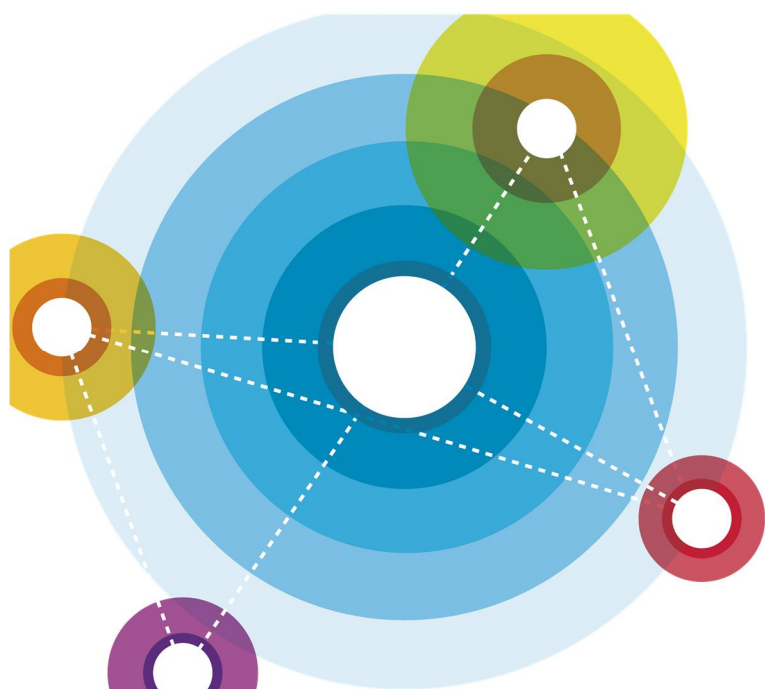


Verslag van de Werkgroep “Mobilisatie van kapitaal en publiek-privé partnerschappen”



Nationaal Pact
voor Strategische
Investeringsen

Pacte National
pour les Investissements
Stratégiques

Juni 2018

Marc Raisière
Arnaud Dessoy
Luc Dresse

Voorzitter
Belfius
Nationale Bank van België

Inhoudstafel

<u>INLEIDING EN KERNBODSCHAPPEN</u>	<u>1</u>
<u>1. EEN GOEDE GOVERNANCE VAN DE INFRASTRUCTUUR: DE SLEUTELFACTOR VAN DE EFFICIËNTIE VAN ALLE OVERHEIDSINVESTERINGEN</u>	<u>2</u>
<u>2. ALTERNATIEVE FINANCIERINGEN SAMEN MET DE PRIVÉSECTOR</u>	<u>4</u>
2.1 PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING / DBFM	4
A. POTENTIËLE INBRENG VAN PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKINGEN BIJ DE UITVOERING VAN HET INVESTERINGS-PACT	4
B. HOE KUNNEN WE SUCCESVOL AANZETTEN TOT HET GEBRUIK VAN PPS-PROJECTEN IN EEN BELGISCHE CONTEXT?	8
C. AANBEVELINGEN VOOR HET SUCCESVOL STIMULEREN VAN PPS-STRUCTUREN	9
2.2 ENERGIEPRESTATIECONTRACTEN (EPC)	12
A. ENERGIE-EFFICIËNTIE VAN GEBOUWEN: EEN GROTE UITDAGING, DIE OOK KANSEN INHOUDT	12
B. SPECIFIEKE FINANCIERINGSFORMULES	12
C. BELANGRIJKE STEUN VAN EUROPA IN ZIJN ENERGIESTRATEGIE	13
D. AANBEVELINGEN TER ONDERSTEUNING VAN DE ONTWIKKELING VAN EPC'S	14
<u>3. ZORGEN VOOR EEN RUIMERE BASIS VAN POTENTIËLE INVESTEERDERS</u>	<u>16</u>
A. INVESTERINGSFONDS IN INFRASTRUCTUURPROJECTEN	16
B. DYNAMISCH BEHEER VAN DE OVERHEIDSACTIVA	18
C. EUROPESE INSTRUMENTEN	19
<u>4. EEN TRANSVERSAAL VOORSTEL TER VERSTERKING VAN DE EXPERTISE EN DE GOVERNANCE M.B.T. DE INVESTERINGS-PROJECTEN IN BELGIË</u>	<u>20</u>
A. HET VOORBEELD VAN DE GOOD PRACTICES IN ANDERE LANDEN	20
B. HUIDIGE SITUATIE IN BELGIË	21
<u>BIJLAGE 1: GOVERNANCEKADER VAN INVESTERINGS-PROJECTEN:</u>	<u>25</u>
<u>BIJLAGE 2 : GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN</u>	<u>28</u>
<u>BIJLAGE 3: INFORMELE BIJENKOMSTEN MET DE STAKEHOLDERS VAN DE PPS-PROJECTEN</u>	<u>30</u>

Financieringen mobiliseren voor efficiënte investeringen in infrastructuur

Inleiding en kernboodschappen

In België vormt het gebrek aan voldoende infrastructuurinvesteringen een rem op de ontwikkeling van het economisch potentieel. Ondernemingen en burgers worden een achteruitgang gewaar in de kwaliteit van de netwerken voor transport en van onze publieke infrastructuur in het algemeen. Internationale instellingen doen aanbevelingen om in dat verband de inspanningen op te voeren. Terzelfder tijd moeten de keuzes inzake overheidsinvesteringen op een oordeelkundige wijze gebeuren, als gevolg van de begrotingsvereisten in het licht van de nog altijd hoge overheidsschuld en de verwachte vergrijzing van de bevolking.

Dat leidt tot 2 vaststellingen:

- De fasen inzake planning, uitvoering en gebruik van de investeringsprojecten moeten berusten op een degelijke governance om zo te komen tot een maximale efficiëntie.
- De investeringsprojecten moeten kunnen terugvallen op een brede en gediversifieerde financieringsbasis, zowel publiek als privé, die is aangepast aan hun specifieke vereisten.

Deze nota doet een aantal aanbevelingen ter versterking van die aspecten in België en ter ondersteuning van de prioritaire investeringen die overigens naar voren worden geschoven in diverse domeinen van het Nationaal Pact voor Strategische Investerings. Ze omvat 4 onderdelen:

1. Een verwijzing naar het belang van de planning en de governance van de infrastructuurprojecten.
2. Trends met het oog op een systematische ondersteuning van publiek-private samenwerkingsprojecten (PPS), als het gebruik daarvan gerechtvaardigd is.
Het is voornamelijk de bedoeling om duidelijke vooruitzichten te bieden voor de ontwikkeling van PPS-projecten, die worden gedragen door een politieke langetermijnvisie, en om te zorgen voor de voorwaarden voor een concurrerende PPS-markt.
Energieprestatiecontracten (EPC) passen perfect in die visie.
3. De mogelijkheden om in een breed veld financieringsbronnen te mobiliseren ten gunste van infrastructuurprojecten.
Om een beleid van overheidsinvesteringen op een geplande manier te voeren, moet men *een duidelijk beeld hebben van de vermogenssituatie van de openbare besturen, zowel wat de materiële als de financiële activa betreft. En ook al is er ruimschoots voldoende financiering voorhanden voor goed gestructureerde projecten, toch is er eveneens de optie om de financieringsbasis te verbreden via gespecialiseerde fondsen of door Europese financieringen aan te spreken.*
4. Ten slotte is er een transversaal voorstel voor een versterkte coördinatie en expertise tussen de diverse stakeholders in België, zowel publiek als privé.

In het licht van de institutionele staatsstructuur zou coördinatie op 2 niveaus – zowel politiek als met experts - het mogelijk maken de synergiemogelijkheden beter te benutten en te zorgen voor efficiëntere investeringsprojecten bij de diverse entiteiten.

De aanbevelingen zijn gestoeld op de lessen die getrokken zijn uit de bestaande praktijken in België en in diverse andere landen, zowel op basis van verslagen - onder meer het verslag van oktober 2017 opgesteld onder impuls van het kabinet van de minister van Financiën - als van contacten met de operatoren.

1. Een goede governance van de infrastructuur: de sleutelfactor van de efficiëntie van alle overheidsinvesteringen

Infrastructuurinvesteringen zijn op zich al complexe projecten, niet alleen in technisch opzicht, maar ook wat hun financiële structurering en operationeel beheer aangaat.

Of ze nu deel uitmaken van een traditionele overheidsopdracht of van een publiek-private samenwerking, overheidsinvesteringen moeten grondig en objectief worden voorbereid met het oog op een zo groot mogelijke efficiëntie en om de effectieve budgettaire toezeggingen en de risico's voor de overheidsbudgetten te beperken. Overheidsinvesteringen hebben immers een aanzienlijke impact op de overheidsfinanciën, zowel in de uitvoeringsfase als tijdens de levenscyclus ervan.

Een dergelijke voorbereiding moet gedragen worden door instellingen en door een degelijke governance. Voor overheidsinvesteringen is het gebruik van een rationele selectieprocedure des te belangrijker, omdat de gemaakte keuzes zowel een financiële als een maatschappelijke en milieu-impact zullen hebben op lange termijn. Bovendien zorgen investeringsuitgaven voor het ontstaan van duurzame activa die in goede staat moeten worden gehouden. Dat betekent dat beslissingen die vandaag worden genomen omtrent de voortzetting van een project financiële verplichtingen teweegbrengen voor werking en onderhoud. De maximalisering van het economisch potentieel van een investering blijft niet beperkt tot vooraf bepaalde selectiecriteria, maar moet slaan op mechanismen inzake beoordeling en monitoring voor de hele levenscyclus van een investering.

Op basis van ervaringen in diverse landen moeten een aantal aandachtspunten in acht worden genomen in de fase van de voorbereiding en de follow-up van de infrastructuurprojecten. De aanbevelingen van de internationale instellingen (IMF, OESO, Europese Commissie en EIB enz.) kunnen worden onderverdeeld in 5 belangrijke stappen:

- De voorafgaande beoordeling van het sociaal-economisch potentieel volgens een strikte methodologie, objectieve (economische, maatschappelijke en milieugebonden) criteria (business case) waarbij prioriteiten kunnen worden toegekend op basis van een vergelijking van hun respectieve kosten en baten.

Figuur : Link tussen de projectcyclus en de jaarlijkse budgetcyclus



Bron: Overseas Development Institute (ODI), Mark Miller en Shakira Mustapha, Public investment management, oktober 2016.

