

## BULLETIN DE DOCUMENTATION

**Publiek-private samenwerking en ESR95– neutraliteit****Frans DE BRAEKELEER**

Partner Deloitte Business Advisory CVBA

*Abstract*

*After the introduction of the Maastricht criteria it became necessary to create a general framework on the way the National Accounts should be kept in a uniform way for all EU member states.*

*This framework resulted in a set of regulations known as European System of Accounts 1995 (ESA95).*

*The main purpose of these regulations is to define the procedure for determining the annual budget deficit and the total government debt.*

*In this article the fundamentals of the procedural rules are examined.*

*Beside that, in most European countries, e.g. in the context of setting up Public Private Partnerships (PPP), new independent entities are created by some or other government (federal, regional or local), but where in many cases government is still the majority shareholder. For a number of these entities it is not always clear whether they still belong to the public or the private sector. In this article it is also examined how ESA95 deals with this problem.*

*At last ESA95 regulations deal with the public deficit and debt involved in specific projects and use of special financial instruments due to PPP settings. From this point of view the new ESA95 regulations are also explored and commented.*

**Keywords:** public private partnership, government debt, budget deficit, ESA95

**JEL Classification:** H54, H62, H63

## **Inhoudstafel**

Inhoudstafel.. . . . .	8
1. Executive summary. . . . .	9
2. Wat is ESR95 ? . . . . .	10
3. Classificatie van eenheden binnen publieke of private sector volgens ESR95. . . . .	14
4. Bijkomende toets voor langetermijncontracten . . . . .	17
5. Enkele toepassingen . . . . .	22
BESLUIT . . . . .	32
BIBLIOGRAFIE. . . . .	33

## 1. Executive summary

Sinds begin 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 negentiger jaar een gelijkaardig boekhoudkundig kader vastlegde voor alle Europese overheden. Dit gebeurde in 1995 via het Europees Stelsel van Rekeningen ( ESR 95). Deze regelgeving definieert ondermeer de modaliteiten voor het bepalen van het jaarlijks begrotingstekort en de totale overheidsschuld. Dit is alvast van cruciaal belang voor de 2 meest uit het oog springende bepalingen van de Maastrichtnorm: de maximale omvang van het jaarlijks begrotingstekort en de verhouding tussen de overheidsschulden en het bruto binnenlands product, ook schuldgraad genoemd.

Zeker voor België speelt dit laatste criterium een belangrijke rol. In dit verband worden investeringen of andere langetermijnsschulden in overheidsgerelateerde infrastructuur als ESR95-neutraal beschouwd.

### Is uit ESR95-perspectief sprake van een overheid of niet?

Om te weten of een welbepaalde entiteit al of niet tot de overheid behoort, dient in de eerste plaats het karakter van de entiteit 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 benoemd.

Voor een aantal hoger vermelde entiteiten is het echter niet altijd duidelijk of deze tot de publieke of private sector behoren. Teneinde ook hiervoor uitsluitel te krijgen dient nagegaan te worden of de betrokken entiteit een institutionele eenheid, een overheidsproducent en een marktproducent is. Op basis van deze antwoorden hoort een entiteit 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 ondermeer voor dat eventuele schulden aangegaan door deze entiteit in de regel geen impact hebben op de nationale schuldgraad.

## ESR en publiek-private samenwerking

Recentelijk werd deze regelgeving verfijnd met een bijkomende toetsing voor schulden aangegaan binnen PPS-projecten. De concrete bepaling luidt dat deze investeringen buiten de overheid kunnen blijven indien de private partner naast het bouwrisico ook het beschikbaarheids- of vraagrisico op zich neemt. Waarbij deze bepalingen op hun buurt ook verder bepaald worden.

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

## **2. Wat is ESR95 ?**

### **2.1. Verdrag van Maastricht**

Dat Verdrag van Maastricht werd op 7 februari 1992 ondertekend door de toen nog twaalf lidstaten van de Europese Gemeenschap. 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. De samenwerking die op een aantal van deze terreinen bestond kreeg een nieuw juridisch kader. Hierbij werd ook melding gemaakt van de Economische en Monetaire Unie, kortweg EMU, met volgende doelstellingen:

- creëren van een gemeenschappelijke financiële markt met opheffing van de bijhorende binnengrenzen
- 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
- oprichting van een Europees Monetair Instituut (wat later zou resulteren in de oprichting van de Europese Centrale Bank)
- vorming van een Monetaire Unie met één Europese munt

## 2.2. Groei- en Stabiliteitspact

Ter realisatie van het convergentiebeleid werden in het Groei- en Stabiliteitspact een aantal concrete convergentiemaatregelen uitgewerkt, de zogenaamde Maastricht normen:

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

## 2.3. Europees Stelsel van Rekeningen 1995 (ESR 95)

Naast 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 elkaar te kunnen vergelijken.

