

4 Publiek private samenwerking

4.1 Inleiding

Alvorens Rijkswaterstaat kan besluiten over te gaan tot een PPS-aanbestedingstraject, dient zij een keuze te maken over de contractvorm. In dit hoofdstuk wordt invulling gegeven aan de concessieconstructie. Aan bod komen:

Inrichting van de concessie op hoofdlijnen,

- concessie in de vorm van een DBFO-contract
- doel, uitgangspunten en randvoorwaarden van de concessie
- kosten en opbrengsten in het project en de influence diagram
- risicoverdeling publieke partijen – private partijen

Aantonen van meerwaarde door de uitvoering van de PPC

- definiëren traditionele variant
- definiëren PPS variant
- belangrijkste verschillen traditionele variant – PPS variant
- gevoeligheidsanalyse en scenario-analyse

4.2 Inrichting van de concessie op hoofdlijnen

Concessie middels een DBFO-contract

De private partij krijgt het recht om tegen betaling voor een concessieduur van minimaal 12 jaar en maximaal 23 jaar (2003-2014/2025) de inrichting van de Koegorspolder te ontwerpen, bouwen, financieren en exploiteren. Een evaluatie in 2010 zal bepalend zijn voor de voortzetting na 2011 en de vormgeving daarvan.

Het ontwerp en de bouw geldt niet alleen voor het depot maar ook voor de inrichting van het verwerkingsterrein. Onder exploiteren valt het exploiteren van de gehele inrichting (storten en verwerken van bagger), het vermarkten van zand uit aanleg en restprodukten (zand en klei) uit verwerking en het commercieel vermarkten van vrije opslagruimte in het depot als gevolg van extra verwerken en/of versneld consolideren.

De afronding van de MER, de vergunningen voortvloeiend uit de Wet Milieubeheer en de Wet Ruimtelijke Ordening en de grondverwerving worden buiten het contract gehouden. Het omleggen van de leidingen van de Koegorspolder naar de buisleidingenstraat wordt procedureel voorbereid door RWS, maar uitgevoerd door de concessionaris.

De vergoeding aan de concessionaris bestaat uit deels een vast bedrag voor zijn investeringen in 2002-2004 (een vast bedrag gebaseerd op een percentage van de door RWS geraamde investeringen tot 2011) en deels een vergoeding per m³ in situ bagger (op basis van de prijs in de aanbesteding van de concessionaris) in de periode 2005-2011 met daarna een vergoeding per m³ tot 2025 op basis van nieuwe onderhandelingen in 2011.

4.2.1 Doel, uitgangspunten en randvoorwaarden voor de PPS

Doel

Het doel om tot PPS over te gaan is het creëren van meerwaarde ten opzichte van de traditionele variant. Meerwaarde is te definiëren als meer kwaliteit voor hetzelfde geld of dezelfde kwaliteit voor minder geld. De doelstelling van PPS bij het baggerspeciedepot Koegorspolder is naast het realiseren van financieel economische voordelen door het mobiliseren van de sterke kanten van marktpartijen, uitdrukkelijk het uitdagen van de markt om een oplossing en aanpak aan te bieden met een zo hoog mogelijk milieurendement. Dit betekent in dit geval, bij een gegeven budget het bereiken van een zo hoog mogelijk verwerkingspercentage. Voor de nadere detaillering van de PPS-constructie is een aantal uitgangspunten en randvoorwaarden geformuleerd:

Uitgangspunten:

- Door middel van een concessie wordt beoogd de life cycle kosten per m³, uitgedrukt in het storttarief, zo laag mogelijk te houden.
- Baggeren en transport en grondverwerving zitten in beginsel niet in de scope van de PPS.
- Er is een Rijksbijdrage beschikbaar en er is een subsidie in het kader van Impuls B2 beschikbaar.
- Als gevolg van de eis dat minimaal 50% verwerkt zal worden, behoeft geen afvalstoffenbelasting (BOM-heffing) betaald te worden.
- Geen tariefdifferentiatie voor de verschillende publieke aanbieders van Zeeuwse bagger.
- Een Design Build Finance en Operate contract lijkt de beste mogelijkheden te bieden.

Randvoorwaarden:

- Betrokken publieke partijen garanderen een aanbod.
- De life-cycle kosten (exclusief rijksbijdrage en bijdrage Impuls B2) moeten gedekt worden door het storttarief.
- Er vindt geen vrijblijvende marktconsultatie plaats, er is interesse en er is concurrentie.
- DBFO moet aantoonbare meerwaarde hebben ten opzichte van een traditionele aanpak.

Het influence diagram vormt de basis voor de uitwerking van de concessie

Een van de belangrijkste elementen bij publiek private samenwerking is de verdeling van risico's tussen publieke en private partijen. De risico's moeten daar komen te liggen waar ze het best gedragen kunnen worden. Als eerste stap om inzicht te krijgen in de risico's van het project is een influence diagram gemaakt.

Het influence diagram geeft weer de relatie tussen de opbrengsten en kosten van het project en de risico's alsmede de samenhang tussen de risico's. Het influence diagram geeft helder weer welke kosten en opbrengsten posten het storttarief bepalen. Daarnaast maakt het influence diagram zichtbaar welke variabelen de onzekerheid rondom de verschillende onderscheiden posten bepalen en daarmee de onzekerheid rondom de hoogte van het storttarief. De influence diagram is weergegeven in bijlage 1.

Middels het influence diagram is een basis gelegd voor de allocatie van de belangrijkste risico's en mogelijke beheersmaatregelen.

De belangrijkste risico's zijn geïdentificeerd op basis van 'expert consultatie'. De belangrijkste risico's voor een concessie zijn die risico's die grote impact hebben op het storttarief, dat wil zeggen op opbrengsten en kosten.

Tijdens de contractuitvoering zijn de volgende belangrijke risico's voor Rijkswaterstaat geïdentificeerd:

- Onzekerheid omtrent aanbod van bagger; er bestaan twee mogelijkheden:
- het aanbod blijkt tegen te vallen, doordat aanbodgaranties van de publieke partners en RWS laag zijn.
- het aanbod in Zeeland blijkt groter.
- Onzekerheid omtrent kwaliteit van bagger; de kwaliteit van de aangeboden specie is anders dan aangegeven in de MER.
- De consequenties van het evaluatiemoment in 2011 voor het project.
- Impact van wijzigende wet- en regelgeving op het project, bijvoorbeeld de normering van baggerspecie wijzigt waardoor BOM-heffing onvermijdelijk is of waardoor aanbodgaranties niet kunnen worden nagekomen.

Risico's worden gealloceerd op basis van competenties

De algemene voorgestelde risicoallocatie voor de concessie is de volgende

Risico's voor publieke partijen

- Grondverwerving
- Procedures en vergunningen
- Aanbod baggerspecie; uitruilen bij lager aanbod en tijdig afspraken maken met HK over landelijke prioriteitstelling bij groter aanbod
- Kwaliteit baggerspecie (voor kwaliteit buiten vooraf gestelde grenzen)
- Evaluatiemoment in 2011
- Stijging grondprijzen (vooraf bekend)
- Economische risico's (o.a. inflatie)
- Wijzigende normering baggerspecie
- Wijzigend V&W-beleid m.b.t. baggeren en verwerken
- Risico's voor de markt:
- Kwaliteit baggerspecie (voor kwaliteit binnen vooraf gestelde grenzen)
- Ontwerp en techniek
- Planning en coördinatie
- Uitvoering
- (Gedeeltelijke) financiering
- Exploitatie
- Wijzigende wet- en regelgeving (voor zover niet gespecificeerd als overheidsrisico)
- Afzet restprodukten
- Vermarkten restcapaciteit als gevolg van extra verwerken of extra consolidatie door marktpartijen

De overheid draagt aanzienlijke risico's. De risico's voor de markt beperken zich tot die risico's die voor de markt goed beheersbaar zijn.

4.3 Aantonen van meerwaarde door uitvoering van een Public Private Comparator (PPC)

Nu op hoofdlijnen duidelijk is hoe de concessie eruit ziet, kan worden gestart met de uitvoering van de PPC. Doel van de PPC is om de mogelijke voordelen van een globale PPS-aanpak na te gaan ten opzichte van een traditionele aanpak. Pas daarna vindt een eventuele uitwerking van het optimale PPS-model plaats.