- Selectie, financiering en budgettering à het effectieve selectieproces van de in aanmerking komende projecten, die opgenomen moeten worden in het budget volgens de gekozen financieringsmodaliteiten (klassieke financiering, PPS enz.)
- Uitvoering van het project à strikte interne monitoringprocedures voor de implementatie van de projecten volgens duidelijke verantwoordelijkheden en signalen (bouwproject, evolutie van de kosten t.o.v. het budget, naleving van de termijnen enz.)
- Onderhoud en instandhouding à monitoringindicatoren m.b.t. de exploitatie en het efficiënt onderhoud van de infrastructuur (verouderingsgraad, kwaliteitsindicatoren, beschikbaarheid van middelen voor het onderhoud enz.)
- Beoordeling achteraf à evaluatieproces voor afgewerkte projecten, ter verbetering van de beden- en planningsfase van toekomstige investeringen.

Een degelijk governancekader is absoluut noodzakelijk, maar niet voldoende voor het ontwikkelen van een investeringsplan ter ondersteuning van het economisch potentieel. Een dergelijk plan moet hogerop in de ketting worden gedragen door de ambitie van diverse stakeholders van de samenleving:

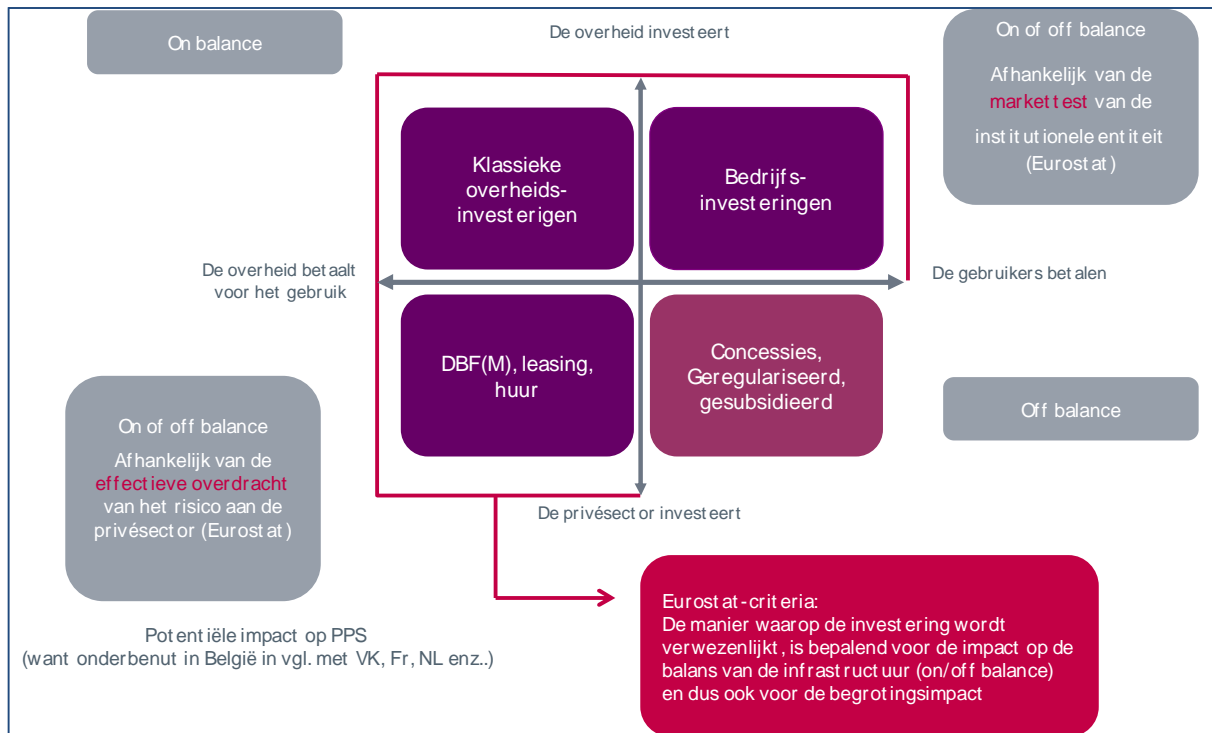
- Strategische visie op lange termijn à Aanhoudende politieke steun die de verkiezingscyclus overstijgt, transparantie t.a.v. de burgers, om een maatschappelijk kapitaal tot stand te brengen dat gunstig is voor investeringen.
- Coördinatie tussen diverse entiteiten van de Staat à Inefficiëntie vermijden en synergie aanmoedigen tussen het federaal niveau, de gefedereerde entiteiten en de lokale besturen in het kader van de verantwoordelijkheden van al die niveaus inzake overheidsinvesteringen.

Het governancekader van de overheidsinvesteringen moet verderop in de ketting ook kunnen terugvallen op een expertise en een aangepaste omgeving, dankzij strikte procedures inzake overheidsopdrachten en een degelijke administratieve expertise.

2. Alternatieve financieringen samen met de privésector

2.1 Publiek-private samenwerking / DBFM

Naast de technische specificaties moeten voor de ontwikkeling en de implementatie van elk investeringsproject de juiste keuzes worden gemaakt m.b.t. de rechtsvorm van de investering, de mogelijkheid om de privésector erbij te betrekken, en zelfs de mogelijkheid dat de economische verantwoordelijkheid wordt gedragen door de privésector en buiten de begroting wordt gehouden.



A. Potentiële inbreng van publiek-private samenwerkingen bij de uitvoering van het Investeringspact

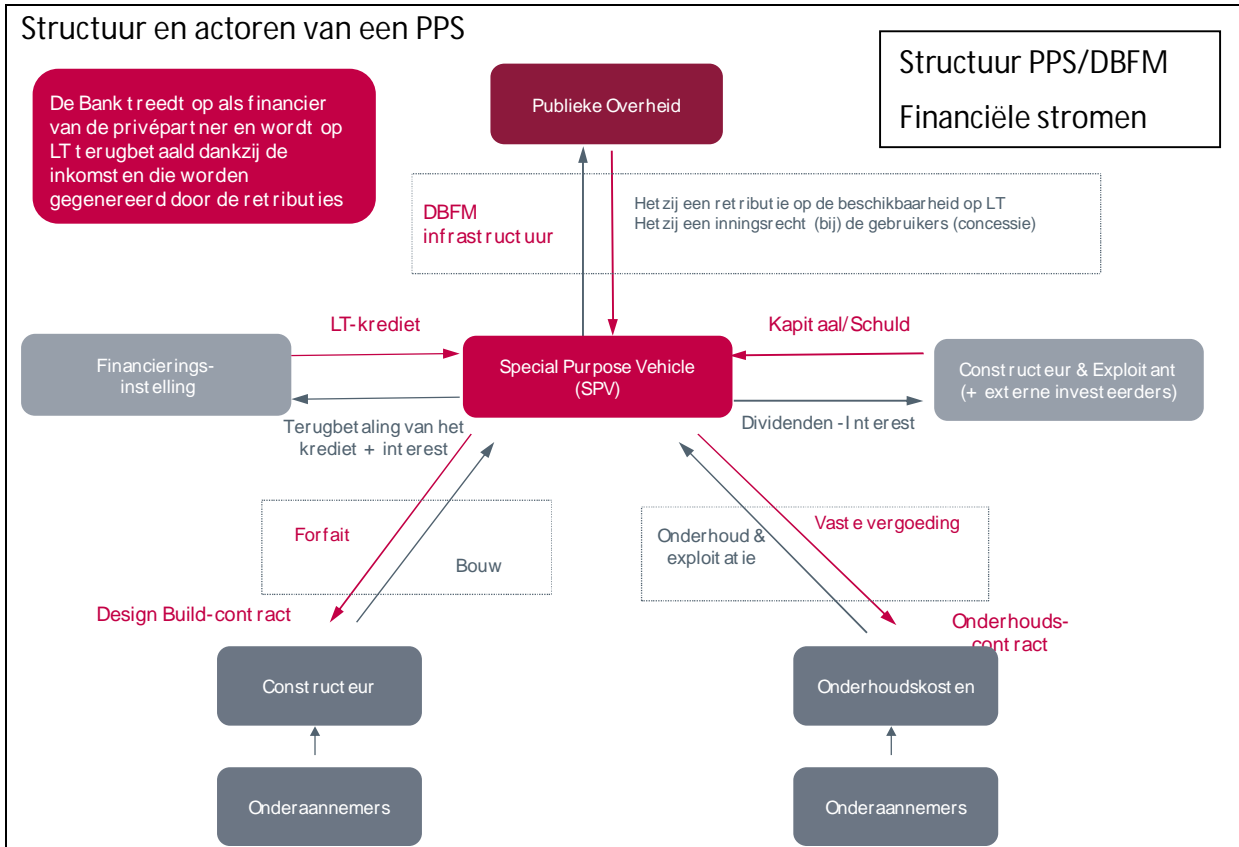
Een publiek-private samenwerking (PPS) omvat een samenwerkingsverband met actoren uit de overheids- en de privésector met het oog op de uitwerking, de bouw, de financiering en eventueel het onderhoud en de uitbating van een openbaar goed, doorgaans infrastructuur.

Privéactoren zijn in hoofdzaak financieringsorganismen (banken, investeringsfondsen en verzekeraars) alsook industriële partners en dienstverstrekkers voor de bouw, het onderhoud en de exploitatie van het openbaar goed. Tijdens de PPS worden de privéactoren vergoed via het systeem stelsel van de geregelde ontvangsten, waarvan de grootte afhangt van de beschikbaarheid van het goed.

Een PPS is dus niet alleen de levering van een uitrustingsgoed op moment T, maar ook de beschikbaarstelling ervan volgens normen en kenmerken die overeengekomen worden tijdens de economische levensduur ('lifecycle'-benadering)

Publiek-private samenwerkingen kunnen dus worden overwogen voor tal van activa (wegen, tunnels, metro, overheidsgebouwen zoals gevangenissen, administraties, scholen, ziekenhuizen, gerechtshoven enz.).

Structuur en actoren van een PPS



Publiek-private samenwerkingen worden vaak gebruikt in tal van OESO-landen en vooral in de ons omringende landen (zoals Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk). Ze kunnen een belangrijke rol spelen in het aanzwengelen van de economische groei in België en kunnen dan ook een extra hefboom vormen voor de doeltreffende ondersteuning van het Nationaal Pact voor Strategische Investerings.

Voor- en nadelen van publiek-private samenwerkingen

Een publiek-private samenwerking is evenwel een erg ingewikkeld vorm van juridische verbintenis en beheer instrument en omvat heel specifieke kenmerken, en moet dan ook heel doordacht worden aangewend. In vergelijking met een klassieke uitvoering biedt een PPS-structuur mogelijke voordelen (voor zowel de publieke als de privépartners), maar er bestaan heel wat aandachtspunten m.b.t. de implementatie ervan, met mogelijke negatieve gevolgen voor de efficiëntie ervan (nl. een betere dienstverlening aan de burgers tegen een lagere kostprijs op langere termijn).

