sector van de eenheid waarvan ze afhangt. Is wel sprake van een institutionele eenheid, dan kan de volgende vraag uitsluitel brengen tot welke sector deze eenheid behoort.

⁵⁰ 2.12 (institutionele eenheid - definitie) uit ESR 1995, juni 1996

Is de institutionele eenheid een overheidsproducent of niet?

Een institutionele eenheid wordt geacht een overheidsproducent te zijn wanneer deze **onder toezicht of zeggenschap van de overheid** staat. Dit wordt ook gedefinieerd als een eenheid **in handen van de overheid**, wat duidt op de mogelijkheid voor de overheid om het algemene beleid of het programma te bepalen, zo nodig door hiervoor geschikte directieleden te benoemen. Het bezit van meer dan de helft van de aandelen in de institutionele eenheid is een toereikende, doch niet noodzakelijke voorwaarde voor zeggenschap.⁵¹

Deze bepalingen toegepast bij een school betekent dat de overheid over zeggingschap beschikt wanneer deze ofwel

- haar goedkeuring dient te geven over de invoering van nieuwe klassen;
- haar goedkeuring dient te verlenen om belangrijke investeringen in vaste activa;
- haar goedkeuring dient te verlenen voor het aangaan van een lening;
- kan voorkomen dat de school haar relatie met de overheid verbreekt.

De overheid heeft daarentegen geen zeggingschap over de school wanneer ze deze enkel financiert of wanneer zij uitsluitend toezicht houdt op de kwaliteit van het onderwijs dat de school verstrekt. Hierbij wordt gedacht aan het opleggen van algemene programma's of het maximum aantal leerlingen per klas.⁵²

Indien de institutionele eenheid geen overheidsproducent is, hoort deze tot de private sector en is ze dus ESR-neutraal. Indien deze institutionele eenheid wel een overheidsproducent is, dient de laatste vraag uitsluitend te brengen.

Is de overheidsproducent een markproducent of niet?⁵³

Wanneer de belangrijkste functie van de overheidsproducent bestaat uit de herverdeling van het nationale inkomen en vermogen, hoort deze eenheid tot de overheid. Wanneer de belangrijkste taak financiële intermediaat zou zijn, wordt deze bij de private sector ingedeeld.



⁵¹ 3.28 uit ESR 1995, juni 1996

⁵² 1.1.4.3 (begrip institutionele eenheid in handen van de overheid – voorbeeld: scholen) uit ESR 1995: handboek overbeidsstekort en overbeidschuld, tweede editie, juni 2001

⁵³ 1.1.1.3 (is de institutionele eenheid in handen van de overheid markproducent of niet-markproducent) uit ESR 1995: handboek overbeidsstekort en overbeidschuld, tweede editie, juni 2001

In gevallen waarbij dit onvoldoende duidelijk is, dient nagegaan te worden of de institutionele eenheid in handen van de overheid al of niet een marktproducent is. Om te kunnen spreken over een marktproducent dient **minstens 50% van de productiekosten te worden gedekt uit inkomsten door verkopen**. Daarom wordt dit ook soms de 50%-regel genoemd.

Hierbij zijn verkopen en productiekosten als volgt te definiëren:⁵⁴

- Verkopen zijn alle inkomsten met uitzondering van de productgebonden belastingen, maar inclusief alle betalingen die de overheid toekent aan alle producenten die dezelfde activiteit uitoefenen. Alle betalingen die verband houden met het volume of de waarde van de output zijn dus inbegrepen, terwijl betalingen ter dekking van een algemeen tekort buiten beschouwing blijven.
- De productiekosten zijn de som van het intermediaire verbruik, de beloning van werknemers, het verbruik van vaste activa en de niet-productgebonden belastingen op productie. Bij dit criterium worden de niet-productgebonden subsidies niet afgetrokken.

Om de onderlinge consistentie tussen deze begrippen te waarborgen, mogen de kosten in verband met de in eigen beheer geproduceerde investeringen niet in de productiekosten worden opgenomen.

Als een institutionele eenheid in handen van de overheid hoofdzakelijk wordt gefinancierd door eenheden uit de private sector (huishoudens, werkgevers,...) wordt voldaan aan de 50%-regel en is dus sprake van een marktproducent. Indien deze eenheid hoofdzakelijk wordt gefinancierd vanuit de overheid dient de wijze waarop dit verloopt te worden onderzocht.

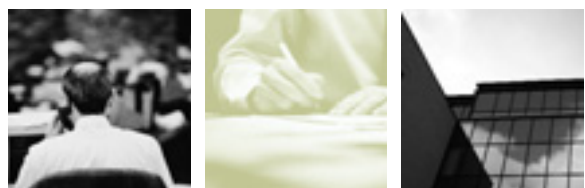
Indien deze financiering gebeurt op basis van kosten of van onderhandelingen (globale budgettering) waarbij diverse factoren aan bod komen (finale output, onderhoud van het gebouw, investeringen in technische voorzieningen, betaling van de beloning van werknemers, ...), wordt niet voldaan aan de 50%-regel en is dus geen sprake van een marktproducent.⁵⁵

Betalingen van de overheid aan overheidsproducenten voor werkelijk verleende diensten worden slechts als verkopen beschouwd als de bijhorende prijzen **economisch significant** zijn, wat onder meer blijkt uit:

- Wanneer deze prijzen ook betaald kunnen worden voor soortgelijke diensten (van dezelfde kwaliteit) uitgevoerd door eenheden uit de private sector.
- Mochten voor desbetreffende activiteit geen eenheden uit de private sector soortgelijke diensten kunnen aanbieden, dient de betaling overeen te stemmen met de werkelijk verleende diensten en niet louter met de gemaakte kosten.

