



INSTITUUT VOOR DE NATIONALE REKENINGEN

## ADVIES

### Adviesaanvraag van de Vlaamse Gemeenschap met betrekking tot de statistische behandeling van een mini-DBFM-model

De Vlaamse Gemeenschap heeft op 9 maart 2017 bij het Instituut voor de nationale rekeningen (INR) een DBFM-bestek ingediend dat werd ontwikkeld voor kleinschaliger bouwprojecten van het type publiek vastgoed voor lokale besturen. Op 28 april 2017 werd een gewijzigde versie van dat bestek ingediend.

Over dat bestek worden aan het INR drie concrete vragen gesteld:

- Kan een PPS-project dat gebruik maakt van dit model en dat zich houdt aan de erin naar voren geschoven principes als een *off balance* geclassificeerd PPS-project worden beschouwd zoals gedefinieerd in de Manual on Government Debt and Deficit?
- Welke elementen zijn van belang voor een definitieve ESR-classificatie in dit model?
- Beschikt een overheid die gebruik maakt van dit model nog over een marge om (in beperkte mate) inkomsten te genereren uit het onderliggende actief?

### Advies van het INR

Voor dit advies steunt het INR in hoge mate op het document 'A guide to the statistical treatment of PPPs' (september 2016) – hieronder de Handleiding -.

De Handleiding omvat drie belangrijke delen:

- In hoofdstuk 2 wordt onder meer de sectorclassificatie van de private partner besproken. Er wordt specifiek ingegaan op de sectorclassificatie van het *special purpose vehicle* (SPV) dat doorgaans binnen PPS-contracten wordt opgericht en op de vraag wat de impact is van een deelname van een publieke partner daarin.
- In hoofdstuk 3 worden alle gangbare clausules geanalyseerd die in Europa in publiek-private samenwerkingscontracten (PPS-contracten) voorkomen met een beoordeling door Eurostat waaruit blijkt in hoeverre die clausules relevant zijn voor de statistische beoordeling van het project.
- In hoofdstuk 4 wordt beschreven hoe, na het analyseren van de individuele clausules, een algemene evaluatie moet worden gemaakt van de verdeling van de risico's en voordelen binnen het project.

In dit advies geeft het INR aan welke elementen het in het ontwerpbestek heeft kunnen verifiëren en welke nog onbekend zijn om een conclusie te kunnen trekken over de statistische behandeling van het project.

## 1. Sectorclassificatie partner, type van het actief en duur van het contract

Aangezien het om een standaardbestek gaat, kan er geen analyse van de partner worden gemaakt. In het model in kwestie wordt er wel van uitgegaan dat er bij de SPV geen sprake is van publieke participatie of andere publieke betrokkenheid (verstrekking van vreemd vermogen, financiële waarborgen,...).

Betreft het een SPV die wordt opgericht, dan zal het INR nagaan of er geen publieke aandeelhouders zijn die, volgens het ESR2010, deel uitmaken van de overheidssector<sup>1</sup>. Mochten dergelijke aandeelhouders over vetorechten beschikken, dan wordt het project niet beschouwd als een PPS en wordt de entiteit geconsolideerd bij de overheid.<sup>2</sup> Gaat het niet om een SPV, dan dient eveneens te worden gecontroleerd of het geen vennootschap betreft die door het INR wordt beschouwd als een entiteit die deel uitmaakt van de overheid.

Ook de aard van het actief is belangrijk voor de statistische behandeling. Gaat het om renovatiewerken, dan dient de waarde van het actief te verdubbelen ten opzichte van de situatie vóór de werken; anders dient het project op de balans van de overheid te worden geregistreerd.

De duurtijd van het contract is eveneens een belangrijk element. De in het ontwerp vermelde duurtijd (20/30 jaar) is voldoende om in de context van publiek vastgoed als een PPS-contract te worden beschouwd aangezien die periode op zijn minst één belangrijke onderhoudscyclus omvat.