Cyclus van een PPS-project (fasen, stappen en maatregelen)

Fasen	Stappen	Maatregelen
1. Identificatie van het project	1.1 Selectie van het project	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluatie van de investering • Specifieke kenmerken van de PPS
	1.2 Evaluatie van de keuze voor een PPS	<ul style="list-style-type: none"> • Financiële en budgettaire haalbaarheid • Spreiding van de risico's • Financieringsmogelijkheden • Kosten-batenanalyse • Verwerking door Eurostat
2. Gedetailleerde voorbereiding van het project	2.1 Totstandkoming van de organisatie	<ul style="list-style-type: none"> • Team belast met het project en de governance • Team van adviseurs • Planning en tijdschema
	2.2 Voorbereidingen met het oog op de lancering van de procedure voor het ondertekenen van de overeenkomst	<ul style="list-style-type: none"> • Aanvullende studies • Gedetailleerde structuur van de PPS • Wijze van aanbesteding van het contract • Criteria voor de toewijzing van een contract • Ontwerpovereenkomst van een PPS
3. Aanbesteding van het PPS-project	3.1 Selectie van de privépartner	<ul style="list-style-type: none"> • Bekendmaking overheidsopdracht, preselectie en shortlist • Dossier voor de oproep tot inschrijvingen • Interactie met de kandidaten • Evaluatie van de offertes en selectie van de privépartner
	3.2 PPS-overeenkomst en afronding van de financiële montage	<ul style="list-style-type: none"> • Finalisering van de PPS-overeenkomst • Financiële aspecten • Afronding van de financiële montage
4. Implementatie van het project	4.1 Aansturing van de overeenkomst	<ul style="list-style-type: none"> • Toewijzing van de verantwoordelijkheden • Monitoring van de implementatie van het project en van het verstrekken van diensten • Wijzigingen aan de PPS-overeenkomst • Heronderhandelen over de PPS-overeenkomst • Regeling van geschillen • Einde van de PPS-overeenkomst
	4.2 Evaluatie ex post	<ul style="list-style-type: none"> • Institutioneel kader • Analytisch kader

Bron: The EPEC PPP Guide – Manual for good practices.

Voor de publieke partners houden PPS-projecten volgende potentiële voordelen in:

- Dankzij de PPS-structuur kunnen overheden sneller privékapitaal aantrekken dat momenteel niet bestemd is voor projectfinanciering.
- Een efficiëntere uitvoering van de projecten door het samenbrengen van het talent en de expertise die aanwezig zijn in de privésector, met zicht op vastliggende kosten en een gegarandeerd resultaat voor de overheden (en dus naleving van het budget en de timing).
- Een overdracht van de risico's (ontwerp, bouw, onderhoud, financiering enz.) naar de privépartner, voor de volledige economische levensduur van de infrastructuur.
- Een mogelijkheid tot budgettaire deconsolidatie afhankelijk van de nauwkeurige structurering van de PPS (cf. guidance note Eurostat), om de projecten in te schrijven op de balans van de diverse privéactoren en dan ook elke 'one shot'-impact van de investering op de begroting van de overheid te vermijden.

Voor de privépartners

- Zet een PPS de deur open naar nieuwe markten, in de vorm van grote en prestigieuze contracten, doorgaans op lange termijn.
- Het biedt de privépartners de garantie op toekomstige inkomsten, nl. een gunstig effect op de aantrekkingskracht van de ondernemingen gelet op het duurzame karakter van de inkomsten.
- Voor de financiële partners (banken, verzekeraars, pensioenfondsen enz.) biedt een PPS overigens een nieuwe activaklasse aan met een rendements- en risicoprofiel dat vaak heel complementair blijkt te zijn met hun bestaande portefeuilles.

Bij de algemeen aanvaarde nadelen vermelden we:

- Het complexe karakter en de structuur- en coördinatiekosten: een PPS maakt gebruik van erg complexe juridische en financiële montages, wat leidt tot hogere transactiekosten dan bij klassieke overheidsopdrachten.
- De financieringskosten: als projecten met groot hefboomeffect (ratio schuld/eigen vermogen van gemiddeld 80/20) vertonen PPS-projecten een hoger risicoprofiel, wat tot uiting komt in hogere financieringskosten dan bij een klassieke financiering voor een overheidsactor.

Uiteindelijk zal de uitdaging van PPS-projecten erin bestaan een compensatie te bieden voor de initiële meerkosten voor de financiering en de transactie via de efficiëntie ervan over de volledige economische levensduur van het project. Doorgaans wordt gemakkelijker voldaan aan die voorwaarde vanaf een bepaalde kritieke omvang van het project (ten belope van 50 miljoen EUR, wat kan variëren volgens de maturiteit van de markt en de complexiteit van het project) alsook voor projecten met een zekere maturiteit op technologisch vlak.

B. Hoe kunnen we succesvol aanzetten tot het gebruik van PPS-projecten in een Belgische context?

De vaststellingen en aanbevelingen in dit hoofdstuk berusten op diverse verdragen die onlangs werden gepubliceerd door werkgroepen of commissies specifiek over PPS-projecten (cf. lijst in bijlage 2) alsook op feedback van diverse stakeholders die actief zijn m.b.t. PPS-projecten (cf. lijst in bijlage 3¹).

We vestigen wel de aandacht op de vrij grote gelijkgezindheid van de vaststellingen en de aanbevelingen.

• Troeven en aandachtspunten van de Belgische marktomgeving

In België werden de voorbije jaren diverse PPS-projecten succesvol afgerond, zowel federaal als regionaal, maar profiteren ze niet van een klimaat dat globaal genomen bevorderlijk is voor de ontwikkeling ervan. De PPS-structuur blijft een vorm van juridische verbintenis en beheer die niet gemakkelijk toe te passen is en de stroom van projecten blijft zowel onregelmatig in tijd als onzeker m.b.t. de uiteindelijke concrete uitvoering.

Naar het voorbeeld van vele investeringsprojecten lopen PPS-projecten ook grote vertraging op door de logge administratieve en juridische procedures rond de onderliggende plannen en vergunningen (cf. ad-hoc werkgroep). De impact van die procedures is des te zwaar en nadelig, aangezien het beheersmodel van PPS-projecten berust op de coördinatie en wisselwerking tussen veel betrokken partijen.

Praktisch gezien zorgt het bestaande reglementair kader niet voor grote problemen, zodat marktspelers niet pleiten voor het uitwerken van een specifiek eengemaakt juridisch kader voor het federaal en het regionaal niveau van PPS-projecten.

Daarentegen zijn alle actoren tevreden over de publicatie in september 2016 door Eurostat en het EPEC van de praktische handleiding voor de statistische verwerking van PPS-projecten. Daardoor konden de grootste factoren van onzekerheid op vele PPS-projecten worden weggenomen dankzij een duidelijkere interpretatie van het ESR2010-stelsel.

De privésector in België beschikt over de vereiste vaardigheden en de nodige financiële middelen (contracterende partijen, investeerders, banken/geldschieters) en alle partijen zijn er erg op gebrand om mee te werken aan goed gestructureerde projecten. Aangezien de PPS-markt historisch gezien minder sterk is uitgebouwd dan in onze buurlanden, is er duidelijk een groot groeipotentieel in België (minder groot in Vlaanderen, omdat het aantal verwezenlijkingen daar al hoger ligt).

Bij de overheid daarentegen bestaan er in België vele remmende factoren (vooral van ideologische en organisatorische aard) om PPS-projecten in staat te stellen hun reële rol te spelen als hefboom voor de verwezenlijking van de investeringen.

¹ Gelet op het informele karakter van de besprekingen zijn onderstaande adviezen en aanbevelingen geenszins bindend voor de deelnemers of de instellingen die zij vertegenwoordigen.

Bij de remmende factoren/hindernissen zitten onder meer de volgende elementen:

- De implementatie van PPS-projecten heeft vaak te lijden onder de zwakke punten van de specifieke governance voor overheidsinvesteringen, zowel wat het beslissingsproces als de implementatie ervan aangaat (cf. deel 1). Rekening houdend met het complexe karakter en de vele betrokken partijen in een PPS-structuur, hebben die lacunes een versterkend effect, en doen ze soms zelfs twijfels ontstaan over de haalbaarheid van dit beheersmodel.
- Het PPS-model beschikt niet altijd over voldoende technische expertise bij de partijen van de publieke sector die de projecten dragen, wat vaak leidt tot heel onevenwichtige projecten aangaande de risicospreiding, onvoldoende disconteerbaar en waarvan de uitvoeringstermijnen (time-to-market) vaak meer tijd in beslag nemen dan de praktijken in het buitenland.
- De mogelijkheid om een beroep te doen op een PPS stuit vaak op weerwerk van de politieke beslissingnemers (hetzij door een gebrekkige kennis, hetzij door ideologische vooroordelen) die er niet erg op gebrand zijn het spel van publiek-private samenwerking te spelen. Dat leidt tot een onzeker klimaat en het gevaar dat genomen beslissingen in twijfel worden getrokken, wat niet erg bevorderlijk is voor het ontstaan van een structurele PPS-markt.
- Rekening houdend met het kader m.b.t. de Europese budgettaire governance (Stabiliteits- en groeipact en ESR-normen) dat weegt op de Belgische overheidsfinanciën, stellen we vast dat politieke beslissingnemers hun aandacht soms overdreven of uitsluitend toespitsen op criteria voor een budgettaire deconsolidatie die soms voortvloeien uit het gebruik van de PPS-structuur. Het al dan niet aanwenden van het PPS-model moet in de eerste plaats worden ingegeven door de intrinsieke kwaliteiten van het beheersmodel (wat het geval is voor vele PPS-structuren in Frankrijk en Duitsland, waar het criterium van de deconsolidatie van bijkomstig belang is).

C. Aanbevelingen voor het succesvol stimuleren van PPS-structuren

Om in België te zorgen voor een meer PPS-vriendelijk klimaat moeten onderstaande obstakels uit de weg geruimd worden. De aanbevelingen kunnen worden gestructureerd rond 2 grote pijlers:

1e pijler: Zorgen voor een versterkt politiek engagement op lange termijn door aan alle actoren een duidelijk en stabiel ontwikkelingsperspectief te bieden

Die doelstelling houdt de volgende 4 concrete acties in (à doelpubliek = politieke beslissingnemers):

- De PPS-projecten laten passen in een globale governance van de overheidsinvesteringen, zoals wordt toegelicht in deel 4 van dit verslag (cf. voorstel tot oprichting van een 'Interministerieel comité voor strategische investeringen' op politiek niveau en van een 'Infrastructure Investment Community' bij de experts).