De betaling van de overheid aan deze institutionele eenheid in handen van de overheid zal in volgende gevallen echter niet aan de 50%-regel voldoen:

- Wanneer de betaalde prijzen voor soortgelijke diensten anders zouden zijn indien deze diensten door eenheden uit de private sector zouden zijn uitgevoerd. Dit kan zowel omwille van prijsdiscriminatie of omdat eenheden uit de private sector tegen de gestelde voorwaarden deze diensten niet willen aanbieden.
- Mochten er voor desbetreffende activiteit geen eenheden uit de private sector zijn die soortgelijke diensten aanbieden, kan vermoed worden dat de overheid waarschijnlijk eventuele tekorten van deze marktproducent zal dekken. De totale omvang van de betalingen van de overheid blijft daarom in feite gebonden aan de kosten.



⁵⁴ 1.1.5.2 (de 50%-regel) uit ESR 1995: handboek overheidstekort en overheidsschuld, tweede editie, juni 2001

⁵⁵ 1.1.5.4 (toepassing van de 50%-regel) uit ESR 1995: handboek overheidstekort en overheidsschuld, tweede editie, juni 2001

4.4 BIJKOMENDE ESR-TOETS VOOR PPS EN ANDERE LANGETERMIJNCONTRACTEN

PPS en andere langetermijncontracten

Op 11 februari 2004 besliste Eurostat om de bestaande regelgeving rond langetermijncontracten afgesloten tussen een eenheid uit de publieke en private sector te verfijnen. Dit gebeurde vooral omdat de bestaande regels niet echt geschikt waren voor de beoordeling van PPS-projecten.⁵⁶ Deze bijkomende toetsing heeft tot doel na te gaan of de bijhorende langetermijnfinanciering al dan niet impact heeft op de toestand van de overheidsfinanciën. Wat zoals eerder gesteld overeenkomt met de vraag of deze financiering al dan niet ESR-neutraal is.

In de eerste plaats dient nagegaan te worden of de partij die de overheid contracteert tot de private sector behoort. Als dit inderdaad het geval is, kunnen deze langetermijncontracten naast PPS ook nog volgende vormen aannemen⁵⁷:

- aankoop van diensten op regelmatige basis
- het verstrekken van overheidswaarborgen
- turn-key of designbuild (DB) contracten
- leasingcontracten
- concessiecontracten

In het vervolg van dit hoofdstuk zal voor de eenvoud gesproken worden over de ESR-toets voor PPS-projecten,

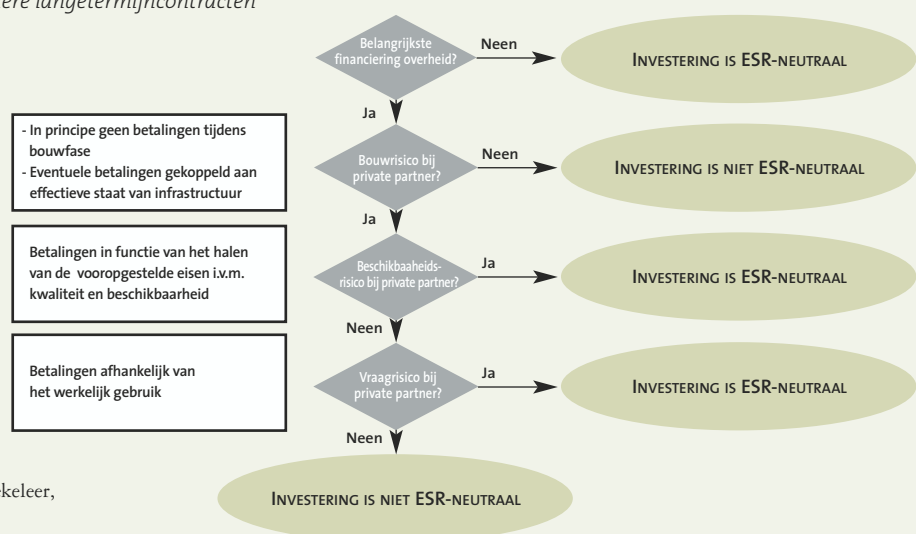
terwijl deze weldegelijk geldt voor elk contract tussen een eenheid uit de publieke en private sector met een minimale looptijd van 3 jaar. In overeenstemming met de PPS-terminologie (zie hoofdstuk 3) zullen deze eenheden bovendien respectievelijk als publieke en private partner worden aangeduid en het contract als samenwerkingsovereenkomst.

Ten grondslag aan deze ESR-toets voor PPS-projecten ligt de idee dat de bij de samenwerkingsovereenkomst horende langetermijnfinanciering dient geboekt te worden bij de economische eigenaar van deze infrastructuur. Dit wordt geconcretiseerd in de hiernavolgende bepaling die ook in figuur 14 visueel wordt voorgesteld.

Activa binnen een publiek-private samenwerking zijn ESR-neutraal, als:

1. de private partner het constructierisico draagt én tevens
2. hetzij het beschikbaarheids-, hetzij het vraagriscico

Figuur 15 : ESR-toets voor PPS en andere langetermijncontracten



Bron: figuur gebaseerd op Frans De Braekeleer, presentatie "European rules on ESA95 & Public Private Partnerships" te Praag, Deloitte, 2005

⁵⁶ Eurostat persbericht, new decision of Eurostat on deficit and debt, treatment of public-private partnerships, 11 februari 2004

⁵⁷ 1.2 (the different types of partnership) uit IV.4.2 Long term contracts between government units and non-government partners, addendum ESR 1995: handboek overheidstekort en overheidsschuld, versie 2004

Hoewel de begrippen bouw, beschikbaarheid en vraagrisico vertrouwd in de oren klinken, vond Eurostat het opportuun deze nauwkeurig te definiëren. Voor het toetsen van een concreet project wordt best beroep gedaan op bestaande risk-managementtechnieken. Hierbij wordt de risicoverdeling idealiter niet louter bekeken vanuit budgettair oogpunt, maar als onderdeel van het globale risk management van het PPS-project.⁵⁸

In dit verband is zowel een toetsing op het einde van de initiatie-, structurerings- en contracteringsfase als tijdens de bouw- en exploitatiefase wenselijk. Het kan immers gebeuren dat tijdens het verloop van het project een of meerdere risico's die oorspronkelijk bij de private partner lagen, toch terugkeren naar de overheid.