Dit gebeurde door een verordening van de Raad onder de naam van Europees Systeem van Rekeningen 1995 (ESR 95)<sup>1</sup>. Het geheel vormt 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

---

1) Eurostat, European System of Accounts - ESA 1995, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1996

Om de volledige economie van een lidstaat in kaart te kunnen brengen, onderscheidt ESR 95 volgende sectoren:

- Bedrijfssector: de niet-financiële vennootschappen die tot de private sector behoren.
- Financiële sector: voornamelijk de entiteiten die financiële intermediatie als hoofdfunctie hebben.
- 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 niet-overheids eenheden. De fiscale verplichtingen van deze eenheden spelen in dit verband een zeer belangrijke rol.
- Huishoudens of gezinnen
- Buitenland

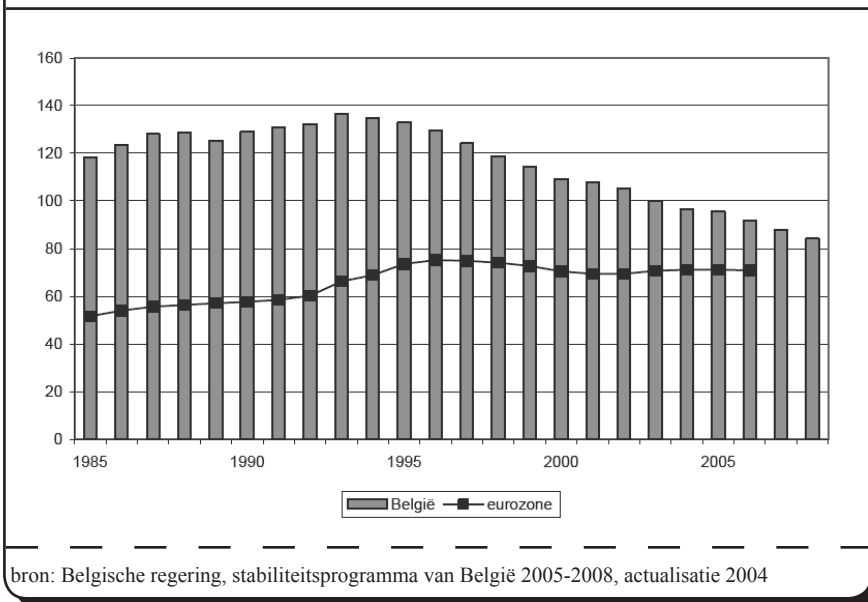
In het kader van deze publicatie wordt in het vervolg louter onderscheid gemaakt tussen publieke en private sector. Deze laatste categorie bestaat dus uit het buitenland, de huishoudens of gezinnen, de financiële sector en de bedrijfssector.

Naast het weergeven van een volledige nationale economie is ESR 95 ondermeer hét referentiekader om de omvang van zowel het vorderingensaldo als de schuldgraad te bepalen. Meer algemeen vormt dit dus ondermeer het kader om te beoordelen in welke mate de budgettaire doelstellingen van het Verdrag van Maastricht effectief gerealiseerd worden.

## **2.4. Toegepast voor België**

Voor het realiseren van de convergentiemaatregelen maakte eind 1998 de toenmalige federale regering een eerste Belgisch Stabiliteitsprogramma. Dit liep toen voor de periode van 1999-2002. Dit stabiliteitsprogramma wordt jaarlijks geactualiseerd waarbij naast een evaluatie steeds nieuwe doelstellingen voor de komende 3 jaar worden geformuleerd.

**Figuur 1:** evolutie van de Belgische schuldgraad in vergelijking met het gemiddelde in de Eurozone.



In de praktijk dient elk land zijn eigen boekhoudkundige cijfers, conform de ESR 95-methodologie, te rapporteren aan Eurostat, de Europese Statistische dienst. Deze dient de cijfers na te zien en gebruikt deze op zijn beurt voor eigen statistische activiteiten. In België is dit een taak voor het Instituut voor de Nationale Rekeningen. Hiervoor kan dit instituut, dat verantwoordelijk is voor de juistheid van de rapportering, beroep doen op de gegevens van de Nationale Bank van België, het Nationaal Instituut voor de Statistiek en het Federaal Planbureau.

De publieke sector bestaat in België uit zowel de federale overheid, de verschillende gewesten en gemeenschappen als de lokale overheden, met telkens de van hen afhankende instellingen die ook binnen de sector overheid vallen (zie verder onder punt 3: classificatie van eenheden binnen publieke of private sector). Teneinde de publieke sector te structureren worden 2 soorten entiteiten onderscheiden. Entiteit I wordt gevormd door de federale overheid en de wettelijke instellingen van de sociale zekerheid, terwijl entiteit II bestaat uit de gewesten en gemeenschappen evenals de lokale overheden.