Concreet betekent dit dat men systematisch het gebruik van een PPS moet overwegen voor elk investeringsproject van boven een bepaald bedrag (bv. 60 miljoen EUR in

Nederland). Die keuze moet worden geobjectiveerd door systematisch een beroep te doen op instrumenten zoals een 'Public Private comparator' (of 'value for money') die in tal van andere landen worden gebruikt en waarmee men kan nagaan of met de privé-investering de middelen beter aangewend worden dan bij traditionele overheidsopdrachten.

Die fase, die vroeg in de projectcyclus plaatsvindt ² (cf. bijlage 2), moet het mogelijk maken de keuze voor het beheersmodel objectief te valideren en te vermijden dat er voortdurend vragen rijzen tijdens de uitvoeringsfase, als gevolg van een gewijzigde politieke meerderheid. Zodoende krijgt de markt een duidelijk signaal over de stroom van de uit te voeren projecten.

- Het sensibiliseren en inlichten van de diverse beslissingsorganen van de publieke sector omtrent de PPS-projecten via 'roadshows' door experts en mensen uit de praktijk:
 - Om de financiële cultuur en het inzicht in de verscheidenheid aan beheersmodellen te versterken.
 - Voor het bewustmaken van de politieke wereld van de voordelen van een PPS-project en van de slaagfactoren (naleving van de internationale normen, van de principes inzake risicospreiding en van de 'bankabele' kenmerken enz.).
 - De 'success stories' en de 'lessons learnt' delen op basis van concrete gevallen en interactieve contacten.

 - Zorgen voor een 'digitaal platform voor PPS-projecten' met een tijdschema erbij (toewijzing van de opdracht, uitvoering, planning) zodat alle marktspelers (bouwondernemingen, onderaannemers, adviseurs, financiële actoren enz.) zicht krijgen op de potentiële stroom van projecten ('pipeline van de projecten') en zich op basis daarvan organiseren. Dat platform zou eveneens PPS-informatie van meer praktische aard kunnen bevatten, zoals een database met documentatie en een repertorium van de beschikbare opleidingen (cf. onderstaande aanbevelingen 'Pijler 2').
- Dat platform moet t.a.v. het groot publiek eveneens kunnen zorgen voor een geregelde en gestructureerde communicatie over de projecten die tot stand kwamen dankzij een PPS, zodat die beheerswijze aanvaardbaar wordt gemaakt, want ze wordt soms gezien als niet meer of niet minder dan een privatisering.
- Een versnelling en een vereenvoudiging van de toelatingsprocedures voor infrastructuurprojecten (vergunningen, regels inzake stedenbouwkunde, milieu, mobiliteit enz.).

Die aanbeveling, waarover concrete voorstellen werden gedaan door de transversale werkgroep "Vergunning en regelgevingen" van het Nationaal Pact voor Strategische

² De analysetool zou conceptueel kunnen worden verwezenlijkt (op basis van de bestaande modellen) en ondersteund door de dragers van de projecten vanuit de PPS-expertiseceel die werd opgericht binnen de 'Infrastructure Investment Community' (zie verder).

Investeringen, is niet specifiek voor PPS-projecten, maar de vraag zet duidelijk een rem op de ontwikkeling ervan. De toepassing door publieke overheden van de voorstellen die in dit verband worden geformuleerd, zou een sterk signaal sturen naar de stakeholders en in grote mate bijdragen tot het inkorten van de verwezenlijkingstermijnen van de PPS-projecten (die veel meer tijd in beslag nemen dan in andere landen).

2e pijler: Zorgen voor een versterkte expertise en het gebruik van 'good practices' bij de dragers van de projecten in de voorbereidingsfasen en bij de concrete uitvoering van het project.

De ervaring leert ons dat de mate waarin men de inzet begrijpt en ook de kwaliteit van voorbereiding van elke fase van de cyclus van PPS-projecten heel belangrijk zijn met het oog op het succes van de implementatie van een PPS. Uiteindelijk krijgen de burgers en de gebruikers daardoor een betere dienstverlening tegen een betere kostprijs over de hele levensduur van de infrastructuur.

Door het complexe karakter van de PPS-projecten is het noodzakelijk de expertise van de overheidsentiteiten te versterken en te bundelen en ook te zorgen voor een betere dialoog met de privéactoren.

Concreet wordt er in deel 4 voorgesteld een PPS-expertisecentrum op te richten binnen de 'Infrastructure Investment Community'. Dat centrum zou onder meer een netwerk tot stand brengen van de bestaande regionale initiatieven (zoals het 'Kenniscentrum' in Vlaanderen en de CIF in Wallonië) of van deze die zich nog in de projectfase bevinden (Brussel) en zou specifieke ondersteuning voorzien voor de federale projecten.

Dat centrum zou niet alleen expertiseondersteuning bieden aan openbare entiteiten met PPS-projecten, maar zou eveneens een platform voor structureel overleg vormen tussen de openbare entiteiten en de privéactoren, om te komen tot een betere uitwisseling van ervaringen en tot het verspreiden van 'best practices', om achteraf evaluaties te doen enz.

Met de hulp van gespecialiseerde externe consultants en van het EPEC (Europees PPS-expertisecentrum) zou dat centrum zich vooral toeleggen op de verwezenlijking van 3 prioritaire projecten:

- Het uitwerken van een analysetool van het type 'Public Private comparator' (of 'value for money') waarmee objectief kan worden ingeschat of het interessant is om gebruik te maken van de PPS-formule.
- Het uitwerken van een 'road book'³ met alle 'good practices' (op basis van beproefde formules) in de diverse fasen van de cyclus van een PPS (identificatie, gedetailleerde voorbereiding, ondertekening van de overeenkomst, implementatie), gekoppeld aan een documentaire database (standaardovereenkomsten, documenten i.v.m. de procedure van de overheidsopdrachten, voorbeelden van juridische clausules (bv. voor het delen van de voordelen van een herfinanciering, de opzeggingsvergoedingen enz.), conform de aanbevelingen van de Eurostat-gids in verband met de statistische verwerking volgens de ESR-normen.

³ Op basis van de EPEC-PPS-gids – Handleiding voor good practices (2012).

De doelstelling bestaat erin de belangen van de publieke entiteiten en de privéfinancierders zo veel mogelijk op elkaar af te stemmen door PPS-projecten voor te stellen die behoorlijk gemeten zijn naar omvang, duur, 'scope of work', het delen van de risico's, de naleving van de ESR-criteria (Eurostat) en rekening houdend met de bestaande ervaring op de PPS-markt.

Uiteindelijk moet de voortdurende toepassing van die 'good practices' leiden tot een geleidelijke standaardisering van de overeenkomsten, zorgen voor meer concurrentie tussen kandidaat-opdrachtnemers, alsook voor een daling van de transactiekosten van het project en voor een aanzienlijke verbetering van de uitvoeringstermijn van PPS-projecten.

- De organisatie van zeer specifieke en praktijkgerichte opleidingen ten behoeve van de dragers van het project over de diverse sleutelaspecten van de PPS-projecten (optimale verdeling van de risico's, statistische verwerking volgens de ESR-normen, projectbeheer, kenmerken van de overeenkomst, financiële montage enz.).

2.2 Energieprestatiecontracten (EPC)

A. Energie-efficiëntie van gebouwen: een grote uitdaging, die ook kansen inhoudt

Bij de 3 grote prioritaire projecten die in aanmerking worden genomen door de werkgroep 'Energie', vormt de energie-efficiëntie van openbare gebouwen het belangrijkste project met een investeringsdoelstelling die tegen 2030 wordt geraamd op 17 miljard EUR.

Naast milieuaspecten (bijdrage tot de klimaatdoelstellingen), omvat energie-efficiëntie ook een gunstige en recurrente budgettaire dimensie voor de overheid (lagere verbruikskosten en kleinere energieafhankelijkheid) en een erg veelbelovende pijler voor de economische ontwikkeling (ontwikkeling van de lokale economie op het vlak van de werkgelegenheid en de commerciële afzetmarkten voor ondernemingen die actief zijn in de sector van energie-efficiëntie).

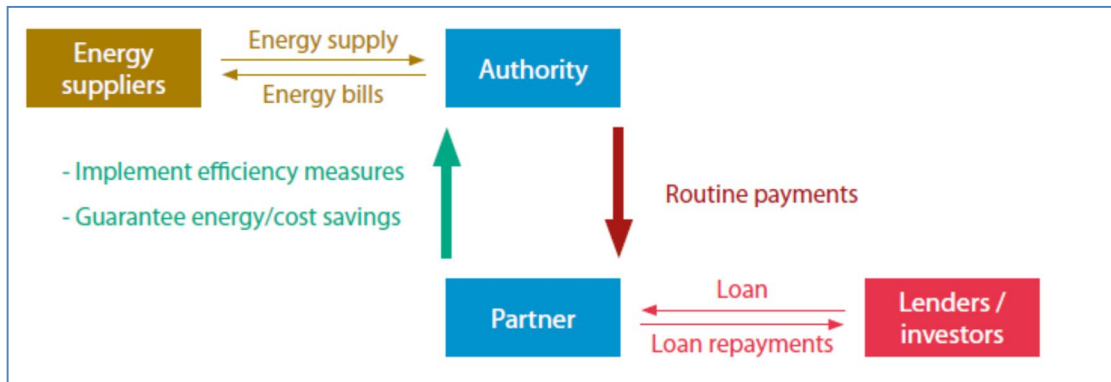
B. Specifieke financieringsformules

Investerings voor energie-efficiëntie zijn bijzonder goed geschikt voor de zogenaamde formules met een 'derde-investeerder'. Die laatste is een vennootschap (ESCO – Energy Service Companies) die de kosten voor de energiebesparende investeringen voor haar rekening neemt in plaats van de lokale besturen en wordt terugbetaald met de gegenereerde besparingen. Na verloop van tijd (doorgaans 5 tot 7 jaar) is de investering terugverdiend en komen de besparingen rechtstreeks ten goede aan het bestuur.

Het gebruik van Energieprestatiecontracten (EPC)⁴, d.w.z. de verbintenis door een dienstverstreker m.b.t. de te behalen besparingsresultaten, is een praktische oplossing

⁴ Volgens de Eurostat-gids, EPC: contractual arrangement between a public authority and a partner for the provision of energy efficiency measures (involving capital expenditure in construction works and/or equipment and/or the delivery of related services). In exchange the Partner receives from the Authority routine performance-based payments linked to the energy consumption and/or cost savings delivered by those measures.

zowel om een beroep te doen op externe expertise als om het aanvankelijk investeringsbedrag te beperken. In die zin kunnen EPC's helpen om investeringen en competenties uit de privésector inzake energie-efficiëntie voor overheidsgebouwen te mobiliseren.