In de PPC vindt de afweging tussen verschillende aanbestedingsvarianten plaats door de toekomstige kasstromen per variant te berekenen en deze onderling vergelijkbaar te maken door ze te disconteren tot een Netto Contante Waarde (NCW).

Anders dan bij de meeste PPC's is bij de Koegorspolder niet de hoogte van de NCW de bron van vergelijking, maar het storttarief. Het storttarief wordt in beide varianten zo vastgesteld dat de NCW nul is, ofwel het project over de duur van het contract quitte loopt. Dit betekent dat de opbrengsten uit aangeleverde bagger (aanbod bagger vermenigvuldigd met het storttarief) gelijk zijn gesteld aan het verschil tussen kosten en opbrengsten.

Een opmerking daarbij is dat de rijksbijdrage en de Impuls B2 subsidie niet als opbrengsten in de PPC zijn meegenomen. In de PPC wordt het ongesubsidieerde storttarief berekend.

Definiëring traditionele variant

Voor de traditionele aanpak geldt de aanpak zoals deze is beschreven in het inrichtings-MER. In de traditionele variant wordt ervan uitgegaan dat alle Zeeuwse bagger wordt aangeleverd en dat het depot vol is in 2013. Er is dan ook geen sprake van vermarkten van vrije opslagruimte. De totale kosten van de traditionele variant zijn overgenomen uit de raming van Directie Zeeland en de Bouwdienst. Deze raming is gebaseerd op alle kosten die gemaakt zullen worden door RWS op basis van de oplossing zoals beschreven in de MER inclusief de exploitatie en voorgenomen verwerking van het slib, maar exclusief exploitatierisico's. De opbrengsten van vrijkomende producten zijn in deze raming op nul gezet, omdat daar vooralsnog geen positief of negatief saldo aan toe te kennen is.

Definiëring PPS variant: "middle of the road-PPS"

Op basis van de meest realistische waarden is een "middle of the road-PPS" beschreven. Deze "middle of the road-PPS" is een beschrijving van de concessieconstructie op hoofdlijnen. Voor de inrichting van de concessie is een viertal variabelen onderscheiden, te weten:

Figuur 4.1
Schematische weergave van de variabelen



Concessieduur

- tot 2025 (fase 1 en fase 2)
- tot 2014 (fase 1 en fase 2 t/m afdichten depot)

Aanbodgaranties

- volledige aanbodgarantie tot 2011
- voor 67% aanbodgaranties tot 2011

Commercieel vermarkten van vrije depotruimte

- niet commercieel vermarkten van vrije depotruimte
- wel commercieel vermarkten van vrije depotruimte

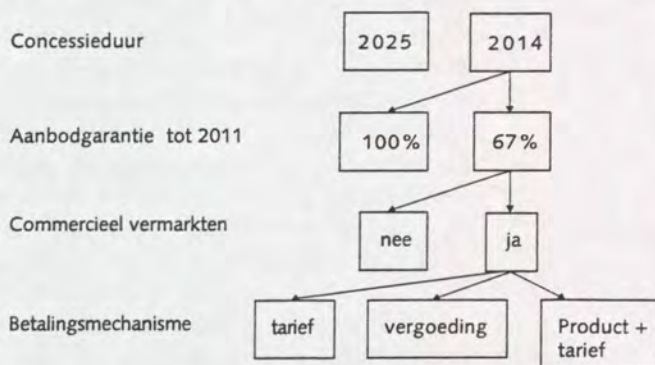
Betalingsmechanisme (dit is de wijze waarop een door opdrachtnemer geleverde prestatie wordt betaald). Er zijn drie mogelijkheden onderscheiden:

- betaling op basis van hoeveelheid ingenomen bagger (variabele betaling)
- betaling op basis van beschikbaarheid van de gehele inrichting (een vaste betaling per jaar tijdens de exploitatieperiode)
- betaling deels op basis van gereed gekomen product (vlak na aanleg van de inrichting) en deels op basis van hoeveelheid aangeleverde bagger

Opgemerkt wordt dat in dit document zijn nog geen uitspraken zijn gedaan over de wijze waarop de beschikbare budgetten, ICES-gelden en de Impuls B2 subsidie, worden uitgekeerd, dat wil zeggen rechtstreeks aan de concessienemer of bijvoorbeeld via de waterkwaliteitsbeheerders.

Op basis van deze variabelen is een zogenaamde "middle of the road-PPS" benoemd. De "middle of the road-PPS" beoogt de meest realistische

Figuur 4.2
Schematische weergave van
"middle of the road PPS"



waarden voor de drie eerstgenoemde variabelen in zich te hebben.

De "middle of the road PPS" is de concessie voor de periode tot en met 2014, met 100% aanbod (middels garanties en uitruilen) tot 2014, permissie tot vermarkten van opslagruimte en verrekening van de prestatie door middel van een betaling op basis van een storttarief (zie figuur 4.2)⁵.

Middels de Public Private Comparator is een traditionele aanpak met een "middle of the road-PPS" vergeleken

De Public Private Comparator (PPC) beoogt op een transparante en systematische wijze verschillende alternatieven vóór de aanbesteding van een project met elkaar te vergelijken. In deze position paper wordt de methode gebruikt om een traditionele aanpak met een "middle of the road PPS" te vergelijken.

De meerwaarde van een PPS dient tot uitdrukking te komen in een lager storttarief dan bij een traditionele aanpak. Het storttarief is de resultante van alle kosten en opbrengsten gedurende de gehele levenscyclus. Ter vergelijking van de varianten zal derhalve voor iedere variant de cash-flows voor de betrokken partijen worden bepaald, om zodoende (middels disconteren) het storttarief voor de beide varianten te bepalen.

⁵ Eerder in dit hoofdstuk is aangegeven dat de door de markt gemaakte kosten worden vergoed op basis van deels een vast bedrag voor de gemaakte investeringen en deels een vergoeding per m³ in situ bagger. Ten behoeve van de eenvoud en de eerlijke vergelijking met de traditionele aanpak is in de PPC enkel een storttarief berekend, zijnde de integrale kostprijs van het project.

Benadrukt wordt dat de kracht van de methode zit in het transparant en systematisch vergelijken van verschillen in uitvoeringswijzen en in mindere mate in accurate berekeningen van de hoogte van het storttarief.

Belangrijkste verschillen tussen de traditionele variant en de PPS variant

Door het project via een DBFO-contract aan te besteden kan op een aantal manieren efficiencywinst worden behaald, te weten (1) koppeling van ontwerp, aanleg en exploitatie, (2) exploitatie en verwerking, (3) vermarkten van restproducten en (4) vermarkten van vrije depotruimte.

Significante meerwaarde middels DBFO

Bovenstaande efficiencyvoordelen leiden tot meer verwerking en een lager storttarief voor de PPS-variant ten opzichte van de traditionele variant. De grote meerwaarde van DBFO zit in het commercieel vermarkten van vrije stortruimte. In geval van de PPS-aanpak kunnen marktpartijen extra stortcapaciteit, als gevolg van extra verwerken of extra consolidatie, vermarkten voor marktconforme tarieven. Voor de markt ligt er dus een grote prikkel voor extra eenvoudige verwerking c.q. versneld consolideren, daar elke extra m³ vrije ruimte commercieel kan worden uitgebaat.

De belangrijkste invloedsfactoren van de kostprijs zijn bepaald

Middels een gevoeligheidsanalyse zijn de variabelen die het storttarief het sterkst beïnvloeden in beeld gebracht. In de analyse zijn zestien variabelen aan een gevoeligheidsanalyse onderworpen. De belangrijkste invloedsfactoren voor de hoogte van het storttarief zijn de consolidatiefactor, het percentage extra verwerken, de prijs van commercieel aangeleverde bagger, de discontovoet waarmee bij de DBFO-variant is gerekend. Per variabele is respectievelijk de waarde voor de "middle of the road PPS", en twee andere mogelijke waarden weergegeven en is aangegeven wat de consequenties zijn voor de hoogte van het storttarief.

Vier scenario's bepalen onder- en bovengrens van het storttarief

Het onfortuinlijke scenario: het uitgangspunt voor dit scenario is dat alle belangrijke invloedsfactoren negatief uitpakken voor de hoogte van het storttarief

Het fortuinlijke scenario: het uitgangspunt is hier dat alle belangrijke variabelen positief uitvallen voor de hoogte van het storttarief.