Bouwriscico⁵⁹

Indien de overheid wenst dat de private partner het bouwriscico draagt, kan deze slechts tot betaling overgaan als er een duidelijk verband bestaat tussen deze betalingen en de effectieve staat van de op te leveren activa. De publieke partner mag zich dus tijdens de bouwfase niet als uiteindelijke eigenaar of toekomstige gebruiker gedragen. Dit betekent dat eventuele betalingen, de zogenaamde mijlpaalbetalingen, gekoppeld zullen zijn aan duidelijke deelopleveringen.

Bovendien dient de private partner minimaal verantwoordelijk te zijn voor:

- een te late oplevering;
- het niet respecteren van specifieke standaarden;
- meeruitgaven;
- technische gebreken aan de op te leveren infrastructuur;
- externe negatieve effecten (bv. inzake milieu);
- financiële compensaties aan derden;
- alle kosten voortvloeiend uit tekortkomingen tijdens het bouwmanagement welke bijvoorbeeld kunnen ontstaan door een slechte uitvoering, gebrekkige materialen of slechte coördinatie.

Toch kan de publieke opdrachtgever nog verantwoordelijk blijven voor volgende welomlijnde gevallen:

- onverwachte en buitengewone gebeurtenissen die buiten de normale dekking van verzekeringen vallen;
- risico's als gevolg van ongebruikelijke overheidspecificaties die bovendien een impact hebben op de commerciële haalbaarheid van het project (die risico's die een private partij niet kan dragen als gevolg van die onzekerheid);
- meeruitgaven voortvloeiend uit wijzigingen aan de gevraagde specificaties of overheidsreglementering tijdens de bouwfase.

Bij twijfel kunnen ook de omvang en modaliteiten van boeteclausules of andere mogelijke financiële compensaties bij een eventuele gebrekkige werking van de infrastructuur een indicatie geven welke partij het bouwriscico daadwerkelijk draagt.

Beschikbaarheidsrisico⁶⁰

Algemeen gesteld is dit het risico dat tijdens de uitbating van een infrastructuur als gevolg van onvoldoende management niet aan de contractueel vooropgestelde en vastgelegde verwachtingen wordt voldaan. Dit resulteert in een lager volume of in een service die niet aan de vooropgestelde kwaliteitsstandaarden voldoet.

De publieke partner wordt geacht dit risico niet te dragen wanneer de periodieke terugbetaling afhankelijk is van de wijze waarop de private partner de vooropgestelde kwaliteitsstandaarden effectief realiseert. De overheid kan zich dus gedragen als een "normale klant" waarbij de gebruiksbetalingen afhankelijk zijn van de effectieve graad van beschikbaarheid gedurende een vooraf vastgelegde periode.



⁵⁸ Voor bijkomende uitleg zie in opmaak zijnde boek 'Risk management bij grote projecten – PPS en overheidsinfrastructuur' door auteur van deze publicatie.

⁵⁹ 2.2 (assessment of the risk borne by each contracting party) en 3.2. (assessment of the risks) uit IV.4.2 Long term contracts between government units and non-government partners, addendum ESR 1995: handboek overheidsrekeningen en overheidschuld, versie 2004

⁶⁰ Ibidem

Het niet halen van de vooropgestelde kwaliteitsstandaarden komt overeen met een gebrek aan performantie. Dit kan tot uiting komen in de onmogelijkheid te beschikken over de gevraagde service, of in een te lage effectieve vraag of gebruikstevredenheid bij de eindgebruikers. Normaalgezien wordt dit gemeten aan de hand van de in het contract opgenomen Service Level Agreements (SLA's). Als voorbeelden kan gedacht worden aan het aantal beschikbare bedden in een ziekenhuis, het aantal beschikbare klaslokalen, het aantal plaatsen in een gevangenis of het aantal beschikbare rijbanen op een autoweg.

Ingeval niet voldaan wordt aan de in het contract opgenomen SLA's moet de publieke partner in staat zijn om hiervoor automatisch boetes toe te passen. Deze moeten bovendien een reële impact hebben op de inkomsten en winst van de private partij. Indien het niet halen van de SLA's ernstig en langdurig is, kan deze inhouding op de betaling impact hebben op de afbetaling van de initiële investeringen. Dit kan ook leiden tot een automatische verplichting/mogelijkheid tot heronderhandeling van het contract. In dramatische gevallen moet de publieke partner bovendien over de mogelijkheid beschikken om het lopende contract eenzijdig op te zeggen.

De private partner wordt verondersteld in staat te zijn om deze risico's tijdens de uitvoeringsfase te voorkomen of alvast te beheersen. In buitengewone omstandigheden, zoals bij ernstige wijzigingen in het beleid of als gevolg van overmacht, kan daarvan worden afgeweken. Wel dienen deze uitzonderingen expliciet in het contract opgesomd te zijn.

Vraagrisico⁶¹

Met dit risico worden die gevallen bedoeld waar de variabiliteit van de vraag hoger of lager is dan kon worden vermoed op het moment van ondertekening van het contract. Dit kan het resultaat zijn van conjuncturele evoluties, nieuwe markttrends, een veranderende voorkeur bij de eindgebruikers of in

onbruik geraakte technologie. In feite vormt dit een onderdeel van het gebruikelijke economische risico waaraan elke bedrijf is blootgesteld.

De private partner wordt geacht het vraagrisico te dragen indien:

- Bij een onverwachte daling van de inkomsten deze in staat is om met deze situatie om te gaan door verschillende acties te ondernemen onder zijn eigen verantwoordelijkheid (zoals extra promotie, diversificatie, herontwerp...) om de vraag opnieuw aan te moedigen. In dit opzicht voert de private partner zijn activiteit uit op een volledig commerciële manier.
- De mogelijkheden aanwezig zijn in het basiscontract om de infrastructuur aan te wenden voor andere doeleinden dan die welke door de overheid zijn opgelegd. Uiteraard kunnen hieromtrent contractueel een aantal beperkingen zijn opgelegd.