Bron: Eurostat-gids van de EPC.

C. Belangrijke steun van Europa in zijn energiestrategie

Europa wil via de maatregelen van zijn Energie-Klimaatpact de vernieuwing van het gebouwenbestand centraal plaatsen in het Europees energiebeleid voor het eerstvolgende decennium ⁵.

De implementatie van de Europese strategie inzake energie-efficiëntie berust meer specifiek:

- op een meer dwingend reglementair kader met ambitieuzere doelstellingen inzake de renovatie van gebouwen. Met zijn nieuwe versie van de richtlijn ⁶ legt Europa zich langetermijndoelstellingen op: de uitstoot van de Europese gebouwen moet tegen 2050 met 80 tot 95% omlaag.
- op de noodzaak om privé-investeringen te mobiliseren en vrij te maken, die als sleutelfactor wordt beschouwd voor een geslaagd beleid inzake energie-efficiëntie en door de lidstaten ertoe aan te zetten een meer uitgesproken voorbeeldrol op te nemen en de overheid ertoe aan te zetten massaal gebruik te maken van het Energieprestatiecontract (EPC) voor de renovatie en de financiering van overheidsgebouwen.
- op de herziening van het standpunt van Eurostat over de statistische en boekhoudkundige verwerking van de EPC ⁷ in de overheidsboekhouding. Dit zorgt voor aanzienlijk meer mogelijkheden voor openbare instellingen om van dergelijke contracten gebruik te maken, door rekening te houden met de specifieke

⁵ Wij verwijzen in dit verband naar 'Smart finance for Smart buildings' - Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement van 30 november 2016 - COM(2016) 860 – bijlage 'Actie om de omschakeling naar schone energie te stimuleren'

⁶ Nieuwe richtlijn over de Energieprestatie van Gebouwen, die op 18 april 2018 werd goedgekeurd door het Europees Parlement

⁷ Eurostat Guidance Note van 19 september 2017 – The recording of energy performance contracts in government accounts, alsook de Praktische Gids over de statistische verwerking van de Energieprestatiecontracten (EPC) die op 8 mei 2018 werd gepubliceerd door Eurostat in samenwerking met de EIB.

omstandigheden waarin die buiten de balans van de openbare besturen kunnen worden geboekt.

- op de invoering van diverse systemen voor cofinanciering via structurele fondsen in nauwe samenwerking met de Europese Investeringsbank (EIB):
 - ELENA (European Local ENergy Assistance) is een Europees mechanisme voor technische bijstand dat moet zorgen voor de financiële ondersteuning van de lokale besturen bij het voorbereiden, uitwerken en financieren van hun investeringsprogramma's op het vlak van de energie-efficiëntie en de hernieuwbare energiebronnen. ELENA wordt beheerd door de EIB en dekt tot maximaal 90% van de in aanmerking komende kosten (haalbaarheids- en marktstudies, de structurering van het programma, energie-audits, het voorbereiden van de offerteaanvragen enz.).
 - In het kader van het initiatief 'Slimme financiering in slimme gebouwen' wil de Europese Commissie in nauwe samenwerking met de EIB en de lidstaten 10 miljard EUR vrijmaken aan extra overheids- en privémiddelen ten voordele van energie-efficiëntie en groene-energievormen in de gebouwen tegen 2020.

Al die Europese maatregelen bieden aan alle actoren (zowel privé als publiek) een stabiel en duidelijk reglementair kader, alsook vooruitzichten op lange termijn met het oog op een duurzame efficiënte en massale uitbouw van het aanbod aan financieringsdiensten en toepassingen op de markt.

D. Aanbevelingen ter ondersteuning van de ontwikkeling van EPC's
In België zijn EPC's nog niet erg bekend en worden ze nog niet veel gebruikt, hoewel ze perfect inspelen op de financiering van investeringen in energie-efficiëntie en in weerwil van het Europees reglementair stimuleringsbeleid. Dit soort instrument heeft doorgaans te lijden onder dezelfde afremmende factoren/hindernissen als PPS-projecten, nl. onvoldoende politiek engagement op lange termijn, gekoppeld aan een gebrek aan expertise bij de dragers van de projecten. De aanbevelingen i.v.m. EPC's kunnen dan ook worden toegelicht volgens dezelfde 2 pijlers.

1e pijler: Zorgen voor een versterkt politiek engagement op lange termijn door aan alle actoren een duidelijk en stabiel ontwikkelingsperspectief te bieden

Om privé-investeerders aan te trekken die mogelijk belangstelling hebben voor het financieren van de enorme huidige en toekomstige behoeften m.b.t. de energieomslag, is het van essentieel belang een langetermijnstrategie te hebben die onder meer berust op de volgende acties:

- De ambitieuze doelstellingen opstellen voor energierenovatie van gebouwen gespreid in de tijd zoals voorzien in het interfederaal energiepact.
- De ontwikkeling ondersteunen van Energieprestatiecontracten (EPC) als instrument voor de verwezenlijking en de prioritaire financiering van de energierenovatie van openbare gebouwen, wat concreet het volgende inhoudt:

- Het juridisch kader vastleggen voor de Energieprestatiecontracten (EPC) en in de reglementering het systeem van de financiering door derden in energie-efficiëntie introduceren.
- Een netwerk uitbouwen van interministeriële actoren tussen de gewesten en de markspelers om op nationaal niveau de contractuele en financiële reglementen te harmoniseren die van toepassing zijn op het Energieprestatiecontract (EPC).
- Zorgen voor een optimale aanwending van de Europese cofinanciering en financiële middelen vrijmaken ten voordele van de lokale overheden voor het subsidiëren van de bevordering van projecten rond Energieprestatiecontracten (EPC); Mogelijkheden voorzien voor betoelagen van het project in overeenstemming met de modaliteiten van de eigendomsoverdracht die deel uitmaken van de EPC-contracten (en van de regels inzake budgettaire deconsolidatie).

2e pijler: Zorgen voor een versterkte expertise en het gebruik van 'good practices' bij de dragers van de projecten in de voorbereidingsfasen en de concrete uitvoering van het project.

Naar het voorbeeld van PPS-projecten wordt er voorgesteld een PPS-expertisecentrum op te richten binnen de 'Infrastructure Investment Community' (deel 4). Dat centrum zou een coördinerende rol spelen via het netwerken van de bestaande ondersteunende initiatieven (zowel federaal als regionaal) en zou eveneens een platform vormen voor structureel overleg tussen de publieke entiteiten en alle privéoperatoren.

Dat expertisecentrum zou de volgende prioritaire opdrachten krijgen:

- Zorgen voor de verspreiding van de 'good practices' en aan de dragers van de projecten gidsen ter beschikking stellen voor het afsluiten van de EPC-contracten (kwaliteitsreferentiesystemen m.b.t. de criteria inzake prestaties, het technisch, economisch, financieel, organisatorisch en juridisch kader van het contract).
- Het uitwerken van en ter beschikking stellen aan de openbare besturen van modellen van bestekken voor het gunnen van gestandaardiseerde overheidsopdrachten inzake EPC's.
- Een standaardmethodologie vastleggen voor het berekenen van de energiebesparingen waarmee zowel de drager van het project als de derde-financierder zeker is van het financieel gezonde karakter van het project en van zijn vermogen om de nodige investeringen terug te betalen.
- Technische aanbevelingen doen aan de politieke instanties voor een verbetering en optimalisering van de werking van de EPC's (eengemaakt reglementair kader, stelsel van ondersteuning voor de ontwikkeling van het project, procedures voor de subsidiëring door gebruik te maken van de bestaande Europese stelsels enz.)
- De actoren op het terrein opleiden met het oog op een correcte follow-up van de EPC's zowel voor wie het betrokken gebouw gebruikt als t.a.v. de ESCO's.

3. Zorgen voor een ruimere basis van potentiële investeerders

A. Investeringsfonds in infrastructuurprojecten

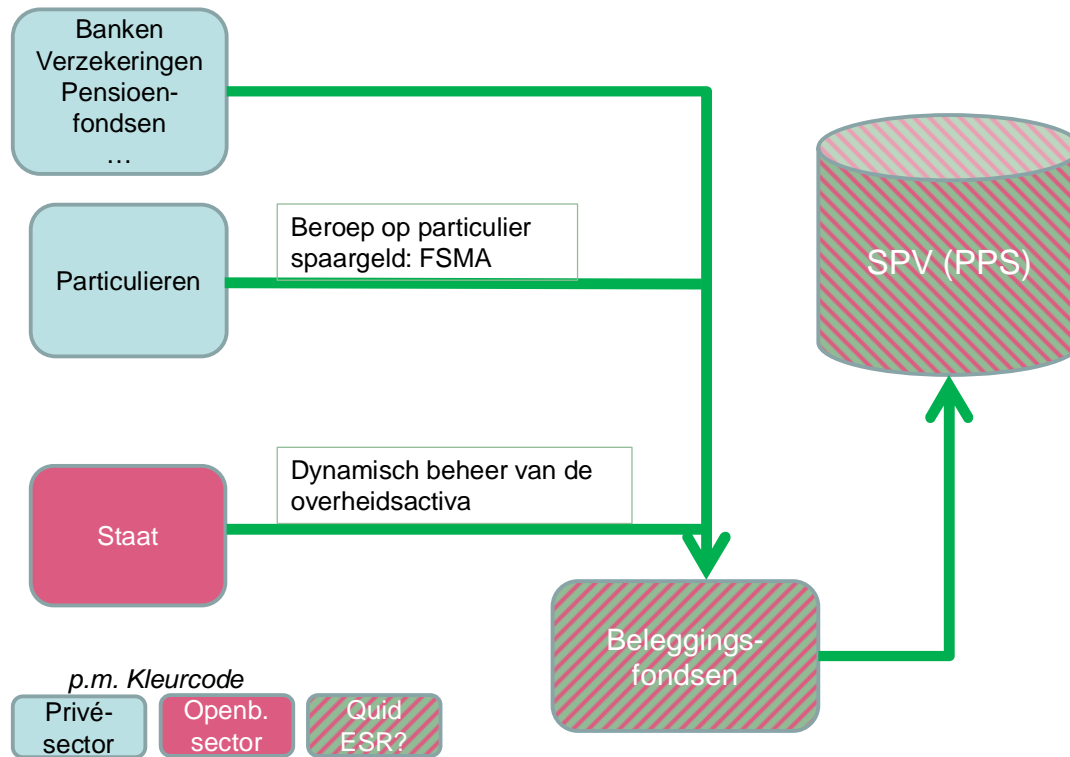
Voor investeerders betekent rechtstreeks deelnemen aan de financiering van een PPS, bv. in het kader van een DBFM-contract, dat ze moeten beschikken over voldoende middelen, zowel op financieel vlak, om een aanzienlijke investering te kunnen dragen in een specifiek project, als op het vlak van interne expertise, om te kunnen oordelen over de technische, juridische of financiële risico's van het project. De rechtstreekse betrokkenheid bij een dergelijk project vraagt een grote investering qua analyse- en voorbereidingstijd. A priori kan het zijn dat de rechtstreekse medewerking aan de financiering van PPS-projecten dus mogelijk maar een beperkt aantal actoren zal interesseren.