### **3. Classificatie van eenheden binnen publieke of private sector volgens ESR95**

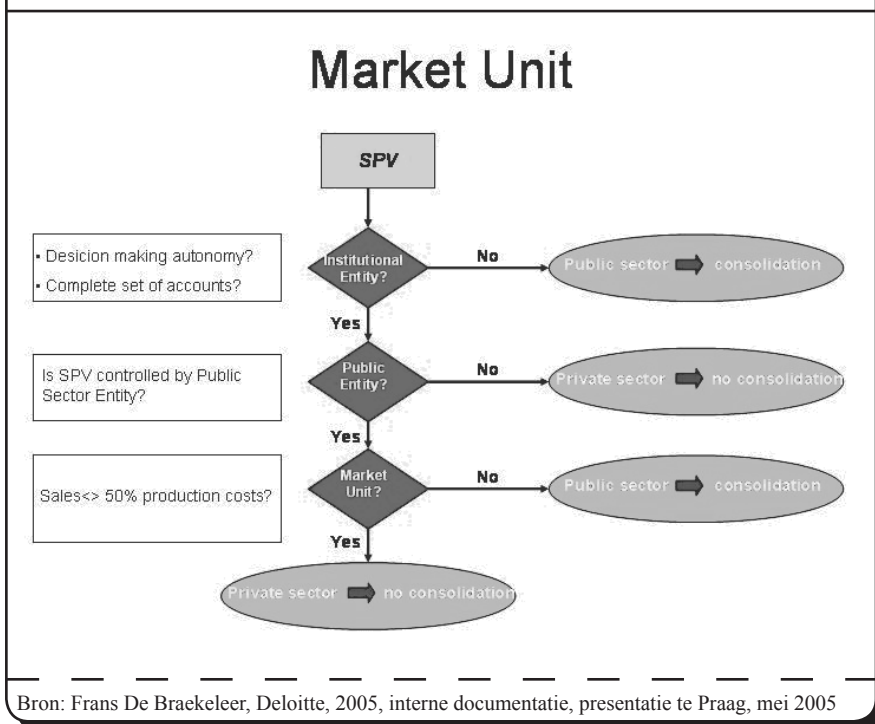
#### **3.1. Inleiding**

Vanuit budgettair oogpunt rijst dus de vraag of een bepaalde entiteit behoort tot de publieke sector of niet. Ingeval de entiteit bij de publieke sector thuishoort is deze niet “ESR95-neutraal” en zullen eventuele schulden binnen deze entiteit zorgen voor een aangroei van de schuld bij de publieke sector. In het andere geval, m.a.w. als de entiteit wel “ESR95-neutraal” zou zijn, ongeacht of uit juridisch oogpunt sprake is van een privaatrechterlijke entiteit, hebben deze schulden geen impact op de overheidsschuld.

Figuur 2 heeft een schematisch overzicht van de drie mogelijke criteria die ESR95 stelt ter beoordeling of een organisatie al dan niet tot de sector overheid behoort. Deze vragen zijn:

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>- Is de betrokken eenheid een institutionele eenheid?</li><li>- Is deze institutionele eenheid een overheidsproducent of niet?</li><li>- Is de overheidsproducent een marktproducent of niet?</li></ul> |
|---|

**Figuur 2** : overzicht betreffende classificatie binnen publieke of private sector



### 3.2. Een institutionele eenheid

Er moeten twee voorwaarden vervuld worden om een eenheid als een institutionele eenheid te kunnen beschouwen:

- beschikken over zelfstandige beslissingsbevoegdheid
- beschikken over een volledige boekhouding

Een entiteit beschikt over **zelfstandige beslissingsbevoegdheid** als deze cumulatief aan volgende voorwaarden voldoet:

- het recht hebben om zelf goederen of andere activa te bezitten; dit houdt in dat zij door middel van transacties met andere institutionele eenheden goederen of andere activa van eigenaar kan laten veranderen.
- in staat zijn om economische beslissingen te nemen en economische activiteiten uit te oefenen waarvoor ze 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 tweede voorwaarde moet de betrokken entiteit beschikken over een **volledige boekhouding**. Deze vereiste houdt in dat deze entiteit beschikt over boekhoudkundige documenten betreffende al haar economische en financiële transacties tijdens de verslagperiode, evenals een balans van activa en passiva.

Ingeval de entiteit in kwestie geen institutionele eenheid is, hoort deze in elk geval tot de publieke sector. Indien dit wel het geval is, kan de volgende vraag uitsluitel brengen of deze entiteit al of niet “ESR-95-neutraal” is.

### 3.3. Een overheidsproducent?

Een eenheid wordt beschouwd als een overheidsproducent indien de **overheid zeggenschap** heeft over deze eenheid. Hiermee wordt de bevoegdheid verstaan om het algemene beleid van de institutionele eenheid te bepalen. Dit is het zeker het geval wanneer de overheid meer dan de helft van de aandelen in haar bezit heeft. Dit aandeelhouderschap is een voldoende doch niet noodzakelijke voorwaarde om over zeggingschap te kunnen spreken. De overheid oefent eveneens zeggingschap uit wanneer zij op basis van een specifieke regelgeving de bevoegdheid heeft om het beleid van de entiteit te bepalen.

Indien de betrokken entiteit niet als een overheidsproducent beschouwd kan worden hoort deze tot de private sector. Ingeval deze wel een overheidsproducent is, dient de laatste vraag uitsluitel te brengen.

### 3.4. Marktproducent of een niet-marktproducent

Dit criterium onderzoekt zowel de marktoutput als het al of niet in rekening brengen van economisch significante prijzen. ESR 95 beschouwt een prijs als economisch significant als deze prijs een betekenisvolle invloed heeft op de hoeveelheden goederen of diensten die kopers vragen en die producenten bereid zijn te leveren.

Meer concreet kan een entiteit als marktproducent beschouwd worden, indien deze meer dan 50% van haar productiekosten haalt uit verkopen. Daarom wordt dit ook soms het 50% criterium genoemd.