Hoewel de private partner het vraagrisico draagt, kan de publieke partner toch nog tegemoetkomen in volgende uitzonderlijke gevallen:

- Wanneer de wijzigingen aan vraagzijde het duidelijke resultaat zijn van overheidsacties. Hierbij kan gedacht worden aan beslissingen van de overheid (niet noodzakelijk dezelfde overheid waar de publieke partner deel uitmaakt) die een duidelijke beleidswijziging betekenen. Ook direct concurrerende infrastructuur gebouwd onder overheidstoezicht valt hieronder.
- Sommige uitzonderlijke 'externe' gebeurtenissen kunnen een duidelijke impact hebben op de vraagzijde. Deze gebeurtenissen moeten op voorhand limitatief worden opgelijst en beperkt tot die redenen die niet tegen een redelijke prijs zijn te verzekeren. De private partner is contractueel verplicht de nodige verzekeringen te onderschrijven, wat niet uitsluit dat de publieke partner onder bepaalde omstandigheden kan tegemoetkomen in niet of moeilijk verzekerbare risico's.

⁶¹ 12.2 (assessment of the risk borne by each contracting party) en 3.2. (assessment of the risks) uit IV.4.2 Long term contracts between government units and non-government partners, addendum ESR 1995: handboek overheidstekort en overheidsschuld, versie 2004

5. ENKELE TOEPASSINGEN IN BELGIË

In dit hoofdstuk worden de principes uit zowel hoofdstuk 4.3 (ESR-criteria voor classificatie van eenbeden binnen of buiten de overheid) als hoofdstuk 4.4 (bijkomende ESR-toets voor PPS en andere langetermijncontracten) getoetst aan de praktijk.

Belangrijke opmerking is dat deze voorbeelden een louter illustratief karakter hebben en geen rechtsgrond kunnen bieden voor concrete situaties. De uiteindelijke beoordeling van deze regels blijft een verantwoordelijkheid van het Instituut voor de Nationale Rekeningen en Eurostat. Deze beoordeling zal onder meer afhankelijk zijn van voortdurende nuancewijzigingen en eventuele bijkomende nieuwe richtlijnen en regels.

Tot slot is het interessant om weten dat het Instituut voor de Nationale Rekeningen jaarlijks een overzicht opmaakt van alle institutionele eenbeden in handen van de centrale of deelstaatoverbeden waarvan de activiteiten invloed hebben op de toestand van de overheidsfinanciën.⁶²

5.1 INSTELLINGEN ZONDER WINSTOOGMERK EN ESR-NEUTRALITEIT

Het begrip vereniging zonder winstoogmerk (VZW) duidt op een rechtspersoon die geen commerciële doelstellingen nastreeft. Recentelijk werd trouwens de bestaande VZW-wetgeving gewijzigd.⁶³

Naast deze juridische benadering hanteert Eurostat een eigen begripkader. In dit verband wordt gesproken van instelling zonder winstoogmerk (IZW). Volgens ESR 95 is elke IZW een geïnstitutionaliseerde eenheid die afhankelijk van de situatie tot de overheid of de private sector zal behoren.

Indien de IZW actief is in volgende domeinen wordt deze geacht tot de private sector te behoren:

- vakbonden, beroepsorganisaties, wetenschappelijke verenigingen, consumentenverenigingen, politieke partijen, kerkgenootschappen en religieuze organisaties (inclusief die welke door de overheid worden gefinancierd maar niet beheerd), sociale, culturele, recreatieve en sportverenigingen;
- liefdadigheidsinstellingen en hulporganisaties die worden gefinancierd door vrijwillige bijdragen van huishoudens en andere institutionele eenheden.

Enkel ingeval de IZW onder toezicht staat van en hoofdzakelijk wordt gefinancierd door de overheid kan deze eventueel tot de sector van de overheid behoren.⁶⁴ In dit geval dient de 50%-regel uitsluitel te brengen. Deze bepaalt dat indien de opbrengsten uit verkopen meer dan 50% van de productiekosten dekken, de IZW ESR-neutraal zal zijn. Indien dit niet het geval is, zullen de activiteiten van deze IZW invloed hebben op de toestand van de overheidsfinanciën.



⁶² Voor toestand op 20 september 2004 zie bijlage 1 van het Rekenhof, Informatief document inzake de ESR 95 methodologie, mei 2005

⁶³ De meeste bepalingen uit de wet van 2 mei 2002 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen zijn in voege sedert 01.07.2003.

⁶⁴ 2.69 (overheid) uit ESR 1995, juni 1996



Indien de publieke financiering volgende kenmerken vertoont, zal wellicht sprake zijn van opbrengsten uit verkopen:⁶⁵

- zelfde voor alle instellingen actief in een bepaalde sector;
- afhankelijk van de werkelijke prijs van de betrokken prestatie: dit is de realistische en reële prijs die de betrokken instelling voor een dergelijke prestatie draagt;⁶⁶
- in verband te brengen met het aantal geleverde prestaties.

De volgende eigenschappen van de publieke financiering geven dan weer een indicatie dat wellicht geen sprake is van opbrengsten uit verkoop:⁶⁷

- Op basis van de werkelijk gemaakte kosten waarbij de tussenkomst van de overheid wordt bepaald op basis van de reële kosten die de IZW maakt. Hierbij wordt dus geen rekening gehouden met de economische waarde van de prestaties en diensten die de IZW levert.

- Op basis van onderhandelingen tussen de sector of individuele instellingen en de overheid waarbij bepalingen zoals finale output, onderhoud van gebouwen, investering in technische apparatuur, betaling van de wedden, lonen van de werknemers,... aan bod komen.
- In de vorm van een enveloppe- of budgetfinanciering, waarbij geen rechtstreekse en onmiddellijke band bestaat tussen het niveau en de aard van de diensten en prestaties van de betrokken instellingen en de financiering die zij hiervoor ontvangen.
- Specifieke financiering voor welbepaalde soorten IZW's, waar andere eenheden die dezelfde prestaties leveren geen beroep op kunnen doen.