De fondsen voor investeringen in infrastructuur zijn een nuttig instrument om die situatie ter verhelpen. Doordat investeerders zich niet moeten bezighouden met het inschatten van de risico's van elk specifiek project - aangezien die analyse door het fonds zelf wordt gedaan en door een diversifiëring van de risico's voor de volledige portefeuille van projecten van het fonds - is het mogelijk te komen tot een bredere basis van actoren die, dit keer onrechtstreeks, zouden kunnen meewerken aan alternatieve financieringsvormen zoals:

- Institutionele beleggers (verzekeringsmaatschappijen, banken, pensioenfondsen enz.) met belangstelling voor langetermijnbeleggingen in de vorm van aandelen of obligaties.
- Particulieren, als het beleggingsfonds een erkenning heeft om spaargeld in te zamelen.
- Buitenlandse investeerders/beleggers.
- Zelfs de overheid, als dat noodzakelijk wordt geacht in het kader van het strategisch vermogensbeheer van de Staat, ondanks de gevolgen op het vlak van de statistische verwerking (consolidatie in de openbare sector).

Er bestaan al initiatieven (bv. TINC) of ze worden ontwikkeld in België. Momenteel is hun voornaamste uitdaging dat ze kunnen terugvallen op een groter aantal interessante PPS-projecten. In dat verband merken we op dat het in 2014 opgerichte Nederlands infrastructuurfonds 'Nederlandse Investeringsinstelling' voor het kanaliseren van de financiering door verzekeringsmaatschappijen en pensioenfondsen in run-off werd gezet, bij gebrek aan te financieren projecten.

Fonds voor investeringen in infrastructuur: een middel om te zorgen voor een grotere groep investeerders



De bemerkingen rond het statistisch statuut van het investeringsfonds mogen niet uit het oog verloren worden als de vraag naar de consolidatie in de openbare sector of in de privésector ('on balance' vs. 'off balance') groot is.

Een fonds voor investeringen in infrastructuur zal worden beschouwd als behorend tot hetzij de privésector, hetzij de publieke sector, op basis van een beoordeling van het economisch toezicht op het fonds. De criteria hebben betrekking op:

- de aandeelhoudersstructuur
- de financieringsvoorwaarden, vooral als die beantwoorden aan de marktvoorwaarden en de vraag of het fonds al dan niet een overheidsgarantie geniet
- de beslissingsautonomie in het investeringsbeleid
- de onafhankelijkheid van het operationeel beheer.

Het is belangrijk op te merken dat in de praktijk het statuut van het fonds ook rechtstreekse gevolgen heeft voor de classificatie 'on balance' vs. 'off balance' van de projecten waarin het investeert. De projecten die gefinancierd worden door een publieke entiteit zullen nagenoeg altijd vallen in de perimeter van de openbare sector. In dat verband zullen ze dus worden meegenomen in de berekening van het begrotingssaldo van de Staat, in dezelfde zin als de overheidsinvesteringen die plaatsvinden in de vorm van klassieke overheidsopdrachten. Tegelijkertijd is de rechtstreekse publieke financiering van de investeringen minder duur dan indien dit via een investeringsfonds verloopt.

B. Dynamisch beheer van de overheidsactiva

Over het algemeen moeten de selectie van de investeringsprojecten en de keuze van de financieringswijze berusten op een strategische visie op de overheidsactiva. Beschikken over een kadaster van het vastgoedpatrimonium en de infrastructuur en over een financiële balans van de diverse entiteiten van de overheidsbesturen is noodzakelijk in 2 opzichten:

- Een vooruitziende planning mogelijk maken van de infrastructuurprojecten die bij voorrang uitgewerkt moeten worden, op basis van de sterke en zwakke punten in de bestaande activa en afhankelijk van een vooruitblik op de uitdagingen die er zitten aan te komen.
- Een dynamisch beheer van de overheidsactiva bevorderen, door ze zo efficiënt mogelijk in te zetten ten dienste van de strategische doelstellingen van overheden.

Een gedetailleerd en geactualiseerd overzicht van het materieel en financieel vermogen van elke entiteit van de lokale besturen is onontbeerlijk voor de uitwerking van een plan voor strategische investeringen. Rekening houdend met het complementair karakter van de diverse entiteiten is het eveneens wenselijk om een idee te hebben van de materiële en financiële activa.

De NBB publiceert een geconsolideerd overzicht van financiële activa van de openbare besturen op basis van gegevens die ze inzamelt bij diverse publieke entiteiten, maar die gegevens zijn niet gedetailleerd genoeg voor een strategische analyse van de participaties.

Financiële activa van de openbare besturen (geconsolideerde gegevens¹, in miljard euro - einde 2017)

	Totaal voor de openbare besturen	Federale overheid	Gemeenschappen en gewesten	Lokale overheden	Sociale zekerheid
Totaal	146,7	70,7	49,0	29,6	22,8
Contanten en deposito's	19,0	1,3	8,3	9,3	0,1
Schuldvorderingsbewijzen	1,5	0,1	2,1	0,4	10,4
Kredieten	39,7	12,0	28,5	3,0	4,5
Aandelen en deelbewijzen in beleggingsfondsen	63,2	42,3	7,7	13,3	0,0
Overige te ontvangen / te betalen rekeningen	23,4	15,0	2,5	3,6	7,8

Bron: NBB.

¹ Eerste kolom: consolidatie van de volledige sector van de openbare besturen. Overige kolommen: consolidatie voor elke deelsector apart.

Ondanks de vooruitgang die werd geboekt door vele openbare entiteiten bij het tot stand brengen van een kadaster van hun reële activa, is er nog altijd geen totaalbeeld beschikbaar op nationaal niveau.

C. Europese instrumenten

Niet alleen in België zijn overheidsinvesteringen ontoereikend. Hieraan verhelpen behoort ook tot de prioriteiten van de Europese Unie en de Europese Commissie. Lang geleden werd een reeks programma's en instrumenten ontwikkeld in het kader van de structurele fondsen, beleidslijnen ten voordele van trans-Europese netwerken (voor transport en energie), steun voor innovatie en voor de energie-omslag of van het stedenbeleid.

Het Investeringsplan voor Europa, ook het Plan Juncker genoemd, werd in november 2014 toegelicht door de Europese Commissie en werd medio 2015 operationeel. Het plan heeft een katalysatoreffect voor investeringen in Europa als hoofddoelstelling, meer bepaald voor deze op lange termijn, voor het productiepotentieel van de economie. Het plan is bedoeld voor investeringen in het algemeen en blijft dus niet beperkt tot overheidsinvesteringen. Het investeringsplan voor Europa stoelt op 3 elkaar onderling versterkende pijlers:

- De eerste pijler is het mobiliseren van financiële middelen om aanvullende investeringen te kunnen doen. Het Europees Fonds voor Strategische Investerings (EFSI) werd daartoe opgericht in juli 2015 onder de vorm van een speciaal fiduciair fonds binnen de Europese Investeringsbank (EIB). Het Fonds verstrekt waarborgen ter ondersteuning van de financiering van projecten door de EIB en het Europees Investeringsfonds (EIF), een dochter van de EIB. Zodoende kan het mogelijkwijze bestaande financieringsbronnen aanboren zonder te wegen op de overheidsfinanciën van de lidstaten.
- De tweede pijler van het investeringsplan bestaat uit een Europees platform voor beleggingsadvies (European Investment Advisory Hub), waarmee op alle ontwikkelingsniveaus van de projecten expertise en technische bijstand kan worden verleend. Bovendien zal de Europese portaalsite voor investeringsprojecten, dat operationeel is sinds juni 2016, investeerders begeleiden bij hun zoektocht naar potentieel leefbare projecten.
- De derde pijler wil komen tot een betere voorspelbaarheid van het reglementair kader, de obstakels voor investeringen wegnemen en de eengemaakte markt versterken door het creëren van kadervoorwaarden die optimaal zijn voor investeringen, zowel nationaal als op Europese schaal. Een andere belangrijke maatregel heeft te maken met de nieuwe bronnen voor de langetermijnfinanciering van de investeringen.

De EIB is het voornaamste instrument van de EC voor de financiering van die programma's. Haar activiteiten in België hebben bijgedragen tot de financiering van een breed gamma aan projecten. De door haar aangedragen middelen komen bovenop die van de nationale publieke overheden en van privéfinanciers. In dat verband speelt de EIB de rol van katalysator (crowding in), waarbij haar expertise in de beoordeling van de projecten de geselecteerde projecten een kwaliteitslabel verschaft voor de andere investeerders.

In 2017 investeerde de EIB voor 1,5 miljard EUR (goedgekeurde projecten) in de Belgische economie. In totaal kwamen de investeringen van de EIB-groep (de Europese Investeringsbank en het Europees Investeringsfonds) in België uit op 1,6 miljard EUR in 2017, zowel in het domein van het milieu en de infrastructuur als ten voordele van innovatie en de kmo's.

Meer specifiek in het kader van het plan Juncker nam het Europees Fonds voor Strategische Investeringen deel aan 24 transacties in België, voor een goedgekeurde financiering van 1,3 miljard EUR. De verwachte investeringen i.v.m. de interventie van het EFSI belopen 5,8 miljard EUR.

4. Een transversaal voorstel ter versterking van de expertise en de governance m.b.t. de investeringsprojecten in België

Specifieke verbeterpunten aangaande de modaliteiten inzake de totstandkoming van Publiek-Private Samenwerkingsprojecten om beschikbare financiële middelen zowel in de privé- als de publieke sector zo ruim mogelijk aan te spreken, zullen bijdragen tot een gunstiger investeringsklimaat in infrastructuur.

Een uitgesproken en duurzame ambitie verwezenlijken voor strategische investeringen zal alleen mogelijk zijn, indien deze ambitie gedragen is door een politiek engagement en indien ze ondersteund wordt door een governance en een transversale plannings- en uitvoeringscapaciteit.