Het traditionele scenario: in dit scenario zijn voor de verschillende variabelen dezelfde waarden gekozen als voor de traditionele aanpak. Dit betekent feitelijk dat er een private exploitatie plaatsvindt zonder commercieel vermarkten van vrije depotruimte.

Het commerciële scenario: dit is het scenario waarbij de variabelen zo zijn gekozen dat een marktpartij alle extra depotruimte commercieel kan vermarkten. Daarbij is uitgegaan van dezelfde hoeveelheid extra depotruimte als in de 'middle of the road PPS'.

.....
Tabel 4.1
Belangrijke invloedsfactoren en hun
impact op de verschillende scenario's

Variabele	Onfortuinlijk	Traditioneel	Commercieel	Fortuinlijk
.....
Consolidatiefactor	1%	1%	0,95%	0,9%
Percentage extra verwerken	20%	0%	10%	20%
Kostprijs extra verwerken	9,7	x	8	4,5
Prijs commercieel aangeleverde bagger	30	x	55	90
Benutten vrije depotruimte	30%	x	100%	100%
Disconteringsvoet DBFM	9	7	7	7

Naast de "middle of the road PPS" zijn nog een tweetal varianten kwalitatief beschouwd

Op basis van de eerder genoemde variabelen zijn nog twee varianten genoemd die nader bekeken zijn.

- De eerste is de concessie voor de periode tot en met 2014, met 67% aanbodgarantie tot 2011, geen permissie tot vermarkten van opslagruimte en verrekening van de prestatie d.m.v. een betaling op basis van een storttarief.
- De tweede is de concessie voor de periode tot en met 2014, met 67% aanbodgarantie tot 2011, permissie tot vermarkten van opslagruimte en verrekening van de prestatie d.m.v. een betaling op basis van deels een gereed gekomen product en deels een exploitatietarief.

Over de eerste variant kan gezegd worden dat deze grote invloed heeft op de hoogte van het storttarief. In feite geeft het reeds eerder genoemde "traditionele scenario" voor de PPS een goede weergave van de gevolgen. Het storttarief stijgt van 40 naar 46 gulden, maar zit nog steeds ruim onder het storttarief behorende bij het traditionele model. Daaruit kan geconcludeerd worden dat het commercieel vermarkten een belangrijke reden is, echter niet de enige, waarom private partijen een lager storttarief kunnen realiseren.

Bij de tweede variant is sprake van een ander betalingsmechanisme, hetgeen een verschuiving van het exploitatierisico oplevert. Het exploitatierisico wordt voor de markt beperkt tot de investeringen die zij gedaan heeft voor een gedeelte van de aanleg (bijvoorbeeld investeringen in exploitatievoorzieningen), daar de overheid bij dit betalingsmechanisme de aanleg gedeeltelijk betaalt op basis van een gereedgekomen product (bijvoorbeeld het depot).

Inkomsten worden voor de marktpartij minder afhankelijk van baggeraanbod en worden gekoppeld aan het gereedkomen van een product. Deze verschuiving betekent voor de marktpartij een kleiner exploitatierisico welke onder andere tot uitdrukking komt in een lagere disconteringsvoet. Bij de gevoeligheidsanalyse is gebleken dat een wijziging van de disconteringsvoet significante invloed heeft op de hoogte van het storttarief. Daarom verdient het aanbeveling een juiste afweging te maken voor de hoeveelheid aanbodgaranties die men minimaal wil afgeven en het bedrag dat men op basis van een gereedgekomen product wil uitbetalen.

DBFO tot 2014 met benefit sharing verdient serieuze aandacht

Consolidatieberekeningen geven geen zekerheid op de vraag of het depot vol is in 2014. Bovendien is onzeker of werkelijk 3,3 miljoen m³ baggerspecie zal worden gestort, daar in de MER rekening is gehouden met een marge voor het aanbod van bagger van 25%. Mogelijk blijft er als gevolg van bovengenoemde onzekerheden nog extra ruimte over. Dit betekent dat een marktpartij dan in de gelegenheid kan worden gesteld om extra bagger in te nemen (via de publieke partijen danwel via commercieel vermarkten). Om een gedeelte van deze extra winsten voor de markt af te romen wordt voorgesteld om een DBFO met benefit sharing toe te passen.

De markt is zeer geïnteresseerd in uitvoering middels PPS

Uit reeds gevoerde gesprekken met marktpartijen is naar voren gekomen dat marktpartijen geïnteresseerd zijn om middels een PPS te participeren in het project.

4.4 Slot

Uit hoofdstuk 4 kan worden geconcludeerd dat PPS meerwaarde biedt. Deze meerwaarde wordt veroorzaakt doordat private partijen op een aantal vlakken beter presteren, te weten (1) koppeling van ontwerp, aanleg en exploitatie, (2) exploitatie en verwerking, (3) vermarkten van restproducten en (4) vermarkten van vrije depotruimte. Bovenstaande leidt tot meer verwerking en een lager storttarief per kubieke meter. Dit strookt met de rol van Rijkswaterstaat.

Op basis van het bovenstaande wordt voorgesteld om een DBFO-contract aan te besteden, waarbij nadere detaillering plaatsvindt tijdens de voorbereiding van de aanbesteding.

Het is mogelijk dat er extra ruimte in het depot overblijft, wat de marktpartij de gelegenheid biedt extra bagger in te nemen tegen commercieel tarief. RWS zou gemaakte extra winsten door toepassing van benefit sharing kunnen afkomen.

Tot slot wordt opgemerkt dat marktpartijen geïnteresseerd zijn om middels een PPS-aanpak te participeren in het project.

5 Aanbesteding

5.1 Aanbestedingswijze

Aanbesteding conform Europese Richtlijn voor overheidsopdrachten: Werken

Bij het baggerspeciedepot Koegorspolder heeft RWS Directie Zeeland te maken met de EU Richtlijnen Werken als het gaat om de selectie van een marktpartij die design, build, finance en operate (DBFO) van het depot voor haar rekening neemt. De Richtlijn Werken is van toepassing op opdrachten waarvan de geraamde waarde het drempelbedrag van NLG 11.101.666,- overschrijdt. De Richtlijn Werken heeft ook betrekking op concessie-overeenkomsten voor de uitvoering van werken.

De definitie van de concessie-overeenkomst voor werken is vrijwel gelijk aan de definitie voor de uitvoering van werken⁶. Het verschil is dat de tegenprestatie voor de uitvoering van het werk niet bestaat uit een betaling van de aanbestedende dienst aan de aannemer, maar uit het verlenen van een exclusief recht aan de aannemer om het resultaat van de bouwwerkzaamheden te exploiteren.

Indien de aanbestedende dienst, zoals eerder in deze Position Paper voorgesteld, de concessiehouder regelmatig beloont met vaste bedragen voor de uitvoering van het werk, is er geen sprake meer van een concessieovereenkomst. De concessiehouder wordt immers niet rechtstreeks geconfronteerd met de voordelen en risico's die aan de exploitatie verbonden zijn.

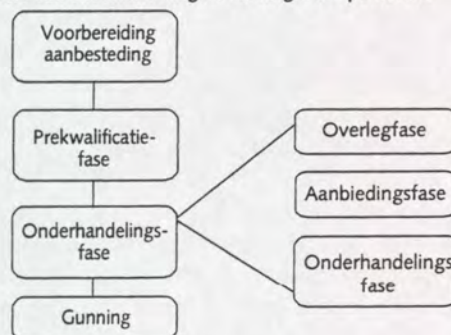
Het verlenen van de concessie zelf wordt niet bestreken door de richtlijn. Aandachtspunt voor het vervolgtraject is de juridische inpassing van het DBFO-contract; ofwel wordt het project, conform bovengenoemde definities uit de Richtlijn, als werk of als concessie aanbesteed en wat zijn de juridische implicaties hiervan voor de inrichting van het aanbestedingstraject.

Voorkeur voor onderhandelingsprocedure met voorafgaande publicatie

Onafhankelijk van de keuze voor aanbesteding van een werk of een concessie, verdient het de voorkeur om de onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking te volgen. De aanbestedende dienst selecteert op grond van vooraf bekendgemaakte objectieve selectiecriteria één of meer gegadigden en stelt in overleg en langs de weg van onderhandelingen de contractuele voorwaarden vast.