Vervolgens worden de productiekosten berekend door de som te nemen van alle kosten ten gevolge van het intermediaire verbruik, de beloning van werknemers, het verbruik van vaste activa en de niet-productgebonden belastingen op productie.

⁶⁵ Frans De Braekeleer en Paul Van Sprundel, *De budgettaire aspecten van publiek-private samenwerking*, uit D. D'Hooghe en F. Vandendriessche (ed.), *Publiek-Private Samenwerking, verslagboek van de studiedagen georganiseerd door het Instituut van de Overheid op 16 oktober en 13 november 2003*, Die Keure, 2004

⁶⁶ Indien de werkelijke prijs van de betrokken prestatie op het niveau van de instelling om technische of organisatorische redenen niet bepaald kan worden, moet deze prijs minstens de reële gemiddelde kostprijs binnen de sector weergeven;

⁶⁷ *Ibidem*

5.2 VERSCHILLENDE BETALINGSMECHANISMEN BIJ WEGEN EN ESR-NEUTRALITEIT

Zoals onder meer uit voorgaande toepassing bleek, kan het betalingsmechanisme een belangrijke rol spelen bij het nagaan of overheidsbetalingen al of niet als opbrengsten uit verkoop beschouwd kunnen worden. Bovendien bepaalt het betalingsmechanisme bij PPS-projecten in grote mate welke partij het beschikbaarheids- en vraagrisico draagt.

Slechts bij een beperkt aantal PPS-projecten kunnen de volledige bouwkosten en de bijbehorende onderhouds- en exploitatiekosten gecompenseerd worden door betaling van tolgelden door de gebruikers. Bovendien blijkt dat het jaren kan duren vooraleer vele potentiële gebruikers bereid zijn om te betalen voor infrastructuur die vroeger gratis was. Dit zorgt ervoor dat tal van projecten in de aanloopjaren nooit het vooropgestelde aantal gebruikers halen of zelfs maar benaderen. Hierbij kan zeker gedacht worden aan de Vlaamse Liefkenshoek tunnel. De eerste jaren kende deze tunnel een beperkt gebruik waardoor de overheid, ook als gevolg van contractuele perikelen, zich genoodzaakt zag om deze infrastructuur over te nemen. Ondertussen blijkt deze tunnel na meer dan 10 jaar toch vrij rendabel te zijn.⁶⁸

Teneinde deze projecten toch financieerbaar te maken, ontstond het principe van publieke schaduwtoel. Hierbij ontvangt de private partner die de infrastructuur bouwt en exploiteert nog altijd een betaling afhankelijk van het aantal gebruikers van deze infrastructuur. Wel gebeurt deze betaling door de overheid in plaats van de eindgebruiker. Dit principe werd onder meer toegepast bij de tunnel van Cointe te Luik (verbinding E40-E42 met de E25). In het buitenland zijn de meeste toepassingen terug te vinden in het Verenigd Koninkrijk en Portugal. In Nederland zijn de Wijker- en Noordertunnel op deze manier gebouwd, waarbij alvast in deze laatste gevallen blijkt dat de overheid hiervoor na verloop van tijd hoge vergoedingen dient te betalen.

Op basis van de ervaringen met zowel reële gebruikerstol als publieke schaduwtoel, ontwikkelden zich het voorbije decennium, samen met de steile opgang van PPS-projecten in wegeninfrastructuur, een aantal meer uitgebalanceerde betalingsmechanismen.

Hierbij vallen zowel 1^e, 2^e en 3^e generatie mechanismen te onderscheiden:

1^{ste} generatie betalingsmechanismen:⁶⁹

Deze kenmerken zich door een combinatie van volgende elementen (in afnemende volgorde):

- Verkeers“banden”: het principe van publieke schaduwtoel blijft grotendeels gehandhaafd, maar in plaats van een algemene tol, wordt deze variabel binnen een aantal bandbreedtes. Boven een bepaalde drempel wordt zelfs geen vergoeding meer voorzien.
- Afmetingen van het verkeer: hierbij wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de lengte van het voertuig. Voertuigen korter dan 5,2 m worden als personenverkeer beschouwd, langere voertuigen als vrachtverkeer.
- Moment van beschikbaarheid: bonus ter stimulering van een vlugge indienststelling van de infrastructuur.
- Performantie van de infrastructuur: boetes bij het sluiten van een aantal rijwegen, bonus/malus regeling voor de veiligheidsaspecten.

2^e generatie betalingsmechanismen:⁷⁰

Deze zijn speciaal ontwikkeld voor snelwegen in stedelijke context, met moeilijk op voorhand te definiëren economische groeiperspectieven:

- De verkeerscomponent krijgt een duidelijk minder centrale plaats en beperkt zich bovendien tot de voertuigen langer dan 5,2 m.
- Beschikbaarheid wordt het belangrijkste element van dit betalingsmechanisme, waarbij de vorige definitie van beschikbaarheid wordt uitgebreid tot de volledige infrastructuur en de kwaliteit ervan. Bovendien wordt ook een bonus voorzien voor een hoge beschikbaarheid tijdens piekperiodes.
- Veiligheidscomponent werd iets belangrijker.

3^e generatie betalingsmechanismen:⁷¹

Deze ontstonden vanuit de ontwikkelingen rond het facilitair gebeuren in gebouwen. De klemtoon komt hierbij nog meer dan bij de vorige mechanismen te liggen op het actief onderhoudsmanagement:

- De verkeerscomponent valt volledig weg.
- Congestion management staat centraal: hierbij wordt de private partner sterk gestimuleerd om bij het plannen van het onderhoud rekening te houden met de gevolgen op de verkeersdoorstroming. Hierbij wordt de private partner beloond wanneer hij onderhoudstaken die invloed hebben op de doorstroming, uitvoert tijdens kalmere periodes.
- Service management: kleinere component rond de vijfjaarlijkse planning van specifieke SLA's.
- Veiligheidscomponent: zelfde als bij 2^e generatie.