De good practices die we in dat verband zien in andere landen, en de specifieke successen in België, zijn erg leerrijk op dat vlak. De omzetting en veralgemening daarvan vergen een aantal aanpassingen om ze te verankeren in de institutionele structuur van België.

A. Het voorbeeld van de good practices in andere landen

Sinds een vijftiental jaar hebben vele met België vergelijkbare landen systemen en procedures uitgewerkt om de governance van overheidsinvesteringen (cf. bijlage 1) te verbeteren. De doelstellingen zijn gezamenlijk gericht op:

- Het objectiveren van de keuze van de investeringen met het oog op een grotere impact ervan op de economie en de maatschappelijke waarde.
- Het verbeteren van doorlooptermijnen, onder meer door het drastisch terugdringen van vaak vastgestelde vertragingen.
- Het beperken van budgetoverschrijdingen die vaak voorkomen bij dit soort van overheidsbestedingen.

De concrete governancemodaliteiten verschillen van land tot land, maar de systemen vertonen wel gemeenschappelijke punten:

- Het beslissingsproces (dat uiteindelijk bij de politiek ligt) berust (in één of meer fasen) op de tussenkomst van een derde entiteit (van gouvernementele of andere aard) met een neutrale en transversale blik op de zaken en met een sterke technische expertise.

- De technische analyse vindt doorgaans plaats in 2 fasen van het proces: enerzijds de strategische keuze om de investering al dan niet te doen, anderzijds de operationele uitvoeringsmodaliteiten.
- De procedures inzake analyse en kwalitatieve validatie zijn verplicht en dwingend (doorgaans vanaf een drempel van 50 tot 100 miljoen euro).

B. Huidige situatie in België

In België zitten de verantwoordelijkheden voor het gunnen van publieke infrastructuurprojecten verspreid bij een groot aantal entiteiten, bij diverse bevoegdheidsniveaus en bij diverse investeringsdomeinen. Die feitelijke situatie leidt tot een grote versnippering van de expertise en maakt het verwezenlijken van schaalvoordelen moeilijk.

Noch het federaal niveau, noch de gefedereerde entiteiten hebben transversale reglementaire maatregelen genomen en/of onafhankelijke instellingen opgericht die zich specifiek toeleggen op de technische en financiële analyse van investeringsprojecten. De investeringsprojecten worden niet onderworpen aan een sociaal-economische impactanalyse op grond van een standaardmethodologie. Ze worden doorgaans tot stand gebracht door federale overheidsdiensten of publieke entiteiten die het initiatief voor het project genomen hebben op basis van hun eigen procedures. De structuren voor technische bijstand bestaan (Kenniscentrum PPS in Vlaanderen, CIF in Wallonië), maar hun middelen zijn beperkt en hun adviezen zijn facultatief en niet dwingend.

Een eerste fase zou kunnen bestaan in het versterken en bundelen van diverse bestaande expertisepijlers, berustend op diverse Europese stelsels.

Alle geraadpleegde actoren gaan ermee akkoord dat een gestructureerde informatie-uitwisseling over alle vragen rond infrastructuurinvesteringen een toegevoegde waarde betekenen voor alle betrokken partijen.

Die uitwisseling zou op 2 niveaus moeten worden georganiseerd, zowel op politiek vlak als door experts.

- Politiek

De oprichting van een Interministerieel Comité voor Strategische Investeringen (CIMIS) door de eerste minister en door de ministers-presidenten van de Gemeenschappen en de Gewesten, sluit aan bij de principes van de institutionele structuur van België.

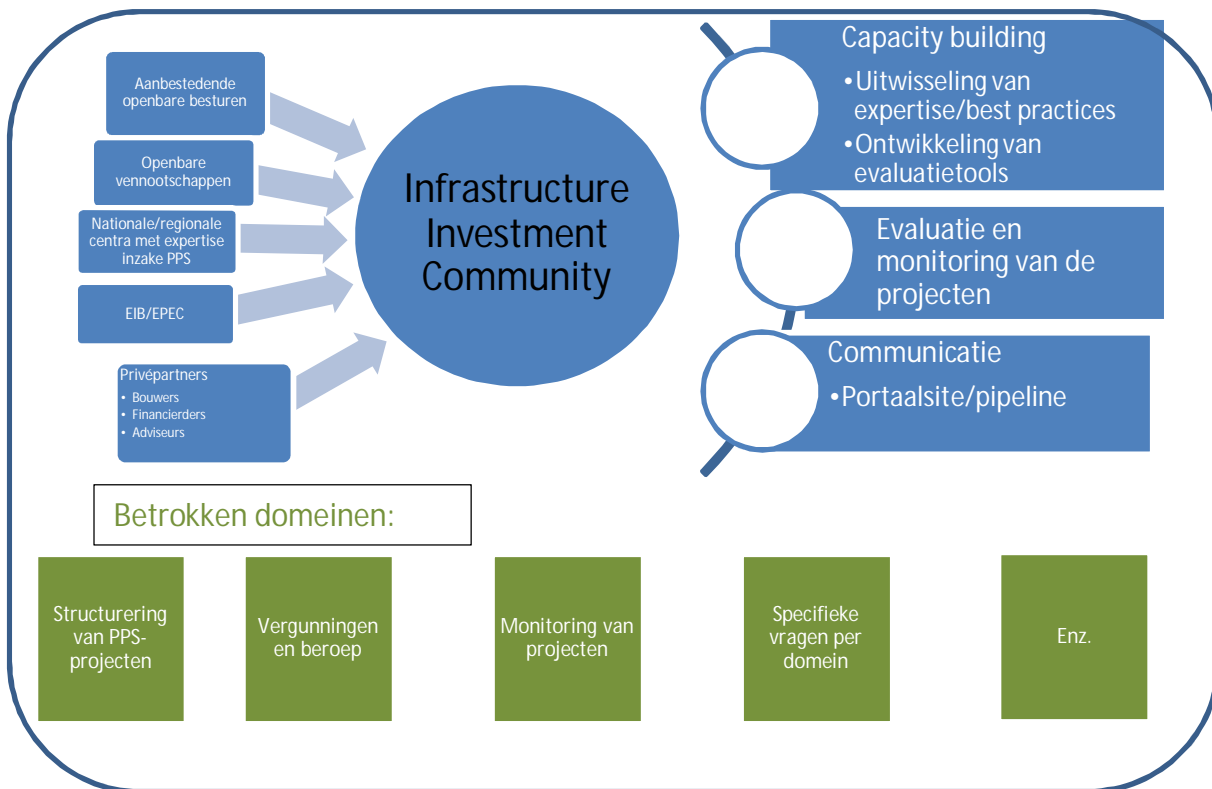


Dat Interministerieel Comité zou tot doel hebben:

- zorgen voor de informatie-uitwisseling over de investeringsprogramma's van de diverse entiteiten.
- ervoor te zorgen dat synergiemogelijkheden tussen investeringsprogramma's benut worden en dat gemeenschappelijke initiatieven worden gecoördineerd.
- getuigen van een duurzaam politiek engagement voor haalbare en efficiënte overheidsinvesteringen.
- besturen ertoe aanzetten mee te werken aan de expertise-uitwisseling.
- bij de implementatie van investeringsprojecten zich ertoe verbinden de technische aanbevelingen toe te passen om een concurrerende markt voor alternatieve financieringen tot stand te brengen.

- Een 'Community' van experts bij de besturen en de privépartners: Infrastructure Investment Community.

Die groep van experts heeft tot doel de uitwisseling tussen de diverse aanbestedende publieke entiteiten te structureren, alsook die tussen de publieke entiteiten en de privépartners. Conform de institutionele structuur van het land zou die groep worden opgericht door de eerste minister en door de ministers-presidenten van de Gemeenschappen en de Gewesten, en zou bestaande nationale en regionale centra in het bijzonder via netwerking samenbrengen.



Die 'community' zou tot doel hebben expertise in diverse domeinen te delen en te versterken. Voor governance en projectfinanciering gaat het onder meer over:

- procedures rond plannings, voorbereiding en uitvoering van infrastructuurprojecten.
- ontwikkeling en uitwisseling van evaluatietools: Value-for-Money, PPS Comparator.
- convergentie in de praktijken inzake PPS-projecten en EPC's en ondersteuning van de uitbouw van een concurrerende PPS/EPC-markt (zie deel 2 van dat verslag voor meer details).
- monitoring ex-post van de efficiëntie van infrastructuurinvesteringen: evaluatiemethodes, resultaten, best practices.
- Enz.

De behandelde onderwerpen zouden kunnen worden bestudeerd door andere groepen van het Nationaal Pact voor Strategische Investerings, zoals de administratieve en reglementaire procedures, de monitoring van de projecten, of thematische werkgroepen (mobiliteit, energie enz.).

Er zou een permanente cel worden opgericht voor organisatorische ondersteuning, analyse en externe communicatie. Die cel zou worden ondergebracht op de Kanselarij, afhankelijk van de aard van zijn activiteiten, ten dienste van de diverse entiteiten van de Staat en van de economische en maatschappelijke wereld in het algemeen.

De IIC kan voor zijn activiteiten rekenen op de ondersteuning van internationale instellingen (EIB, EC, IMF), die zowel methodologische ondersteuningsmechanismen hebben uitgewerkt alsook operationele beslissingstools voor de totstandkoming van een geïntegreerde strategie inzake overheidsinvesteringen.

Kaderartikel: Operationele beslissings- en ondersteuningstools van de internationale instellingen

Europese Investeringsbank (EIB)

In zijn adviserende rol berekent de EIB de economische rentabiliteit van projecten door middel van internationaal erkende methoden. Bovenop overwegingen m.b.t. de financiële leefbaarheid evalueert de EIB eveneens de sociaal-economische kosten en baten, om na te gaan of de gefinancierde projecten een degelijke bijdrage aan de maatschappij leveren. Die analyse dient als vertrekpunt bij de beoordeling van projecten en berust op 3 pijlers, waarbij het economische belang de belangrijkste factor is in de eerste pijler.

EPEC: European PPP Expertise Centre (EPEC)

Het EPEC is verbonden aan de EIB en zorgt voornamelijk voor het uitwerken van de oriëntaties en de instrumenten in verband met PPS-projecten, informatie-uitwisseling, ervaring en good practices in verband met PPS-projecten. Deze organisatie helpt de openbare sector bij het tot stand brengen van degelijke PPS-projecten, waarbij het neutraal blijft m.b.t. de oplossing van de PPS.

Jaspers: Joint Assistance to Support Projects in European Regions

Dit partnership inzake technische bijstand tussen de Europese Commissie, de EIB en de EBWO verstrekt onafhankelijk advies aan begunstigde landen, om hen beter in staat te stellen kwaliteitsvolle grootscheepse projecten voor te bereiden die gefinancierd worden door 2 Europese structurele investeringsfondsen (het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en het Europees Cohesiefonds).