- Verkopen zijn alle inkomsten met uitzondering van de productgebonden belastingen, maar inclusief alle betalingen van de overheid die deze toekent aan alle producenten die dezelfde activiteit uitoefenen. Alle betalingen die verband houden met het volume of de waarde van de output zijn dus als verkopen te beschouwen, 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. Ook financiële verrichtingen zoals het ontvangen of betalen van intresten, kapitaalaflossingen e.d. worden niet als verkopen of productiekosten beschouwd.

## **4. Bijkomende toets voor langetermijncontracten**

### **4.1 PPS en andere langetermijnscontracten**

Op 11 februari 2004 besliste Eurostat om de bestaande regelgeving rond langetermijncontracten afgesloten tussen de overheid en een entiteit uit de private sector te verfijnen. Dit gebeurde vooral omdat de bestaande regels niet echt geschikt waren voor de beoordeling van publiek-private samenwerkingsprojecten (PPS).

Deze bijkomende toetsing heeft tot doel na te gaan of de langetermijnfinanciering als gevolg van elk contract langer dan 3 jaar al dan niet in de overheidsbegroting dient opgenomen te worden. Belangrijk hierbij is te weten of de partij die de overheid contracteert tot de private sector behoort. Als dit inderdaad het geval is, kunnen deze contracten naast PPS ook volgende vormen aannemen:

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

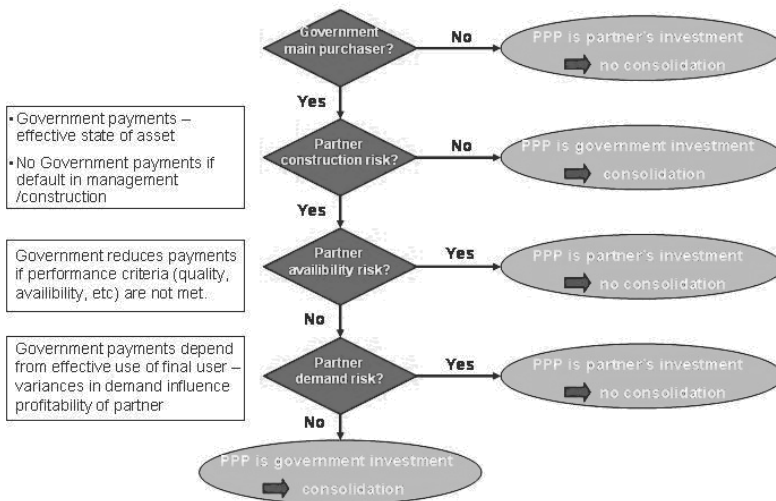
Het idee aan de grondslag van deze bijkomende toets is dat de langetermijnfinanciering dient geboekt te worden bij de economische eigenaar van de infrastructuur. Dit wordt geconcretiseerd in de hiernavolgende bepaling die ook in figuur 3 visueel is voorgesteld:

Activa binnen een publiek private samenwerking kunnen als niet-overheidsactiva beschouwd worden als aan beide hierna volgende voorwaarden voldaan is:

- 1) de private partner draagt het constructierisico, en
- 2) ten minste het beschikbaarheids- of het vraagrisico

**Figuur 3:** overzicht van de bijkomende toets voor langetermijnscontracten tussen een publieke en private entiteit

## PPP: Risk Assessment



bron: Frans De Braekeleer, Deloitte, 2005, interne documentatie, presentatie te Praag, mei 2005

Hoewel deze begrippen 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 management technieken. Hierbij worden de begrippen bouw-, beschikbaarheids- en vraagrisico idealiter niet louter bekeken vanuit budgettair oogpunt maar als onderdeel van het globale risk management van het PPS-project.

In dit verband is een toetsing op het zowel het einde van de initiatie-, structurering- en gunningfase en zelfs tijdens de uitvoering wenselijk. Het kan immers gebeuren dat een of meerdere van deze risico's tijdens zowel de implementatie van het initiële concept, tijdens de onderhandelingen en zelfs de uitvoering risico's die oorspronkelijk bij de private entiteit lagen, terugkeren naar de overheid.

## 4.2. Bouwrisico

Ingeval de overheid wenst dat de partner die tot de private sector behoort het bouwrisico draagt, kan deze slechts tot betaling overgaan als er een duidelijke link bestaat tussen deze betalingen en de effectieve staat van de op te leveren activa. De overheid mag zich m.a.w. tijdens de bouwfase niet als uiteindelijke eigenaar of toekomstige gebruiker gedragen. Ook kunnen slechts delen van de bouwkost betaalbaar gesteld worden mits deze gepaard gaan met deelopleveringen. Bovendien dient de partner horende tot de private sector 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 (vb. aan milieu) als gevolg van het oprichten van deze infrastructuur
- financiële compensaties aan derden
- alle kosten voortvloeiend uit tekortkomingen tijdens het bouwmanagement (zowel door een slechte uitvoering, gebrekkige materialen of slechte coördinatie)

Toch kan de overheid nog verantwoordelijk blijven voor volgende welomlijnde gevallen:

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

Ingeval twijfel kunnen eventuele boeteclausules, of andere mogelijke financiële compensaties bij een eventuele gebrekkige werking van deze infrastructuur, ook een indicatie geven welke partij het bouwrisico daadwerkelijk draagt.

### 4.3. Beschikbaarheidsrisico

Algemeen gesteld is het beschikbaarheidsrisico 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 een service die niet aan de vooropgestelde kwaliteitsstandaarden voldoet.