⁶⁸ Zie jaaverslag 2004 Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM)

⁶⁹ The evolution of DBFO payment mechanisms: one more for the road uit Standard & Poors, Credit Survey of the U.K. PFI and PPP, april 2003

⁷⁰ Ibidem

⁷¹ Graham Taylor; Mayor Road Works Ahead: 10 years of the UK PFI roads program, uit Standard & Poors, infrastructure & public finance ratings, global credit survey 2005, mei 2005



Terwijl reële gebruikerstol altijd als opbrengsten uit verkopen beschouwd kan worden, zal dit bij publieke schaduwtol evenals bij bovenvermelde PPS-betalingsmechanismen wellicht ook nog steeds het geval zijn. Bij een consequente toepassing zal immers een duidelijke band bestaan tussen de bedragen die de overheid betaalt en de omvang van de prestaties die de ontvanger van deze financiering levert. Wel dient nagegaan te worden of de vergoeding die de overheid betaalt, economisch significant is. Concreet betekent dit dat de vergoeding van de overheid in overeenstemming dient te zijn met de waarde van de betrokken dienstverlening.

Zowel bij reële tol, publieke schaduwtol als de 1^{ste} generatie betalingsmechanismen zal de private

partner in een PPS-project wellicht zowel het vraag- als beschikbaarheidsrisico op zich nemen. Bij de 2^e en 3^e generatie betalingsmechanismen worden vooral het beschikbaarheidsrisico overgedragen, en veel minder het vraagrisico. Daarom worden dit ook wel betalingsmechanismen op basis van beschikbaarheid genoemd.

Uiteraard geeft het gebruikte betalingsmechanisme maar een indicatie omtrent een aantal aspecten van de ESR-neutraliteit en omgekeerd kan een beoordeling omtrent ESR-neutraliteit nooit uitsluitend op basis van het betalingsmechanisme gebeuren!



5.3 OVERDRACHT VAN ONROERENDE GOEDEREN OP EEN ESR-NEUTRALE MANIER ^{72 73}

Een eenheid horende tot de overheid kan aan een eenheid horende tot de private sector een duurzaam goed overdragen. Hierbij kan de ontvanger eventueel onder controle van de overheid staan en dus een overheidsproducent zijn. Of sprake zal zijn van een ESR-neutrale transactie zal in grote mate afhangen van de vraag of het hier een kapitaaloverdracht dan wel een financiële transactie betreft.

Bij een **kapitaaloverdracht** zal de overheid de activa ter beschikking stellen aan deze eenheid uit de private sector zonder dat zij hiervoor financiële activa ontvangt of inkomsten uit eigendom verwacht. Het essentiële kenmerk hierbij is dat het gaat om een overdracht van eigendom van activa door de overheid voor de gehele of gedeeltelijke financiering van vaste activa door de ontvanger, zonder dat hier enige tegenprestatie vanuit deze ontvangende eenheid tegenover staat. De overheid ontvangt in ruil voor de overdracht dus geen financieel activum van gelijkaardige waarde. De overheid verwacht bij een kapitaaloverdracht geen dividenden maar wel de verbetering van het vermogen van deze private eenheid, wat wellicht een maatschappelijke meerwaarde zou moeten opleveren.

Bij een **financiële transactie** doet de overheid de overdracht van een duurzaam onroerend goed in de hoedanigheid van aandeelhouder. Hierbij worden aan de eenheid horende tot de private sector middelen toegekend waarvoor in return financiële activa worden ontvangen en dividenden verwacht. Dergelijke transactie moet voldoen aan volgende drie belangrijke kenmerken:

- De middelen worden ter beschikking gesteld aan de private eenheid die over een grote mate van vrijheid beschikt bij het aanwenden van deze middelen.
- De aandeelhouders hebben recht op een dividend welke geen op voorhand bepaald bedrag is. Het betalen van dividenden is in het kader van ESR 95 echter een zeer belangrijk criterium.
- Indien de private eenheid het wettelijke statuut heeft van een onderneming met rechtspersoonlijkheid, moeten nieuwe aandelen worden uitgegeven voor een bedrag dat gelijk is aan de middelen die worden ingebracht.

Indien de overheid wenst dat deze transactie ESR-neutraal of minstens zo neutraal mogelijk dient te zijn, is het aangewezen deze overdracht te organiseren in de vorm van een financiële transactie.



⁷² Frans De Braekeleer en Paul Van Sprundel, *De budgettaire aspecten van publiek-private samenwerking*, uit D. D'Hooghe en F. Vandendriessche (ed.), *Publiek-Private Samenwerking, verslagboek van de studiedagen georganiseerd door het Instituut van de Overheid op 16 oktober en 13 november 2003*, Die Keure, 2004

⁷³ II.3.1 (Kapitaalsinjecties in overheidsondernemingen met rechtspersoonlijkheid) uit ESR 1995: *handboek overheidstekort en overheidschuld, tweede editie, juni 2001*

5.4 OVERHEIDSWAARBORG AAN PRIVATE SECTOR ^{74 75}

De overheid kan een waarborg verlenen voor bepaalde leningen die door eenheden uit de private sector worden aangegaan. Dergelijke waarborgverlening zal ongetwijfeld de toegang van de betrokken eenheid tot de financiële markten vergemakkelijken. Ook zal deze waarborgverlening leiden tot aanzienlijk gunstiger financiële voorwaarden (*zie ook hoofdstuk 3.3*).

Normaliter komt de gewaarborgde schuld (ongeacht of de waarborg betrekking heeft op een specifieke lening of op de gehele schuld) uitsluitend voor op de balans van de betrokken private eenheid. In de rekeningen van de overheid gaat het, zolang de waarborg niet effectief wordt uitgeoefend, enkel om een voorwaardelijke schuld die buiten de balans geregistreerd wordt.