Figuur 5.1
Opbouw van de aanbestedingsprocedure

Procedure van onderhandeling na voorafgaande publicatie



Bouwdienst Rijkswaterstaat PPS Centrum

⁶ Zie Paragraaf 2.3 van de Europese Richtlijn voor overheidsopdrachten: Werken

Deze procedure kan slechts in een aantal gevallen worden toegepast, onder andere indien op geen enkele wijze de totale prijs vooraf kan worden vastgesteld (Art. 7, lid 2c). Gezien de grote onzekerheden aan de inkomstzijde over de concessieperiode, met name door wijzigende wet- en regelgeving (normering baggerspecie) en onzekerheid met betrekking tot aanbod en kwaliteit bagger is goede prijsvorming buitengewoon lastig. Daarnaast speelt dat bij een DBFO-contract onzeker is met welke "ontwerp-aanbiedingen" en dus prijzen de gegadigden komen (voorwaarde is wel dat "ruimte" vrij gelaten wordt in het Programma van Eisen (PvE), dus een PvE daadwerkelijk op functioneel niveau).

De prekwalificatieprocedure leidt tot vaststelling van een aantal gegadigden die tot de overlegfase zullen worden uitgenodigd. Eén van de uitsluitende criteria zal zijn dat partijen die grondposities hebben weten te verwerven met als doel baggerspeciedepot Koegorspolder aan te leggen en te exploiteren, zullen worden uitgesloten.

De onderhandelingsfase bestaat uit drie verschillende fasen, te weten: overlegfase, aanbiedingsfase en onderhandelingsfase. Geselecteerde kandidaten die op enig moment gedurende deze fasen niet meer voldoen aan de gestelde minimumeisen, kunnen alsnog worden uitgesloten van de aanbestedingsprocedure.

1. Overlegfase

De geselecteerde gegadigden krijgen de tijd om voorstellen voor te bereiden. Deze voorstellen vormen de basis voor een periode van overleg tussen opdrachtgever en elke kandidaat afzonderlijk. Het doel is om overeenstemming te bereiken op technisch inhoudelijke hoofdlijnen (PvE), op kosten aspecten en op contractvoorwaarden (zoals te leveren prestatie, betalingsmechanisme en risicoverdeling). Tevens worden de kaders afgesproken waarbinnen naast een aanbieding op basis van de contractvoorwaarden DBFO een alternatieve aanbieding kan worden gedaan. De overlegfase levert een basis voor het project op, welke als vertrekpunt wordt genomen voor de aanbiedingen in de inschrijvingsfase.

2. Aanbiedingsfase

De geselecteerde partijen wordt gevraagd een of meer aanbiedingen uit te werken en op basis hiervan in te schrijven. Het maximaal aantal in te dienen aanbiedingen zal nog nader worden bepaald. Inschrijvers zijn in ieder geval vrij om:

- een aanbieding op basis van het referentieontwerp in te dienen
- een alternatieve aanbieding in te dienen (onder een alternatieve aanbieding wordt in dit verband verstaan een aanbieding die niet is gebaseerd op het referentieontwerp)

Ongeacht of inschrijver aanbiedt op basis van het referentie- of met een eigen alternatieve ontwerp, in beide gevallen komen de ontwerp- en uitvoering- en onderhoudsverantwoordelijkheid volledig en uitsluitend bij de aannemer te liggen, tenzij de inschrijver expliciet aangeeft af te wijken van de contractvoorwaarden voor DBFO voor zover mogelijk binnen de daarvoor afgesproken kaders.

3. Onderhandelingsfase;

Na de beoordeling van de door gegadigden ingediende aanbiedingen bestaat de mogelijkheid minstens een aanbieder uit te nodigen voor onderhandelingen. In deze fase kunnen gegadigden gevraagd worden om kritische onderdelen van de aanbieding nader uit te werken c.q. toe te lichten tegen een vooraf vastgestelde vergoeding.

5.2 Aanbestedingsrisico's en beheersmaatregelen

'Expert consultatie' geeft inzicht in de belangrijkste procesrisico's

Op basis van een risicosessie zijn de volgende vier aanbestedingsrisico's als belangrijkste naar voren gekomen:

- Arbitrages
- Biedingen in de aanbesteding zijn hoger dan geraamd/onderhandelingen lopen uit.
- Publieke samenwerking
- Publiekrechtelijke procedures zijn niet tijdig doorlopen.
- Grondverwerving is niet tijdig afgerond.

In de resterende paragrafen is mogelijkheden ter beperking van de verschillende risico's genoemd.

Bijzondere aandacht voor gunningcriteria en objectieve beoordeling

Aanbiedingen zullen op verschillende wijzen worden beoordeeld. Gunning vindt plaats op basis van de economisch meest voordelige aanbidding.

Na een eerste controle op de volledigheid en compleetheid van de aanbiddingen zullen zij worden beoordeeld op de zogenaamde vitale eisen. Bij het niet voldoen aan deze vitale eisen volgt uitsluiting van verdere beoordeling. Vervolgens worden de aanbiddingen beoordeeld op de door gegadigde te optimaliseren beoordelingscriteria en weegfactoren. De belangrijkste voorlopige beoordelingscriteria zijn:

- storttarief
- verwerkingspercentage
- business plan (kwaliteit, milieu, veiligheid)

De beoordeling van de aanbiddingen en de alternatieven zal bijvoorbeeld gebaseerd zijn op een weging van 2 staat tot 1 voor de milieuscore (alles meer dan 50% verwerking) ten opzichte van de aangeboden storkosten per m³ in situ. Met andere woorden, een aanbidding/alternatief dat 10% meer verwerkt mag 20% duurder zijn dan de aanbidding die precies 50% verwerkt, echter wel binnen het beschikbare budget.

Voor beoordeling van de aanbiddingen zal gebruik worden gemaakt van de Public Sector Comparator (PSC). Hierbij worden private aanbiddingen vergeleken met het referentieontwerp middels de methodiek van de Netto Contante Waarde. Om biddingen op een eerlijke wijze te vergelijken met de referentieaanpak is het noodzakelijk om voor het referentiemodel ook alle risico's gedurende de gehele life cycle te prijzen. Objectieve beoordeling en goede dossiervorming zijn van cruciaal belang, mede om eventuele arbitrages succesvol te doorlopen.

Terugvalopties dienen vooraf kenbaar te worden gemaakt

Indien private aanbiddingen tegenvallen, bijvoorbeeld door te weinig marktwerking (bijvoorbeeld door grondposities) of te hoge verwachtingen, kunnen in het onderhandelingstraject risico's nader worden gespecificeerd en gealloceerd. In het uiterste geval heeft RWS de gelegenheid om de aanbestedingsprocedure af te breken, waarna landelijke herbezinning zal moeten plaatsvinden. Deze mogelijkheid dient vooraf expliciet kenbaar gemaakt te worden in de aanbestedingsleidraad. Uiteraard gaat het afbreken van het aanbestedingstraject gepaard met een stuk kapitaalvernietiging (transactiekosten RWS, claims marktpartijen, aanbidding gemeente Terneuzen). Dit is een risico voor RWS.

Een ander risico is dat de markt zulke hoge verwerkingspercentages aanbiedt dat het gehele concept herbezinning behoeft. Dit is een risico voor alle publieke partners.

Gunning dient te geschieden onder voorbehoud van onder andere wijzigingen in aard en omvang, politieke besluitvorming alsmede budgettaire overwegingen. Ook dit dient vooraf expliciet duidelijk gemaakt te worden in de aanbestedingsleidraad.

Publieke randvoorwaarden voor start aanbesteding

Alvorens te gunnen dienen een aantal activiteiten te zijn afgerond, opdat het risico voor opdrachtgever in voldoende mate beheerst wordt. Hiertoe zijn de volgende voorwaarden geformuleerd:

1. Het Bestemmingsplan is onherroepelijk of er bestaat voldoende zekerheid dat het Bestemmingsplan tijdig onherroepelijk wordt verklaard;
2. Milieuvergunningen zijn rond;
3. Tijdige grondverwerving is zeker;
4. Kabels en leidingen (K&L) zijn tijdig verlegd of er ligt een overeenkomst voor het tijdig verleggen van K&L.