De overheid wordt niet geacht dit risico te dragen wanneer deze beschikt over de mogelijkheid om zijn periodieke terugbetalingen afhankelijk te maken van de wijze waarop de private entiteit de vooropgestelde performantie-eisen 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 bepaalde periode.

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, in een te lage effectieve vraag of gebruikstevredenheid bij de eindgebruikers. Normaal gezien 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 bij een autoweg.

Ingeval niet voldaan wordt aan de vooropgestelde eisen moet de overheid in staat zijn om hiervoor automatisch boetes toe te passen. Deze moeten bovendien een reële impact hebben op de inkomsten en de winst van de andere partij. Ingeval het niet halen van de eisen ernstig en langdurig is, kan deze inhouding op de betaling ook impact hebben op de afbetaling van de initiële investeringen. Ook kan dit 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 partner behorende tot de private sector wordt verondersteld in staat te zijn om het zich voordoen tijdens de uitvoeringsfase van deze risico's te voorkomen of alvast te beheersen. In buitengewone omstandigheden kan daarvan afgeweken worden zoals vb. bij ernstige wijzigingen in het beleid of als gevolg van force majeure. Wel dienen deze uitzonderingen expliciet in het contract opgesomd te zijn.

#### 4.4. Vraagrisico

Met het vraagrisico wordt het risico bedoeld waar de variabiliteit van vraag hoger of lager is dan kon worden vermoed op het moment van de ondertekening van het contract. Dit kan het resultaat zijn van de bedrijfscyclus, 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 entiteit uit de private sector is blootgesteld.

De partij behorende tot de private sector 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 deze vraag opnieuw aan te moedigen. In dit opzicht voert de private partner zijn activiteit uit op een volledig commerciële manier.
- De aanwezigheid van mogelijkheden in het basiscontract om de infrastructuur aan te wenden voor andere doeleinden dan deze door de overheid opgelegd, is een indicatie dat deze private partner het vraagrisico draagt. Uiteraard kunnen hieromtrent contractueel een aantal beperkingen opgelegd zijn.

Niet tegenstaande de private entiteit het vraagrisico draagt, kan de overheid toch tussenkomen 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 de betrokken overheid) die een duidelijke beleidswijziging betekenen of aan de ontwikkeling van directe concurrerende infrastructuur gebouwd onder overheidstoezicht.
- Sommige uitzonderlijke 'externe' gebeurtenissen kunnen een duidelijke impact hebben langs de vraagzijde. Deze moeten op voorhand limitatief opgelijst zijn en beperkt tot die redenen die niet tegen een redelijke prijs te verzekeren zijn. De private entiteit is contractueel verplicht een verzekeringsbeleid te onderschrijven, wat niet uitsluit dat onder bepaalde omstandigheden de mogelijkheid bestaat dat de overheid voor niet of moeilijk verzekerbare risico's kan tussenkomen.

## 5. Enkele toepassingen

Om bovenvermelde principes te illustreren worden deze in dit hoofdstuk getoetst aan een aantal concrete situaties. Belangrijk hierbij is dat deze voorbeelden een louter illustratief karakter hebben, en geen rechtsgrond kunnen zijn voor mogelijke latere interpretatienuances. De uiteindelijke beoordeling van deze regels blijft een verantwoordelijkheid van Eurostat en het Instituut voor de Nationale Rekeningen, waarbij hun beoordeling in functie van voortdurend bijkomend onderzoek ook aan voortdurende nuancewijzigingen onderhevig kunnen zijn.

### 5.1. Instellingen zonder winstoogmerk en ESR95-neutraliteit

Het begrip vereniging zonder winstoogmerk (VZW) wordt wettelijk bepaald en duidt op een rechtspersoon die geen commerciële doelstellingen nastreeft. Recentelijk werd de Belgische vzw-wetgeving gewijzigd<sup>2</sup>.

Naast deze juridische benadering hanteert Eurostat een eigen beoordelingskader. In dit verband wordt ook gesproken van instellingen zonder winstoogmerk (IZW). Deze wordt gedefinieerd als:

Een juridische of sociale eenheid die opgericht is voor de productie van goederen en diensten, maar die een zodanige status heeft dat het haar niet is toegestaan als bron van inkomen, winst of andere financiële verdiensten te fungeren voor de eenheden die haar hebben opgericht, of die haar beheren of financieren.

Ter beoordeling of een IZW uit ESR95-ogpunt als een private entiteit kan beschouwd worden, dienen volgende drie vragen hieromtrent uitsluitel te geven:

- Is de betrokken eenheid een institutionele eenheid?
- Is de betrokken institutionele eenheid een overheidsproducent of niet?
- Is de overheidsproducent een marktproducent of niet?

Elke IZW kan als een institutionele eenheid beschouwd worden zodat de volgende criteria uitsluitel zullen dienen te brengen.

---

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

Om na te gaan of sprake is van een overheidsproducent of niet, dient de zeggingschap uitgeoefend door de overheid nagegaan te worden. Gezien de niet-winstgevende doelstellingen zal deze IZW wellicht actief zijn in overheidsgerelateerde domeinen. Voor zover deze doelstellingen worden gerealiseerd met private middelen of zonder samenwerking met de overheid is zeker geen sprake van een overheidsproducent. In dit geval hoort de IZW dan ook thuis bij de private sector.