## 2. Analyse van de individuele clausules in het bestek

### 2.1. Clausules die nog niet kunnen worden geverifieerd

In het standaardbestek wordt niet gedefinieerd op welke wijze de opdrachtnemer de rechten verwerft die noodzakelijk zijn om zijn opdracht te kunnen vervullen. De overdracht van zakelijke rechten kan er in bepaalde gevallen voor zorgen dat, om fiscale redenen, de private partner de zekerheid krijgt dat binnen de vijftien jaar het bedrag van de kapitaalkosten wordt wedersamengesteld. Dergelijke clausules zouden leiden tot een *on balance* registratie.

In het standaardbestek wordt gepreciseerd dat het onderhoud bestaat uit het eigenaarsonderhoud, aangevuld met de technieken. Het onderhoud van de technieken moet ten laste komen van de private partner, anders dient het actief *on balance* te worden geregistreerd bij het lokaal bestuur.

De onbeschikbaarheid van de infrastructuur moet op individuele basis en rekening houdend met het specifieke infrastructuurtype verfijnd worden op basis van het in het bestek gehanteerde principe dat de beschikbaarheidskorting verhoudingsgewijs wordt aangerekend. Indien wordt geoordeeld dat de

---

<sup>1</sup> Een dergelijke verificatie kan gebeuren op basis van de lijst van publieke eenheden die wordt gepubliceerd op de website van het INR. Eenheden die een sectorcode hebben die begint met S.13 maken deel uit van de overheid.

<sup>2</sup> Ook indien de overheid anderszins dergelijke rechten zou verwerven, bijvoorbeeld via een onderlinge overeenkomst, dient de SPV bij de overheid te worden geconsolideerd.

infrastructuur contractueel niet beschikbaar is, maar in de praktijk toch wordt gebruikt, wordt de beschikbaarheidsvergoeding tot maximaal de helft gereduceerd. Worden die principes nageleefd, dan hebben deze clausules geen invloed op de statistische behandeling.

## 2.2. Clausules die geen invloed hebben op de statistische behandeling

De in het bestek opgesomde gevallen van overmacht, gevallen van uitstel en gevallen van vergoeding zijn limitatief en betreffen factoren die geen macro-economische wijzigingen opvangen, of fouten of vergissingen van de private partner. Het gaat niet om voorzienbare of inschatbare voorvallen.

De lokale overheid voorziet niet in financiering in de vorm van een participatie, een lening, een financiële waarborg of eenmalige betalingen. Er werd dan ook geen factor geïdentificeerd die de statistische behandeling van het project beïnvloedt.

De beperking op het aangaan van een nieuwe financieringsovereenkomst door de private partner, namelijk dat die nieuwe overeenkomst geen negatieve gevolgen voor de opdrachtgever zou hebben in de vorm van zwaardere financiële verplichtingen in geval van vroegtijdige beëindiging van het contract, zorgt ervoor dat die clause evenmin een impact heeft op de statistische behandeling van het project.

Bij herfinanciering zal 25 % van de herfinancieringswinst worden doorberekend in de beschikbaarheidsvergoeding. Die bepalingen hebben geen invloed op de statistische behandeling van het PPS-project zolang het percentage van de gedeelde herfinancieringswinst niet uitstijgt boven 33 % zoals aangegeven in de Handleiding.

Inzake de kosten voor het verplaatsen of verwijderen van de kabels, indien de kabel-, leiding-, of hoogspanningsbeheerder die niet op zich neemt, zullen de kosten, indien ze konden worden voorzien op basis van de verstrekte gegevens, ten laste komen van de opdrachtnemer.

De vrijwaringsclausules, krachtens welke de opdrachtnemer de overheid moet vrijwaren, betreffen elementen die onder de controle van de opdrachtnemer vallen. Daardoor heeft die clause geen impact op de statistische behandeling.

De beëindigingsclausules zijn dusdanig dat ze de statistische behandeling niet beïnvloeden.