Ad 1 en 2 – Bestemmingsplan en milieuvergunningen

Er is inmiddels een convenant getekend tussen Rijkswaterstaat en gemeente Terneuzen, waarin afspraken zijn gemaakt over vormgeving, werkwijze en tijdspad. Dit convenant vormt de basis voor het te wijzigen Bestemmingsplan en de aanvraag van milieuvergunningen.

Vertragingen in de RO-procedures worden duidelijk rond 01-11-2001. Een uitstel van het PPS traject kan betekenen dat de aanbestedingsprocedure moet worden afgebroken en dat opnieuw moet worden aanbesteed.

Ad 3 – Tijdige grondverwerving

In het convenant is opgenomen dat Rijkswaterstaat en gemeente Terneuzen in principe akkoord gaan met het realiseren van een windmolenpark in de Koegorspolder en de haalbaarheid hiervan nader te onderzoeken. Beide partijen gaan daarbij akkoord dat WinWind BV, de grondverwerving zal doen voor Rijkswaterstaat en de gemeente onder nog nader te bepalen voorwaarden. Vertraging in het grondverwervingstraject wordt op zijn vroegst duidelijk op 01-06-2001 als WinWind BV contractueel moet aantonen dat grondverwerving binnen vier maanden zal zijn afgerond. Indien dit niet lukt zal herbezinning op het PPS tijdschema noodzakelijk zijn (vertraging van 1,5 à 2 jaar als gevolg van een onontkoombaar onteigeningsproces).

Ad 4 – Kabels en leidingen

Indien het mogelijk is om kabels en leidingen tijdig te verleggen verdient het de voorkeur om deze buiten de scope van het DBFO-contract te houden en deze vooraf te verleggen. Indien dit niet mogelijk is of indien er teveel interfaces bestaan tussen de aanleg en exploitatie van het depot enerzijds en de te verleggen kabels en leidingen anderzijds is het verstandig om een concept overeenkomst met de betreffende kabel- c.q. leidingbeheerders beschikbaar te stellen aan een private aanbieder.

5.3 Planning

De planning van de aanbesteding ziet er in grote lijnen als volgt uit:

Tabel 5.1

Planning van de aanbesteding

Activiteit	Planning
.....
Advertentie	01-04-2001
Selectie	01-07-2001
Overleg en aanbieding	01-11-2001
Onderhandeling en gunning	01-03-2002
Berging/verwerking eerste specie	eind 2004

5.4 Slot

In dit hoofdstuk is voorgesteld om de onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking te volgen.

6 Slot

In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste conclusies uit de hoofdstukken 3, 4 en 5 nogmaals samengevat.

- 1. In hoofdstuk 3 zijn de betrokken publieke partijen, hun rollen en hun belangen besproken. Hieronder is een overzicht weergegeven van de betrokken partijen en hun belangen.

Partij	Doel
V&W/ICES-gelden:	zo snel mogelijk oplossing Zeeuwse bagger-problematiek
V&W/IB2:	zo veel mogelijk verwerken
Zeeuwse overheden:	zo laag mogelijk storttarief, zo goed mogelijke milieuhygiënische aanpak
Gemeente Terneuzen:	zo laag mogelijke kades, zo'n kort mogelijke exploitatieperiode
Directie Zeeland:	zo snel mogelijk oplossing Zeeuwse bagger-problematiek, zo laag mogelijk storttarief, zo veel mogelijk verwerken

- 2. De positie van Rijkswaterstaat in het project baggerspeciedepot Koegorspolder is die van belangrijkste probleemhouder en initiatief-nemer. Daarbij dient zij rekening te houden met de verschillende Rijksbelangen, zoals het oplossen van zoveel mogelijk Zeeuwse bagger-knelpunten, een zo laag mogelijk storttarief en maximale verwerking.
- 3. Middels een ondertekend convenant tussen Rijkswaterstaat en gemeente Terneuzen zijn strijdige belangen zoals de hoogte van de kades en de exploitatieduur van het depot uitonderhandeld.
- 4. In deze position paper is geconstateerd dat PPS niet mogelijk is zonder dat er voldoende aanbodgaranties worden afgegeven door de betrokken publieke partijen. De door Rijkswaterstaat af te geven aanbodgaranties zijn hierbij van doorslaggevend belang. Regionale publieke partijen hebben een intentieovereenkomst getekend en zijn hard aan het werk om zoveel mogelijk aanbodgaranties rond te krijgen. Als onvoldoende aanbodgaranties worden afgegeven dient Rijkswaterstaat serieus te overwegen het PPS-traject te verlaten of te wachten met een eventuele PPS-aanbesteding.
- 5. Uit hoofdstuk 4 kan worden geconcludeerd dat PPS meerwaarde biedt. Deze meerwaarde wordt veroorzaakt doordat private partijen op een aantal vlakken beter presteren, te weten (1) koppeling van ontwerp, aanleg en exploitatie, (2) exploitatie en verwerking, (3) vermarkten van restproducten en (4) vermarkten van vrije depot-ruimte. Bovenstaande leidt tot meer verwerking en een lager storttarief per kubieke meter voor het leveren van Zeeuwse bagger. Dit strookt met de rol van Rijkswaterstaat.
- 6. Op basis van het bovenstaande wordt voorgesteld om een DBFO-contract aan te besteden. De private partij krijgt het recht om tegen betaling voor een concessieduur van minimaal 12 jaar en maximaal 23 jaar (2003-2014/2025) de inrichting van de Koegorspolder te

ontwerpen, bouwen, financieren en exploiteren. Een belangrijk tussenpunt n.a.v. een evaluatie in 2010 zal bepalend zijn voor de voortzetting na 2011 en de vormgeving daarvan.

Het ontwerp en de bouw geldt niet alleen voor het depot maar ook voor de inrichting van het verwerkingsterrein. Onder exploiteren valt het exploiteren van de gehele inrichting (storten en verwerken van bagger), het vermarkten van zand uit aanleg en restprodukten (zand en klei) uit verwerking en het commercieel vermarkten van vrije opslagruimte in het depot als gevolg van extra verwerken en/of versneld consolideren.

De afronding van de MER, de vergunningen voortvloeiend uit de Wet Milieubeheer en Wet Ruimtelijke Ordening en de grondverwerving, worden buiten het contract gehouden. Het omleggen van de leidingen van de Koegorspolder naar de buisleidingenstraat wordt procedureel voorbereid door RWS, maar uitgevoerd door de concessionaris.

De vergoeding aan de concessionaris bestaat uit deels een vast bedrag voor zijn investeringen in 2002-2004 (een vast bedrag gebaseerd op een percentage van de door RWS geraamde investeringen tot 2011) en deels een vergoeding per m³ in situ bagger (op basis van de prijs in de aanbieding van de concessionaris) in de periode 2005-2011 met daarna een vergoeding per m³ tot 2025 op basis van nieuw onderhandelingen in 2011.

7. Consolidatieberekeningen geven geen zekerheid op de vraag of het depot vol is in 2014. Bovendien is onzeker of werkelijk 3,3 miljoen m³ baggerspecie zal worden gestort, daar in de MER rekening is gehouden met een marge voor het aanbod van bagger van 25%. Mogelijk blijft er als gevolg van bovengenoemde onzekerheden nog extra ruimte over. Dit betekent dat een marktpartij dan in de gelegenheid kan worden gesteld om extra bagger in te nemen (via de publieke partijen danwel via commercieel vermarkten). Om een gedeelte van deze extra winsten voor de markt af te romen wordt voorgesteld om een DBFO met benefit sharing toe te passen.
8. De belangrijkste risico's voor Rijkswaterstaat tijdens de contract-uitvoering zijn:
 - Onzekerheid omtrent aanbod van bagger; er bestaan twee mogelijkheden:
 - het aanbod blijkt tegen te vallen, doordat aanbodgaranties van de publieke partners en RWS laag zijn.
 - het aanbod in Zeeland blijkt groter.
 - Onzekerheid omtrent kwaliteit van bagger; de kwaliteit, met name volume zandfractie, van de aangeboden specie is anders dan aangegeven in de MER (risico voor kwaliteit baggerspecie buiten door RWS vooraf aan de markt aangegeven grenzen).
 - De consequenties van het evaluatiemoment in 2011 voor het project.
 - Impact van wijzigende wet- en regelgeving op het project, bv. de normering van baggerspecie wijzigt waardoor BOM-heffing onvermijdelijk is of waardoor aanbodgaranties niet kunnen worden nagekomen.
9. Marktpartijen zijn geïnteresseerd om middels een PPS-aanpak te participeren in het project.
10. Tot slot is in hoofdstuk 5 voorgesteld om de onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking te volgen.