In die gevallen waarbij de IZW werkt met hoofdzakelijk publieke middelen zal de overheid wellicht over een bepaalde vorm van zeggingschap beschikken. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de vrije inrichtende machten die een groot deel van ons zorg- en onderwijsaanbod realiseren. Als de overheid een belangrijke zeggingschap heeft in deze IZW is er zeker sprake van een overheidsproducent. Indien er sprake is van een overheidsproducent dient het laatste criterium uitsluitend te brengen.

Het 50%-criterium bepaalt dat ingeval de opbrengsten uit verkopen meer dan 50 % van de productiekosten dekken, de IZW tot de private sector hoort. Indien dit niet zo dient de IZW tot de publieke sector gerekend te worden.

Volgende eigenschappen van de publieke financiering duiden erop dat sprake is van opbrengsten uit verkopen:

- zelfde voor alle instellingen actief in een bepaalde sector
- afhankelijk van de werkelijke prijs van de betrokken prestatie <sup>3</sup>: dit is de realistische en reële prijs die de betrokken instelling voor een dergelijke prestatie draagt
- gelinkt aan het aantal prestaties die geleverd worden

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

- op basis van de werkelijk gemaakte kosten waarbij de tussenkomst van de overheid wordt bepaald op basis van de reële kosten die deze IZW maakt, waarbij dus geen rekening wordt gehouden met de economische waarde van de prestaties en diensten die deze 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 weddes, lonen van de werknemers,... aan bod komen.
- onder 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.

---

3) Indien de werkelijke prijs van de betrokken prestatie op 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

- Specifieke financiering voor welbepaalde soorten IZW's, waar andere entiteiten die dezelfde prestaties leveren geen beroep kunnen op doen.

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

## **5.2. Verschillende betalingsmechanismen bij wegen en ESR95-neutraliteit**

Zoals uit voorgaande toepassing bleek, speelt het betalingsmechanisme een belangrijke rol bij het nagaan van de ESR-neutraliteit van een welbepaalde entiteit. Naast de vraag in welke mate deze overheidsbetalingen als opbrengsten uit verkoop kunnen beschouwd worden, zeggen deze ook iets over de verdeling van het beschikbaarheids- en vraagrisico.

Het betalen van tol bij wegverkeer gerelateerde infrastructuur bestaat al lang. Terwijl in het verleden dit vaak private initiatieven waren, zijn in de tweede helft van vorige eeuw de meeste van deze tolconcessies in de handen van overheidspelers terecht gekomen. Slechts bij een beperkt aantal PPS-projecten kon door betaling van tolgelden door de gebruikers de volledige bouwkost van nieuwe infrastructuur evenals de bijhorende onderhoud- en exploitatiekost compenseren. Bovendien bleek al gauw dat het jaren duurde vooraleer tal van gebruikers bereid waren om te betalen voor infrastructuur die vroeger gratis was. Dit zorgde ervoor dat tal van projecten tijdens de aanloopjaren nooit het vooropgestelde aantal gebruikers kon halen of zelfs maar benaderen. Hierbij kan zeker gedacht worden aan de Vlaamse Liefkenshoektunnel, waarbij na overname van deze infrastructuur door de overheid, deze toch rendabel bleek te zijn<sup>4</sup>.

Teneinde deze projecten toch financierbaar te maken, ontstond het principe van publieke schaduwtoel. Hierbij ontving de private partner die de infrastructuur had gebouwd en exploiteerde nog altijd een betaling in functie van het aantal gebruikers van deze infrastructuur. Wel gebeurde deze betaling niet langer door de eindgebruiker maar door de overheid. Dit principe werd ondermeer toegepast bij de tunnel van Cointe te Luik (verbinding E40-E42 met de E25). In het buitenland zijn de meeste toepassingen in Portugal terug te vinden maar vb. ook bij de Wijker- en Noordertunnel in Nederland. Alvast in deze laatste 2 gevallen bleek dat door de keuze voor dit principe de Nederlandse overheid heel hoge vergoedingen diende te betalen aan de private exploitanten.

---

4) zie jaarverslag 2004 Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel (BAM)

Op basis van zowel de ervaringen met reële gebruikerstol en publieke schaduwtol, ontwikkelden zich de voorbije jaren een aantal meer uitgebalanceerde PPS-betalingsmechanismen. Hierbij zijn zowel een 1e, 2e en 3e generatie mechanisme te onderscheiden:

### 1e generatie betalingsmechanisme <sup>5</sup>:

Dit is 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 onder 5,2 m worden als personenverkeer beschouwd, langere voertuigen als vrachtverkeer.
- Moment van beschikbaarheid: bonus ter stimulering van een vlugge openstelling van de infrastructuur
- Performantie van de infrastructuur: boetes ingeval het sluiten van een aantal rijwegen, bonus/malus voor de veiligheidsaspecten

### 2e generatie betalingsmechanisme <sup>6</sup>:

Dit betalingsmechanisme is 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 boven 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 de piekperiodes
- Veiligheidscomponent werd iets belangrijker