Enige uitzondering hierop is wanneer de overheid de betaling ieder jaar opneemt in haar begroting en dus instaat voor de systematische terugbetaling. In die gevallen dient deze schuld zowel bij de overheid als de begunstigde geboekt te worden.⁷⁶

Zolang er geen beroep wordt gedaan op de overheidswaarborg bestaat de gewaarborgde schuld enkel in hoofde van degene die de verplichting is aangegaan. Voor de overheid gaat het om een voorwaardelijke schuld die bij de berekening van de overheidsschuld buiten beschouwing wordt gelaten. De waarborgverlening is hier ESR-neutraal.

Pas nadat bijvoorbeeld door financiële moeilijkheden of na een noodzakelijke herstructurering van de begunstigde een beroep wordt gedaan op de overheidswaarborg, gaat deze geheel of gedeeltelijk over naar de overheid. De gewaarborgde schuld wordt hierdoor een overheidsschuld voor het totale bedrag waarvoor beroep wordt gedaan op deze waarborg. Deze schuld moet worden geregistreerd in de financiële rekeningen en op de balans van de overheid. Dit impliceert dat de overheidsschuld toeneemt en de transactie voor dit gedeelte niet langer ESR-neutraal is.



⁷⁴ Frans De Braekeleer en Paul Van Sprundel, *De budgettaire aspecten van publiek-private samenwerking*, uit D. D'Hooghe en F. Vandendriessche (ed.), *Publiek-Private Samenwerking, verslagboek van de studiedagen georganiseerd door het Instituut van de Overheid op 16 oktober en 13 november 2003*, Die Keure, 2004

⁷⁵ II.4.3 (door de overheid gegarandeerde schuld van een overheidsonderneming uit ESR 1995: handboek overheidsrekening en overheidsschuld, tweede editie, juni 2001)

⁷⁶ Sven Boullart en Luc Depré, *de relatie tussen schulden van instellingen van openbaar nut en de overheidsschuld, Europees en federaal Belgisch perspectief*, CDPK, 2005, 4 en volgende

5.5 LEASING TUSSEN OVERHEID EN EENHEID UIT PRIVATE SECTOR ⁷⁷



Vóór de bijkomende ESR-toets voor PPS en andere langetermijncontracten tussen een eenheid uit de publieke en private sector, maakte Eurostat al onderscheid tussen financiële en operationele leasingovereenkomsten.⁷⁸ Hierbij wordt niet zozeer uitgegaan van de juridische vorm als wel van de economische realiteit: wie is in hoofdzaak blootgesteld aan de meeste risico's en potentiële opbrengsten inherent aan de infrastructuur?

De aanvullende bepaling rond het bouw-, beschikbaarheids- en vraagriscico kan ook in deze context toegepast worden. Hierbij zal vooral het vraagriscico en in mindere mate het beschikbaarheidsrisico relevant zijn.⁷⁹

De antwoorden op volgende vragen kunnen een indicatie geven of het risico daadwerkelijk door de leasinggever wordt gedragen (= operationele leasing):

- Is de duurtijd van het contract korter dan de te verwachten levensduur van de infrastructuur?
- Beschikt de leasinggever na het aflopen van het contract over de reële mogelijkheid om de infrastructuur aan een andere partij te verhuren of op een andere manier te hergebruiken?
- Heeft de leasinggever een aanzienlijke en voortdurende inspraak op de wijze waarop het contract wordt uitgevoerd, neemt hij de belangrijkste beslissingen op zowel ontwerp- als bouwtechnisch vlak en beslist hij over de wijze van exploitatie en/of onderhoud?
- Duidt de identiteit van de leasinggever erop dat hij tot hoofdtaak heeft om gebouwen, infrastructuur of materiaal ter beschikking te stellen aan derden?
- Contracteerde de overheid als leasingnemer in een normale commerciële marktomgeving?

Positieve antwoorden op volgende vragen geven echter een indicatie dat het risico bij de leasingnemer blijft (= financiële lease):

- Staat de leasingnemer in voor het direct onderhoud en draagt deze het risico op de hiervoor variërende prijs?
- Is de leasinggever gespecialiseerd in financiële leasingovereenkomsten?

⁷⁷ 2.2 (assessment of the risk borne by each contracting party) uit IV.4.2 Long term contracts between government units and non-government partners, addendum ESR 1995: handboek overheidstekort en overheidsschuld, versie 2004

⁷⁸ Annex II

⁷⁹ Europese Commissie en Eurostat, Long term contracts between government units and non-government partners, Office for Official Publications for the European Communities, 2.2 assessment of the risk borne by each contracting party, 2004

5.6 LANGDURIGE PPS-OVEREENKOMSTEN ⁸⁰

In de ESR-terminologie wordt PPS gedefinieerd als het aankopen van diensten door een publieke partner bij een private partner op basis van specifiek hiervoor gedane investeringen.

In de eerste plaats dient nagegaan te worden of de private partner al of niet tot de private sector behoort. Bij een contractuele vorm van PPS zal dit ongetwijfeld het geval zijn, maar bij participatieve vormen van PPS kan dit moeilijker zijn.

Als inderdaad sprake is van een overeenkomst met een eenheid uit de private sector zal de bijhorende langetermijnfinanciering ESR-neutraal zijn als de private partner naast het bouwrisico tevens minstens het beschikbaarheids- of vraagriscico op zich neemt.

Bij twijfel over de beoordeling rond het bouw-, beschikbaarheids- of vraagriscico kunnen de afspraken rond de eindbestemming van de infrastructuur of de eventuele interventie van de publieke partner inzake financiering onderzocht worden. Wel dient meegegeven dat deze resultaten louter een indicatie geven en in geen geval bepalend kunnen zijn voor de uiteindelijke kwalificatie.⁸¹

Eindbestemming van de infrastructuur

Als bij de beëindiging van het contract de bijbehorende infrastructuur eigendom blijft van de private partner en deze infrastructuur nog een aanzienlijke economische waarde vertegenwoordigt, geeft dit een indicatie dat het merendeel van de risico's bij de private partner liggen. Uiteraard kan de overheid over een optie beschikken om deze infrastructuur tegen marktprijs aan te kopen.