- In geval van vroegtijdige beëindiging door tekortkoming vanwege de opdrachtnemer vertrekt het standaardmodel van de boekwaarde; met de herstellkosten, inclusief additionele onderhouds- en beheerskosten, wordt echter rekening gehouden om de vergoeding (die negatief kan zijn) te bepalen.
- Er bestaat een onderscheid tussen de compensatie bij vroegtijdige beëindiging door de opdrachtgever en bij beëindiging door overmacht. In dit laatste geval wordt geen toekomstige vergoeding voor het ingebrachte kapitaal of voor de aandeelhoudersleningen in rekening gebracht.

## 2.3. Clausules die de statistische behandeling beïnvloeden

Wat het onderhoudsplan betreft, mag van de initiële periodiciteit worden afgeweken als een normale en zorgvuldige uitvoering van de respectievelijke onderhoudsverplichting, nadat de opdrachtgever daar heeft mee ingestemd, een minder intensief eigenaarsonderhoud verantwoordt ofwel tot een intensiever eigenaarsonderhoud noopt. Indien in het uiteindelijk contract zou worden gestipuleerd dat de

opdrachtgever een aanpassing van het contract kan tegenhouden zelfs indien de partner kan aantonen dat zulks geen weerslag heeft op het actief, is dit een element dat een gematigde invloed heeft op de statistische behandeling.

## 2. Conclusie

Het gaat om een standaard DBFM-bestek. Bijgevolg zijn niet alle elementen bekend om een volledige statistische analyse te kunnen uitvoeren. Bovendien kunnen de lokale overheden afwijken van dit standaardbestek. Op basis hiervan kan het INR derhalve geen besluit nemen inzake de statistische behandeling van een concreet project.

- Kan een PPS-project dat van dit model gebruik maakt en dat zich aan de erin naar voren geschoven principes houdt, worden beschouwd als een *off balance* geclassificeerd PPS-project zoals gedefinieerd in de Manual on Government Debt and Deficit?

PPS-projecten die van dit model gebruik maken en die nauwgezet de principes ervan naleven, kunnen eventueel *off balance* worden geregistreerd. Er moet wel worden nagegaan of de uiteindelijke contracten die op basis van deze contracten tot stand komen geen elementen bevatten die op de statistische behandeling een dusdanige invloed hebben dat ze *on balance* dienen te worden geregistreerd.

- Beschikt een overheid die gebruik maakt van dit model nog over een marge om (beperkt) inkomsten te genereren uit het onderliggende actief?

Uit de analyse van het INR blijkt één clause die een gematigde invloed zou hebben op de statistische behandeling. Verwijzend naar hoofdstuk 4 van de Handleiding betekent zulks dat dit project door het INR *off balance* zou worden geregistreerd.

In principe kan dit ontwerpbestek dus ook worden gebruikt voor projecten waarbij de overheid extra inkomsten verwerft, zolang die minder dan 50 % bedragen van de beschikbaarheidsvergoedingen die de overheid aan de opdrachtnemer zal uitkeren. Indien de extra inkomsten voor de overheid tussen de 20 en 50 % zouden liggen, heeft dat een zware invloed op de statistische behandeling. Algemeen beschouwd, zou een project met één gematigde en één zware invloed op de statistische behandeling evenwel *off balance* worden geregistreerd.

- Welke elementen zijn van belang voor een definitieve ESR-classificatie in dit model?

De verdeling van de risico's en de voordelen binnen het project dient algemeen te worden beoordeeld op basis van het ondertekende contract. Indien het project volgens de overheid *off balance* moet worden geregistreerd, dient op zijn minst de volgende informatie aan het INR te worden bezorgd:

1. het ondertekende contract;
2. een identificatie van de opdrachtnemer;
3. een inschatting van de financiële inkomsten die de overheid uit het project zou kunnen halen;
4. een overzicht van de punten waarop de opdrachtgevende overheid afgeweken is van het standaardbestek;
5. een inschatting van de verschuldigde beschikbaarheidsvergoeding, indien de infrastructuur gedurende één kwartaal niet beschikbaar zou zijn.