### 3e generatie betalingsmechanisme:

Dit betalingsmechanisme ontstond vanuit de ontwikkelingen rond het facilitair gebeuren in gebouwen. De klemtoon komt nog meer dan het vorige betalingsmechanisme 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. Op die manier wordt de private partner gestimuleerd om de onderhoudstaken die invloed hebben op de doorstroming tijdens kalmere periodes uit te voeren.
- Service management: kleinere component rond de 5 jaarlijkse planning van specifieke SLA's
- Veiligheidscomponent zelfde als 2e generatie betaling

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

6) idem voorgaande

Terwijl reële gebruikerstol altijd als opbrengsten uit verkopen kan beschouwd worden, zal dit bij publieke schaduwtol evenals de 3 bovenvermelde PPS- betalingsmechanismen wellicht ook 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 verantwoord is. Concreet betekent dit dat de vergoeding van de overheid in overeenstemming dient te zijn met de waarde van de betrokken infrastructuur.

Naast dit 50%-criterium zegt het betalingsmechanisme ook iets over de verdeling van het beschikbaarheids- en vraagrisico. Bij een reële tol, publieke schaduwtol en het eerste betalingsmechanisme zal de private partner wellicht zowel het vraag- als beschikbaarheidsrisico op zich nemen. Ingeval het 2e en 3e generatie betalingsmechanisme wordt vooral het beschikbaarheids- veel minder het vraagrisico overdragen. Daarom worden dit ook wel beschikbaarheids-mechanismen genoemd.

Uiteraard heeft het gebruikte betalingsmechanisme maar een indicatie rond een aantal aspecten van de ESR95-neutraliteit en kan een beoordeling rond ESR95-neutraliteit nooit uitsluitend op basis van het betalingsmechanisme gebeuren!

### **5.3. Overdracht van onroerende goederen op een ESR 95-neutrale manier**

De overheid kan aan een entiteit of Special Purpose Vehicle (SPV) behorende tot de private sector een duurzaam goed overdragen. Deze ontvanger kan zowel een entiteit of SPV zijn met publiek, publiek-privaat of private aandeelhouders. Of sprake is van een ESR-neutrale transactie zal in grote mate afhangen of sprake is van een kapitaaloverdracht of een financiële transactie.

Bij een **kapitaaloverdracht** zal de overheid de activa ter beschikking stellen aan deze entiteit 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 entiteit, wat wellicht een maatschappelijke meerwaarde zou moeten opleveren.

Bij een **financiële transactie** doet de overheid de overdracht van een duurzaam onroerend in de hoedanigheid van aandeelhouder. Hierbij wordt aan de private entiteit middelen toegekend waarvoor in return financiële activa worden ontvangen en dividenden verwacht. Dergelijke transactie moet voldoen aan volgende 3 belangrijke kenmerken:

- De middelen worden ter beschikking gesteld van de entiteit die over een grote mate van vrijheid beschikt bij de aanwending van deze middelen.
- De aandeelhouders hebben recht op een dividend welke geen vast of op voorhand bepaald bedrag is. Het betalen van dividenden is in het kader van ESR 95 echter een zeer belangrijk criterium.
- Indien de entiteit 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 op een ESR 95 - neutrale of minstens zo neutraal mogelijk moet zijn, is het aangewezen deze overdracht te organiseren onder de vorm van een financiële transactie. Een kapitaaloverdracht is immers in geen geval ESR 95 – neutraal.

#### **5.4. Overheidswaarborg ten gunste van de private sector**

De overheid kan een overheidswaarborg verlenen voor bepaalde leningen die door entiteiten uit de private sector worden aangegaan. Dergelijke waarborgverlening zal ongetwijfeld de toegang van de betrokken entiteit tot de financiële markten vergemakkelijken. Ook zal deze leiden tot aanzienlijk gunstiger financiële voorwaarden dan zonder deze waarborg.

In geval van de toekenning van een overheidswaarborg aan een entiteit uit de private sector voor een langdurige financiering onderscheidt ESR95 2 mogelijke situaties.

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 entiteit. 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.

Zolang er geen beroep gedaan wordt op de overheidswaarborg bestaat de gewaarborgde schuld enkel in hoofde van degene die de verplichting heeft 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 95 - neutraal.

Wordt wel beroep gedaan op de overheidswaarborg, bijvoorbeeld financiële moeilijkheden of een noodzakelijke herstructurering van de begunstigde, dan gaat door de uitoefening ervan de schuld geheel of gedeeltelijk over naar de overheid. De gewaarborgde schuld wordt dus een overheidsschuld voor het totale bedrag waarvoor beroep gedaan wordt 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 niet langer ESR95-neutraal is.

### **5.5. Leasing tussen overheid en entiteit uit private sector**

Voor de aanvulling rond langetermijncontracten tussen de overheid en private entiteiten van 11 februari 2004, maakte Eurostat al onderscheid tussen financiële en operationele leasingovereenkomsten. Hierbij wordt niet zozeer uitgegaan van de juridische vorm wel naar de economische realiteit: wie is in hoofdzaak blootgesteld aan de meeste risico's en potentiële opbrengsten inherent aan de infrastructuur?

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

De antwoorden op volgende vragen kunnen een indicatie geven of het risico daadwerkelijk door de leasinggever gedragen worden (= 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?
- Maakt de leasinggever een aanzienlijke en voortdurende inspraak op de wijze waarop het contract wordt uitgevoerd, neemt hij 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 deze tot hoofdtaak heeft om gebouwen, infrastructuur of materiaal ter beschikking te stellen aan derden?