Indien de publieke partner echter een aankoopoptie heeft tegen een prijs die substantieel lager ligt dan de marktwaarde op het einde van het contract, geeft dit een indicatie dat het merendeel van de risico's bij de publieke partner ligt. Dit betekent immers dat de overheid tijdens de duurtijd van het contract een hogere vergoeding heeft betaald dan wanneer dit recht er niet zou zijn.

Eventuele overheidsinterventies rond de financiering

De overheid kan financieel participeren bij het bouwen van de infrastructuur om bijvoorbeeld de financieringskost naar beneden te krijgen of een grotere interesse bij private partijen te krijgen.

Hierbij zijn de volgende bedenkingen te maken:

- Als tijdens de bouw de kapitaalkost overwegend door de publieke partner wordt gedragen betekent dit in feite dat het financiële risico bij de publieke partner ligt. Er wordt dan ook gepleit om dit risico integraal onderdeel te laten uitmaken van het bouwrisico.
- Het verlenen van een overheidswaarborg op de al of niet projectgerelateerde leninglast bepaalt niet wie het merendeel van de risico's draagt, maar kan wel een bijkomende indicatie geven.



⁸⁰ 2.3 (final allocation of the treatment) en 2.4 (final allocation of the assets) uit IV.4.2 Long term contracts between government units and non-government partners, addendum ESR 1995: handboek overheidstekort en overheidsschuld, versie 2004

⁸¹ Europese Commissie en Eurostat, Long term contracts between government units and non-government partners, Office for Official Publications for the European Communities, 2.3 (final allocation of the assets) en 2.4 (government finance), 2004

6. BIBLIOGRAFIE

Boullart Sven en Depré Luc, de relatie tussen schulden van instellingen van openbaar nut en de overheidsschuld, Europees en federaal Belgisch perspectief, CDPK, 2005, 4 en volgende

Gaebler, T., Osborne, D., Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector, Addison-Wesley, 1993, Massachusetts,

De Braekeleer Frans en Van Sprundel Paul, De budgettaire aspecten van publiek-private samenwerking, uit D. D'Hoogbe en F. Vandendriessche (ed.), Publiek-Private Samenwerking, verslagboek van de studiedagen georganiseerd door het Instituut van de Overheid op 16 oktober en 13 november 2003, Die Keure, 2004

De Clerck Sagé, Special Purpose Entities and the public sector, januari 2005

Elbing Clemens en Lebchen Armin, Rating of Infrastructure Projects according to Basel II, Bauhaus-Universität Weimar, 2005

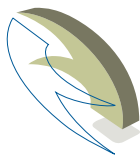
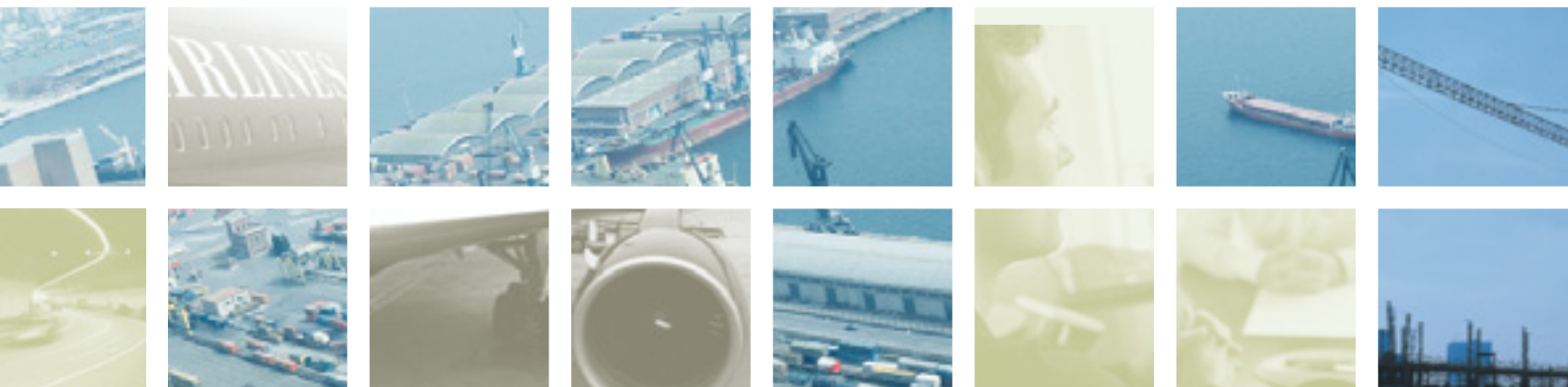
Peeters Lucien, Statistical Classification of Public Private Partnerships under ESA95 and the Excessive Deficit Procedure, Eurostat, 2004

Samoy Jacques, PPS voor ziekenhuizen - de financiering, ING België, juni 2003

Van Garsse Steven, 2004, Nieuwe richtlijn overheidsopdrachten: codificatie van het Europees aanbestedingsrecht in de klassieke sectoren, nieuw juridisch weekblad

Vermander Jan, Overheidsopdrachten in de klassieke sectoren, beknopte leidraad bij de toepassing van de wet van 24 december 1993 en haar uitvoeringsbesluiten, ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1997

Verboest Koen, Vervloet Dirk, Geert Bouckaert, Overheid, markt of non-profit?, Instituut voor de overheid, februari 2003



**Vlaams
Kenniscentrum
PPS**

MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP
VLAAMS KENNISCENTRUM PPS
KOOLSTRAAT 35 (1STE VERDIEPING)
1000 BRUSSEL
TEL 02 553 29 39 – FAX 02 553 28 09



Ministerie van de
Vlaamse Gemeenschap