11. Op basis van een risicosessie zijn de volgende vier aanbestedingrisico's als belangrijkste naar voren gekomen:

Arbitrages

Dit risico kan worden teruggedrongen door het helder formuleren van beoordelingscriteria en hun weging. Daarnaast zal voor de beoordeling van de private biedingen gebruikt worden gemaakt van de Public Sector Comparator. Dit is een objectief instrument om de private bieding met het referentiealternatief te vergelijken.

Biedingen in de aanbesteding zijn hoger dan geraamd/onderhandelingen lopen uit.

In het uiterste geval heeft RWS de gelegenheid om de aanbestedingsprocedure af te breken. Deze mogelijkheid dient vooraf expliciet kenbaar gemaakt te worden in de aanbestedingsleidraad. Gunning dient te geschieden onder voorbehoud van onder andere wijzigingen in aard en omvang, politieke besluitvorming alsmede budgettaire overwegingen. Ook dit dient vooraf expliciet duidelijk gemaakt te worden in de aanbestedingsleidraad.

Publieke samenwerking

Het risico van slechte publieke samenwerking is deels weggenomen indien aanbodgaranties zijn afgegeven. Daarnaast is de overeenstemming tussen RWS en de gemeente Terneuzen onlangs formeel bekrachtigd in een convenant.

Publiekrechtelijke procedures zijn niet tijdig doorlopen/grondverwerving is niet tijdig afgerond.

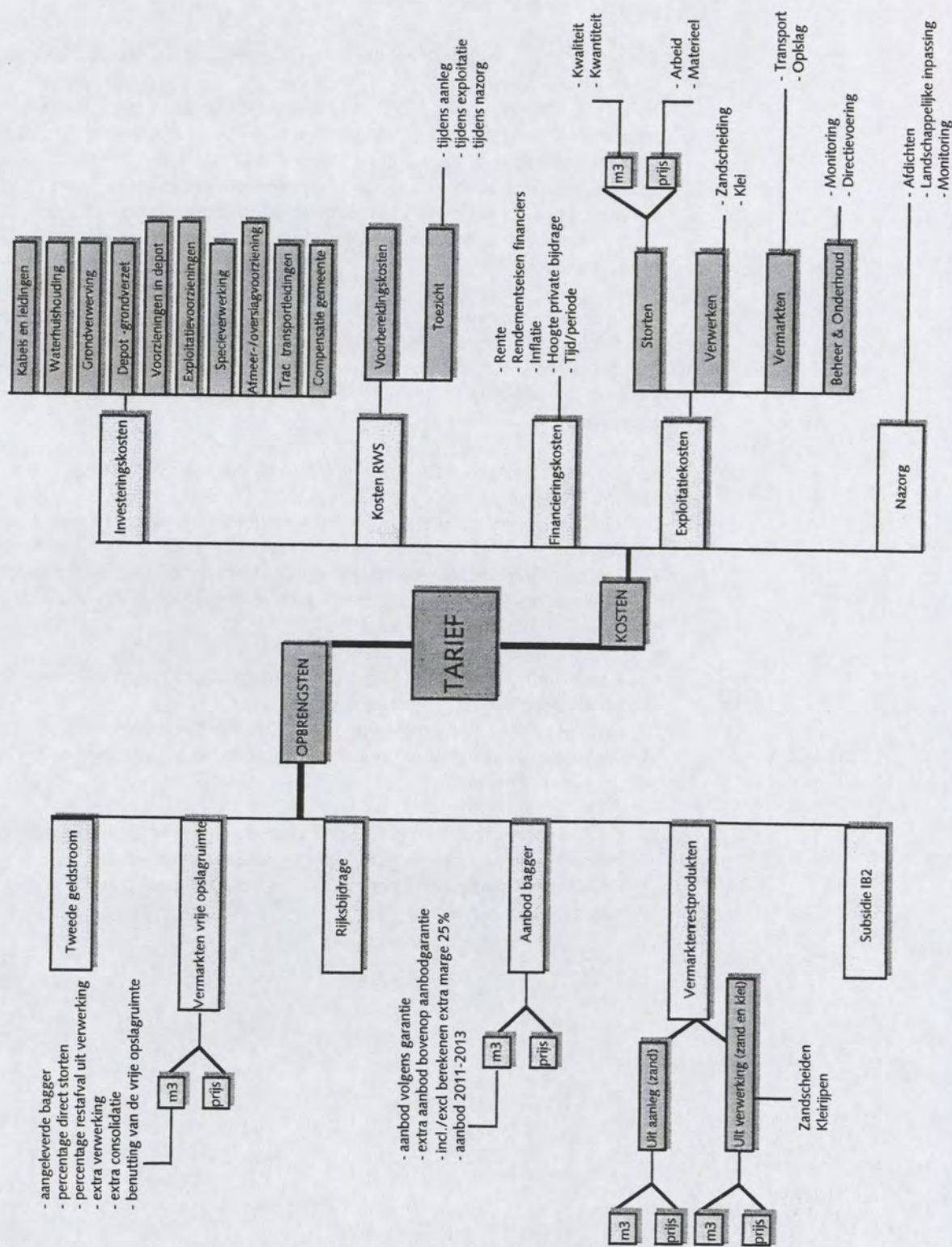
Dit risico kan worden ondervangen door als randvoorwaarde te stellen dat voor de gunning onderstaande activiteiten zijn afgerond:

- Het Bestemmingsplan is onherroepelijk of er bestaat voldoende zekerheid dat het Bestemmingsplan tijdig onherroepelijk wordt verklaard;
- Milieuvergunningen zijn rond;
- Tijdige grondverwerving is zeker;
- Kabels en leidingen (K&L) zijn tijdig verlegd of er ligt een overeenkomst voor het tijdig verleggen van K&L.

Op basis van deze bevindingen wordt aan Directie Zeeland en Rijkswaterstaat Hoofdkantoor gevraagd om akkoord te gaan met de inhoud van dit document.

12. Daarnaast wordt aan Directie Zeeland en Rijkswaterstaat Hoofdkantoor gevraagd om akkoord te gaan met de voorbereiding van een DBFO-aanbesteding met benefit sharing voor het project baggerspeciedepot Koegorspolder.

Bijlage 1: Influence diagram





LOGBOEK MET KLIM- ERVARINGEN

RWS Leertraject PPS

LOGBOEK MET
KLIMERVERVARINGEN

.....

Hoewel Rijkswaterstaat nog niet op grote schaal publiek private samenwerkingsarrangementen met marktpartijen is aangegaan, is bij een aantal projecten wel reeds een stuk van de klim achter de rug. Hierover gaat dit deel van de Innovatieklapper.

Inhoud van het onderdeel Logboek met klimervaringen:

Leerervaringen PPC N31

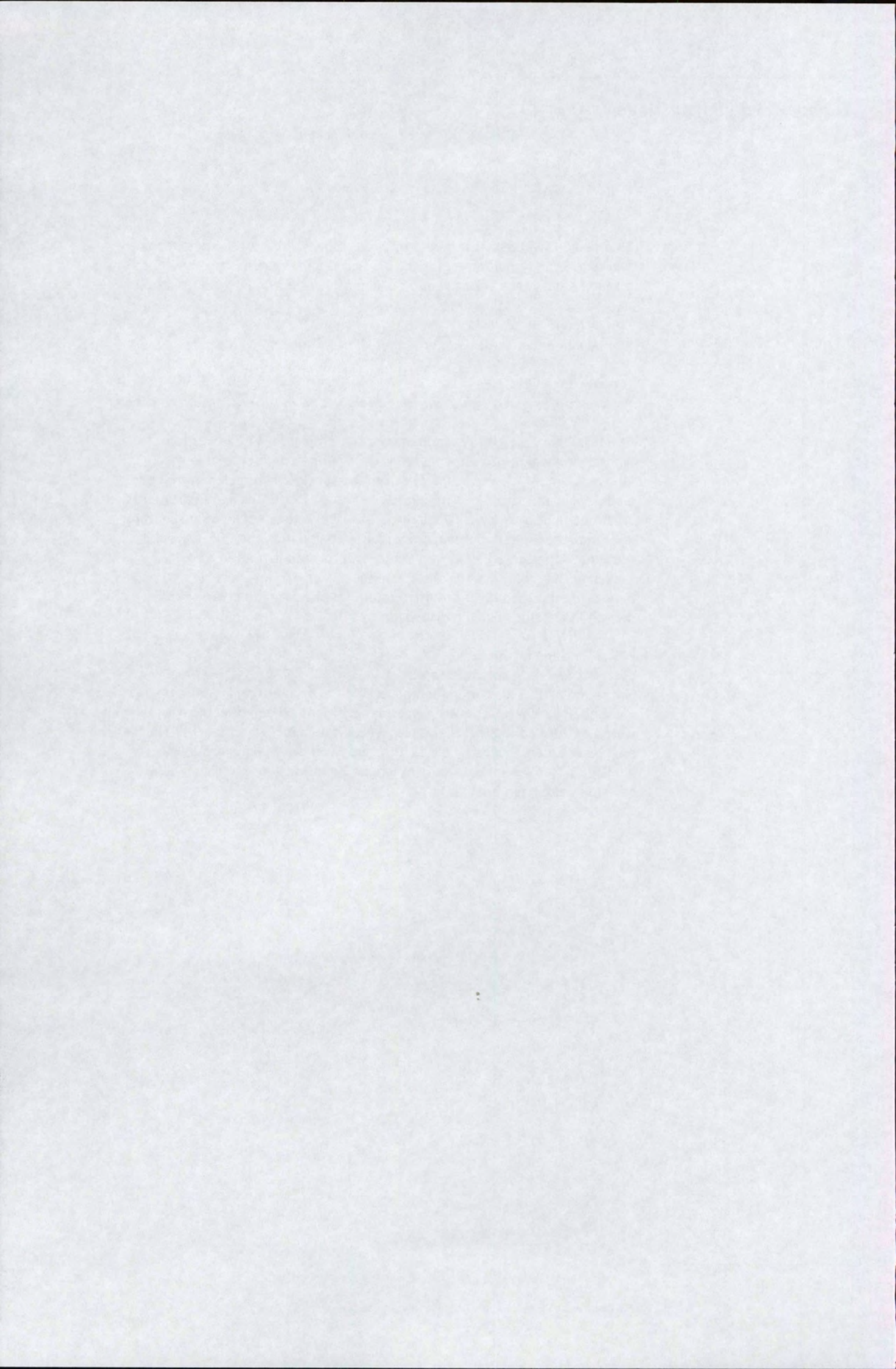
Praktijkverslag van de invulling van de Public Private Comparator voor het project N31

Om te toetsen of een PPS-aanpak voor het project N31 Leeuwarden-Nijega meerwaarde zou opleveren, is deze aanpak middels een vergelijkingsinstrument, de Public Private Comparator (PPC), vergeleken met een traditionele aanpak en een innovatieve aanpak. De PPC is een instrument waarmee je door een gestructureerde, stapsgewijze aanpak een inschatting kunt maken van het voordeel dat je kunt behalen met een PPS-aanpak. Aan het toepassen ervan kleven echter wat aandachtspunten. In het Praktijkverslag vindt u een schets van het proces van invullen, de benodigde input en de aandachtspunten, op basis van de ervaringen die met de PPC bij de N31 zijn opgedaan.

PPS als continu leerproces

Leerervaringen bij concrete cases

Het rapport "PPS als continu leerproces" biedt een terugblik vanuit de invalshoek van het proces en procesmanagement op een drietal cases, te weten de A9 Badhoevedorp, de N31 Leeuwarden Nijega en de N31 Haak om Leeuwarden. Projecten die zich in verschillende stadia van publiek-publieke of publiek-private samenwerking bevonden, en inmiddels alweer een stuk verder zijn gebracht.



Leerervaringen PPC N31

Praktijkverslag van de invulling van de Public Private Comparator
voor het project N31

Externe Projectgroep N31

Den Haag, juli 2000

RWS Leertraject PPS

Colofon

De "Leerervaringen PPC N31" zijn geschreven in het kader van het RWS Leertraject PPS en Innovatief Aanbesteden. Aan de totstandkoming van dit praktijkverslag hebben de leden van de Externe Projectgroep N31 meegewerkt:

Frank Burmeister	Kenniscentrum PPS
Maarten Flearakkers	PPS Centrum, Bouwdienst
Bert de Graaff (vz.)	NIB Consult
Martin Koning	NIB Consult
Pieter van Marken	Kenniscentrum PPS
Bert van der Meulen	RWS directie Noord Nederland
Caroline Visser (secr.)	RWS Hoofdkantoor, afdeling UM
Gonny von Meijenfeldt	RWS Hoofdkantoor, afdeling UM
Jeroen Westerink	FEZ
Nicole van Wijk	PPS Centrum, Bouwdienst

Daarnaast heeft Wout Korving (Bouwdienst/NEI) een bijdrage geleverd in de vorm van een technische toelichting op de spreadsheet.

Den Haag, 5 juli 2000

Inhoudsopgave

Colofon 2

Inhoudsopgave 3

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding	5
1.2	Een PPC-kookboek	5
1.3	Leeswijzer	6
2	Public Private Comparator	7
2.1	Motieven voor private betrokkenheid bij wegprojecten	7
2.2	Waarom de Public Private Comparator?	7
3	Setting voor de PPC N31	9
3.1	Beschrijving van het project N31	9
3.2	Aanleiding voor de toepassing van de PPC	9
	Aanleiding bij de N31	10
3.3	Projectstructuur PPC N31	10
3.3.1	Organisatiestructuur en verantwoordelijkheidsverdeling	10
	Organisatiestructuur voor de PPC N31	11
	Verantwoordelijkheidsverdeling	11
3.3.2	Randvoorwaarden	12
3.4	Keuze voor de soort PPC en het ambitieniveau	13
3.4.1	Financiële of economische PPC?	13
	Keuze voor de financiële PPC bij de N31	14
3.4.2	Ambitieniveau en kwaliteit	14
3.5	Keuze van de te onderzoeken alternatieven	14
4	Vorbereiding van de PPC: basisinformatie	17
4.1	Benodigde informatie over kosten en risico's	17
4.1.1	Waarom kosten- en risico-informatie?	17
4.1.2	Te verzamelen basisinformatie over de kosten	17
	Ad 1 – Verborgene kosten	18
	Ad 2 – De aanlegkosten	18
	Ad 3 – Operationele kosten	19
	Ad 4 – Transactiekosten en -tijd	19
	Ad 5 – Kapitaalkosten	19
4.1.3	Verzamelde gegevens voor de N31	19
4.2	Maatschappelijke kosten en baten	21
4.2.1	Wat zijn de maatschappelijke kosten en baten van infrastructuur?	21
4.2.2	PPC: vergelijken van verschillen tussen twee aanpakken	21
	Maatschappelijke effecten bij de N31	22
4.3	Vervoersprognose	22
	Vervoersprognose voor de N31	22
4.4	Vormgeving van het betalingsmechanisme	23
4.4.1	Relevantie van het betalingsmechanisme voor de PPC	24
4.4.2	Het betalingsmechanisme en maatschappelijke effecten	24
4.4.3	De vormgeving van het betalingsmechanisme voor de N31	25
4.5	Disconteringsfactor en risico's van toekomstige kasstromen	25

5	Vergaring van informatie over efficiencyverschillen	27
5.1	Informatiebronnen	27
5.2	Expertinterviews	28
	Omgaan met belangen	29
	Interviews voor de N31	29
5.3	Referentieprojecten	30
5.4	Marktconsultatie	30
5.4.1	Wat is een marktconsultatie?	30
5.4.2	Marktconsultatie voor de N31 in deze fase?	31
5.4.3	Welke partijen bevragen we?	31
5.4.4	Welke informatie stellen we beschikbaar en wat vragen we?	31
5.4.5	Kwaliteit, succes en conclusies van de marktconsultatie	32
5.4.6	De marktconsultatie als bron van input voor de PPC	32
6	Verschillenanalyse	33
6.1	De sheet "Traditioneel"	33
6.2	De sheet "Argumenten"	34
	Kader 1: Kosten van kapitaal	34
	Kader 2: Ontwerp-, verwervings- en uitvoeringskosten en opbrengsten vermarkting	34
	Kader 3: Verborgene kosten	34
	Kader 4: Transactiekosten	34
	Kader 5: Waardevermeerdering	34
	Kader 6: Transactietijd	34
	Kader 7: Ontwerptijd	35
	Kader 8: Uitvoeringstijd	35
6.2.1	Berekening van de contante waarde voor de DB-variant	35
6.2.2	Berekening van de contante waarde voor de DBFM-variant	35
6.3	Overige sheets	36
7	Leerervaringen van de directie Noord Nederland	39
7.1	Organisatie en aanpak bij de directie Noord Nederland	39
7.2	Het opstellen van het beleidsadvies	40
7.2.1	De PPC	40
7.2.2	Andere aspecten	40
7.3	Aandachtspunten vanuit de N31	41