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

## 5.6. Langdurige PPS-overeenkomsten

In de ESR 95-terminologie wordt PPS gedefinieerd als het aankopen van diensten door een overheid op basis van specifiek hiervoor gedane investeringen door een private entiteit.

Op de eerste plaats dient nagegaan te worden of de partij waarmee de overheid een contract aangaat 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 entiteit uit de private sector kunnen de bijhorende investeringen buiten de overheidsbegroting gehouden worden, als deze naast het bouwrisico ook het beschikbaarheids- of vraagrisko op zich neemt.

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

### Eindbestemming van de infrastructuur

Als bij de beëindiging van het contract de bijhorende infrastructuur eigendom blijft van de private partner en deze nog een aanzienlijke economische waarde vertegenwoordigt, heeft dit een indicatie dat het merendeel van de risico's bij de private partner liggen. Uiteraard kan de overheid hierbij een aankoopoptie hebben om deze infrastructuur aan marktprijs aan te kopen.

Ingeval de overheid echter een aankoopverplichting heeft tegen een prijs die substantieel lager is dan de marktwaarde op het einde van het contract heeft een indicatie dat het merendeel van de risico's bij de overheid liggen. 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. Dezelfde redenering kan worden aangehouden indien de overheid op het einde van het contract de infrastructuur verwerft om niet.

### Eventuele overheidsinterventies rond de financiering

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

Hierbij zijn volgende bedenkingen te maken:

- Als tijdens de bouw de kapitaalskost overwegend door de overheid worden gedragen betekent dit in feite dat het financiële risico bij de overheid 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 leningslast is niet bepalend wie het merendeel van de risico's draagt doch heeft toch wel een sterke indicatie.

## BESLUIT

Sinds de invoering van de Maastricht normen in de EU is de nood aan convergentie van de regels die van toepassing zijn op de Nationale Boekhouding van elke lidstaat enorm toegenomen. Zonder de convergentieregels, die hun beslag kregen in het zogenaamde ESR95-systeem, zou het immers onmogelijk zijn om een correcte toepassing van de Maastricht normen toe te passen.

Het feit dat bij de toepassing van de regels, de economische realiteit primeert boven een strikte juridische benadering, is in principe een goede zaak omdat de sociaal-economische omgeving voortdurend wijzigt en de juridische context zeer verschilt van lidstaat tot lidstaat (denken we maar aan de verschillen in het nationale begrotingsrecht).

Het gevolg hiervan is echter dat het ESR95-systeem een zekere mate van interpretatie en flexibiliteit vertoont en bijgevolg het Statistisch Bureau van de EU voortdurend nieuwe aanpassingen en nieuwe inzichten publiceert.

Daarnaast is ook de laatste jaren wereldwijd de belangstelling voor Publiek Private Samenwerking (PPS) toegenomen, zodat wij ook in de EU meer en meer toepassingen zien, vooral in grote infrastructuurprojecten die al of niet van grote invloed kunnen zijn op het overheidstekort en de overheidsschuld.

Daarbij werden heel wat nieuwe organisatievormen gecreëerd met als doel de samenwerking tussen publieke en private sector te realiseren.

De vraag of bepaalde entiteiten en hun aangepane schulden een impact hebben op het overheidsbudget, is daarbij in vele gevallen, doorheen Europa, een belangrijke prangende en voor discussie vatbare aangelegenheid.

Vanuit politiek, maar ook vanuit algemeen maatschappelijk oogpunt gezien, is het uiterst belangrijk om aan te dringen op duidelijke consistente regelgeving, waarbij tevens nood is aan een breed wetenschappelijk draagvlak. Het artikel wil hiertoe een bijdrage leveren.

## **BIBLIOGRAFIE**

Boullart Sven en Depré Luc, 2005, de relatie tussen schulden van instellingen van openbaar nut en de overheidsschuld, Europees en federaal Belgisch perspectief, (Vanden Broele)

De Braekeleer, F. and van Sprundel, P., 2003, De budgettaire aspecten van publiek-private samenwerking, uit 'Publiek-Private Samenwerking, verslagboek van de studiedagen georganiseerd door het Instituut van de Overheid'

Deloitte, BAM ESA95 version 27.08.2004 discussion paper, 2004 (vertrouwelijk document)

Deloitte en Tijdelijke Vereniging SAM, september 2002, Financiering Masterplan Antwerpen, (vertrouwelijk document)

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

European Central Bank, oktober 2004, Statistical Treatment of Special Purpose Vehicles and related Issues, (Background Paper), Issue 9

Het Rekenhof, 18 mei 2005, Informatief document inzake de ESR 95 methodologie (opvraagbaar op [www.courdescomptes.be](http://www.courdescomptes.be)),

HM treasury, Quantative assessment user Guide, augustus 2004, (op te vragen op [www.hm-treasury.gov.uk/media](http://www.hm-treasury.gov.uk/media))

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

IPPR Commission on Public Private Partnerships, 2000, Contract Issues and Financing in PPP/PFI (Do we need the 'F' in 'DBFO' Projects?), Cambridge Economic Policy Associates Ltd

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

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