SRSS : Ondersteuningsdienst voor structurele hervormingen (Europese Commissie)

Samen met de betrokken departementen van de Commissie zorgt de SRSS voor coördinatie en op maat gesneden technische ondersteuning van de EU-landen. Het doel is de EU-landen te helpen bij de opbouw van meer doeltreffende instellingen, betere governancekaders en efficiëntere overheidsdiensten. Deze ondersteuning helpt EU-landen vooruit een beleid uit te stippelen voor de creatie van jobs en duurzame groei.

Steunmechanisme voor het aanbesteden van grote projecten (in het kader van de mededeling van de Commissie 'Investeringsondersteuning via een vrijwillige voorafgaande beoordeling van de aanbestedingsaspecten van grote infrastructuurprojecten').

IMF

- Public Investment Management Assessment (PIMA) à beoordelingskader voor het beheer van publieke investeringen in een bepaald land. Deze tool houdt rekening met de planning, de toewijzing van de middelen en de uitvoering van publieke investeringsprojecten (45 indicatoren verdeeld over 15 dimensies van het beheersproces).
- PPS Fiscal Risk Assessment Model (P-FRAM) à analysetool voor het beoordelen van de potentiële fiscale kosten en risico's die systematisch ontstaan als gevolg van PPS-projecten.

Bijlage 1: Governancekader van investeringsprojecten: Voorbeelden uit de buurlanden

Verenigd Koninkrijk

De governance van overheidsinvesteringen berust in hoofdzaak op 2 structuren die nauw samenwerken met HM Treasury (ministerie van Financiën en Begroting):

- o National Infrastructure Commission (NIC) à vastleggen van strategische langetermijnooriëntaties

The NIC aims to be the UK's most credible, forward-thinking and influential voice on infrastructure policy and strategy. The NIC provides the government with impartial, expert advice on major long-term infrastructure challenges.

The Commission currently has a Chair and 9 other non-executive commissioners. The Commissioners provide expert, impartial advice to the government on infrastructure, work with the Chair and each other to shape and develop the national infrastructure assessment and specific studies. The Commission secretariat stands at approximately 35 staff, led by its Chief Executive.

- o De Infrastructure and Projects Authority (IPA) à geeft technische en operationele ondersteuning m.b.t. het beheer van de investeringen (ensures these are translated into successful delivery)

Government's centre of expertise for infrastructure and major projects (IPA), reporting to the Cabinet Office (Prime Minister) and HM Treasury.

National Infrastructure Plan (NIP) provided an integrated strategy for how the government would plan, prioritise, finance and deliver critical projects and programmes in key economic infrastructure sectors: (transport; energy; communications; flood defence; water and waste; and science).

The IPA has around 150 staff and 5 core teams:

- Finance & International à advise government on the availability and policy implications of private finance and support Public Private Partnerships (PPPs) across government.
- Operations à The Operations team is comprised of project delivery experts.
- Project Profession & Standards à responsible for building the capability needed to deliver government projects.
- Strategy & Policy à coordinate IPA's input into policy development and measure project performance across government. We publish strategically important documents such as the National Infrastructure and Construction Pipeline (NICP), Government Construction Strategy and the government's Annual Report on Major Projects.
- Infrastructure Delivery à commercial specialists in economic and social infrastructure and housing.

Frankrijk

De coördinatie van de beleggingspolitiek is in handen van het Commissariat général à l'investissement (CGI) – toegevoegd aan de eerste minister (opgericht bij decreet van 22 januari 2010). Het 'Comité de surveillance' van het CGI bestaat zowel uit politieke mandatarissen als uit prominenten van de burgermaatschappij.

- Het zorgt voor de aansturing van het Programme national d'investissement (PIA), door toe te zien op de werking van de operatoren die belast zijn met de operationele uitvoering in nauwe samenwerking met de betrokken ministeries.
- Het voert een bij wet bepaalde expertiseopdracht uit m.b.t. overheidsinvesteringen: het houdt onder meer een permanente inventaris bij en organiseert onafhankelijke tegenexpertises.
NB: Sinds 2012 bepaalt de programmawet voor overheidsfinanciën dat door de Staat gefinancierde burgerlijke investeringsprojecten (> 20 miljoen EUR), overheidsinstellingen en openbare gezondheidsinstellingen vooraf onderworpen worden aan een sociaal-economische beoordeling. Ligt het totaalbedrag hoger dan 100 miljoen EUR, is deze evaluatie voorafgegaan door een onafhankelijke tegenexpertise.
- Ten slotte kreeg de CGI in 2015 de opdracht voor het aansturen van de samenwerking met de Europese Investeringsbank in het kader van het plan Juncker.

Nederland

De governance slaat op investeringen die door het ministerie van Infrastructuur en Milieu wordt gedragen, d.w.z. de belangrijkste projecten i.v.m. mobiliteit, transport, milieu en waterwegen. Al die projecten moeten voldoen aan de MIRT-procedure (Multi-year Plan for Infrastructure, Spatial Planning and Transport) en moeten voor een voorafgaande beslissing naar een Interdepartementale Commissie Economische Structuurversterking (ICES). De instantie maakt gebruik van technische kwaliteitsanalyses van het CPB (Netherlands Bureau for Economic Policy) en het PBL (Netherlands Environmental Assessment Agency).

De potentiële aanwending van PPS-projecten moet in overweging worden genomen voor projecten van meer dan 60 mio EUR.

Noorwegen

De Noorse procedure (State Project Model) omvat een fase waarbij investeringsprojecten van diverse ministeries worden geanalyseerd (> 75 mio EUR) door externe consultancybureaus, erkend door het ministerie van Financiën.

De analyse van deze consultants gebeurt in 2 fasen, waarbij een specifiek rapport ter beslissing wordt voorgelegd aan de politieke overheid:

- Quality assurance of the choice of concept (Qa1): deze fase laat de regering toe een principebeslissing te nemen over de selectie van de investering en over te gaan tot een grondigere analyse van de verwezenlijkingsmodaliteiten.
- Quality assurance of the management documentation (QA2): deze fase laat het parlement toe zijn definitieve goedkeuring aan het project te geven op basis van concrete elementen inzake planning, kosten en economische impact.

Bijlage 2 : Geraadpleegde documenten

I. ALGEMENE GOVERNANCE VAN DE INFRASTRUCTUURPROJECTEN

Brutscher Ph-B. et Kappeler A. (2018), "*Addressing Europe's infrastructure gaps: Fiscal constraints and planning capacity matter*", Vox, CEPR's Policy Portal, 18 April 2018. Available at <https://voxeu.org/article/addressing-europe-s-infrastructure-gaps>

European Commission (2016), *Government investment in the EU: Evolution and challenges*, Report on Public Finances in EMU 2016, 63-111. Beschikbaar op https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/ip045_en_0.pdf

European Commission (2017), *Government investment in the EU: the role of institutional factors*, Report on Public Finances in EMU 2017, 133-186. Beschikbaar op https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/report-public-finances-emu-2017_en

EIB Group (2016), *Breaking Down Investment Barriers at Ground Level*. Beschikbaar op <http://www.eib.org/infocentre/publications/all/breaking-down-investment-barriers-at-ground-level.htm>

International Monetary Fund (2015), "*Making public investment more efficient*", IMF Policy paper, June 2015. Beschikbaar op <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/061115.pdf>.

OECD (2017), *Getting Infrastructure Right: A Framework for better governance*, OECD Publishing, Paris. Beschikbaar op <http://dx.doi.org/10.1787/9789264272453-en>

OECD (2017), *The Role of Economic Regulators in the Governance of Infrastructure*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris. Beschikbaar op <http://dx.doi.org/10.1787/9789264272804-en>

Samset K. F., Volden G. H., Olsson N., Kvalheim E. V. (2016), *Governance Schemes for Major Public Investment Projects: A comparative study of principles and practices in six countries*, Concept report No 47, September 2016.

II. GOOD PRACTICES EN AANBEVELINGEN I.V.M. PPS-PROJECTEN

Confédération de la Construction – ULB (2010), *Cadre juridique des partenariats public-privé*

Confédération de la Construction (2010): *Manuel pratique des PPS constructifs en Région wallonne*

EPEC (2011), *Guide EPEC des PPS – Manuel des bonnes pratiques*, juli 2011, beschikbaar op <http://www.eib.org/infocentre/publications/all/epec-the-guide-to-guidance-english.htm?lang=-fr>

EIB - EPEC (2016), *Hurdles to PPS investments*, November 2016. Beschikbaar op <http://www.eib.org/infocentre/publications/all/hurdles-to-ppp-investments.htm>

Eurostat, EPEC, EIB (2016), *A guide to the Statistical Treatment of PPPs*, September 2016. Beschikbaar op <http://www.eib.org/infocentre/publications/all/epec-a-guide-to-the-statistical-treatment-of-ppps.htm>

Kabinet Minister van Financiën (2017), *Hoe kan PPS bijdragen aan het stimuleren van investeringen in België?*, Position paper, oktober 2017. Beschikbaar op <http://vanoverveldt.belgium.be/sites/default/files/articles/position%20paper.pdf>

Vlaams Parlement (2017) Commissie voor alternatieve financiering van overheidsinvesteringen, werknota (maart 2017)

Recente rapporten over het gebruik van PPS-projecten.

Cour de comptes (France) (2017), *La politique immobilière du Ministère de la Justice – Mettre fin à la fuite en avant*, Rapport public thématique, décembre 2017. Beschikbaar op <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-politique-immobiliere-du-ministere-de-la-justice>

Cour des comptes européenne (2018), *Les partenariats public-privé dans l'UE: de multiples insuffisances et des voordelen limités*, Rapport Spécial 2018-9, <https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/DocItem.aspx?did=45153>

HM Treasury – National Audit Office (2018), *PFI and PF2*, January 2018. Verslag over de privéfinancieringen in het Verenigd Koninkrijk, beschikbaar op <https://www.nao.org.uk/report/pfi-and-pf2/>

Bijlage 3: Informele bijeenkomsten met de stakeholders van de PPS-projecten

De voorbereiding van dit verslag is gebaseerd op informele contacten met een groot aantal actoren, onder wie:

- experts als dragers van PPS-projecten in de overheidsdiensten
- financiële operatoren (banken, verzekeringen enz.) en hun beroepsverenigingen
- juridische adviseurs en experts in alternatieve financiering
- de FPIM
- vertegenwoordigers van het Kenniscentrum PPS en de CIF.
- vertegenwoordigers en experten van de EIB en het EPEC (European PPP Expertise Centre)