Relevante literatuur 42

Appendix 1 – Relatie tussen disconteringsfactor en risico's van toekomstige kasstromen 43

1	Inleiding	43
2	Vergelijkbaar maken van kasstromen	44
3	Disconteringsfactor voor de overheid	45
4	Het expliciteren van alle risico's	45
5	De restrisico's volgens de private berekening	45
6	Disconteringsvoet-berekeningen bij de private sector	46
7	Gebruik van de WACC als proxy voor de risico-opslag voor de overheid	48
8	Voorbeelden van WACC's en risico-opslag op risicovrije rentevoet voor de overheid	49
9	Aanpak bij de N31	49

Appendix 2 – Spreadsheet Public Private Comparator 50

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In september 1999 hebben bij de RWS-directie Noord-Nederland verken-
nende gesprekken plaatsgevonden over het project N31 Leeuwarden-
Nijega. Deelnemers waren medewerkers van de directie Noord-Nederland,
de dienstkring Friesland, het Kenniscentrum PPS van het ministerie van
Financiën en het RWS-hoofdkantoor. Het project N31 is benoemd als
project met PPS-potentie en door DGP was de opdracht verleend om te
verkennen welke mogelijkheden innovatief aanbesteden of PPS bieden.
Om zicht te krijgen op die mogelijkheden is een aantal brainstormsessies
georganiseerd, waarna besloten is voor de N31 een Public Private
Comparator (PPC) in te vullen.

In januari 2000 is bij de afdeling Markt, directie Uitvoering van het
RWS-hoofdkantoor het RWS Leertraject PPS van start gegaan. Met behulp
van een externe adviescombinatie is in het Leertraject op twee sporen
ingezet. Het eerste spoor betreft het faciliteren van een aantal projecten
waarbij een innovatieve of PPS-aanpak overwogen wordt. Het tweede
spoor is de algemene kennisverwerving over een scala aan aspecten die
met de nieuwe contractarrangementen samenhangen. Tussen beide sporen
vindt een wisselwerking plaats, de sporen voeden elkaar.
In het kader van het eerste spoor is vanuit het Leertraject actief
gefaciliteerd bij het project N31 Leeuwarden-Nijega.

1.2 Een PPC-kookboek

De PPC is een vergelijkingsinstrument waarmee verschillende aanbeste-
dingsstrategieën ten opzichte van elkaar vergeleken kunnen worden.
De PPC is tot nog toe toegepast voor het project de Grensmaas en voor de
HSL. Toepassing bij een RWS-wegproject heeft nog niet eerder plaatsge-
vonden. Daarom zijn in dit document leerervaringen verzameld die door
mensen zijn opgedaan bij het invullen van een PPC voor het project N31
Leeuwarden-Nijega.

Door het Kenniscentrum PPS van Financiën is een handleiding en een
folder over de PPC geschreven. Daarin wordt op een wat abstracter niveau
ingegaan op de aspecten. Dit leerdokument vormt een beschrijving van een
casus waarbij de PPC is toegepast. Het verschaft inzicht in het concrete
"invulproces" en de knelpunten bij de PPC en poogt hiermee een aanvul-
ling te vormen op de handleiding.

¹ Kenniscentrum PPS (1999). Handleiding publiek private comparator en publieke sector comparator. Den Haag.

- Kenniscentrum PPS (1999). Beter kiezen door objectief vergelijken. Den Haag. (folder)

Dit praktijkverslag kan gezien worden als een soort PPC-kookboek. Het is bedoeld voor medewerkers van Verkeer & Waterstaat in het algemeen en projectleiders die met de PPC aan de gang willen in het bijzonder. Het document is opgezet aan de hand van de stappen die gezet moeten worden, wil men tot een eindresultaat van de PPC komen. Per stap komt een aantal punten aan de orde, sommige ter illustratie van de aanpak bij de N31, andere ter illustratie van de (inhoudelijke) discussies die hebben plaatsgevonden. Geprobeerd is de methodologische keuzen te expliciteren en hun invloed op de uitkomsten te beschrijven.

De PPC heeft bij de invulling ervan een aantal vragen opgeroepen. Op sommige is door kennisgroepen uit het Leertraject een antwoord verschaft, voor andere is een pragmatische oplossing gekozen. Er zijn echter ook vragen die nog niet beantwoord zijn. Ook deze zijn voor de volledigheid in het document opgenomen. Ze kunnen als aandachtspunten beschouwd worden en als input voor verdergaande discussie over het instrument dienen.

1.3 Leeswijzer

Het praktijkverslag laat zich als volgt lezen. In hoofdstuk 2 vindt de lezer een korte toelichting op het instrument PPC, onder verwijzing naar de handleiding die door het Kenniscentrum PPS van Financiën is vervaardigd. In hoofdstuk 3 is de setting geschetst waarin de invulling van de PPC voor de N31 heeft plaatsgevonden. Tevens komt in dit hoofdstuk aan bod welke aanbestedingsmodellen zijn vergeleken. Hoofdstuk 4 betreft de basisgegevens die nodig zijn voordat informatie wordt ingewonnen over de efficiencyverschillen tussen de te onderzoeken modellen. Het inwinnen van de informatie over de efficiencyverschillen komt in hoofdstuk 5 aan de orde, terwijl hoofdstuk 6 ingaat op het verwerken ervan in het spreadsheet-model. Tot slot komen in hoofdstuk 7 een aantal beschouwingen aan bod van de RWS-directie Noord-Nederland over de leerervaringen die het PPC-proces daar heeft opgeleverd.

In dit document komen de resultaten van de PPC wat minder prominent aan de orde, tenzij ze een richtinggevende functie hebben gehad in de gemaakte keuzen.

De volgende herkenningssymbolen zijn in de tekst gebruikt om aan te geven wanneer het gaat om:

een keuze of afweging



een vraag



een antwoord of tip



2 Public Private Comparator

2.1 Motieven voor private betrokkenheid bij wegprojecten

In 1997 heeft de ICES het onderwerp PPS weer op de agenda gezet. Belangrijke notie hierbij was dat de investeringsagenda dermate groot en complex is en vraagt om een commercieel economische optimalisatie tussen private en publieke activiteiten. Er moest serieus onderzocht worden hoe publieke en private partijen hierbij duurzaam kunnen samenwerken.

In 1998 is vervolgens onder leiding van het ministerie van Financiën onderzoek gedaan, dat onder andere resulteerde in het rapport "Meerwaarde door Samenwerken". Hoofdconclusie in dit rapport is dat er bij PPS veel meerwaarde is te bereiken door scope-optimalisatie, outputdefiniëring en een procesaanpak die enerzijds recht doet aan de publieke besluitvorming en anderzijds de marktwerking in stand houdt. De ervaring in de United Kingdom (UK) leert dat er meerwaarde ontstaat in termen van kostenverlaging (percentages tussen de 10 en 20%), waardevermeerdering, innovatie en het ontlasten van het toekomstig overheidsbudget door de overdracht van risico's naar private partijen. De drivers achter de meerwaarde zijn onder andere het in één hand brengen (integraal projectmanagement inclusief overdracht van de risico's) van het ontwerp, de bouw en een 30-jarige operation van een weg door een privaat consortium. Dit in plaats van het opknippen van deze activiteiten en opdragen aan verschillende partijen, zoals in de traditionele situatie gebruikelijk is.

Vervolgens is het Kenniscentrum PPS bij het ministerie van Financiën begin 1999 opgericht, met als eerste taak het opstellen van een lijst van PPS-potentiële projecten. Een rondgang langs de ministeries leverde een PPS-projectenlijst op, die overigens nog steeds in beweging is. Het project N31 Leeuwarden-Nijega is als MIT-project (met een budgettekort) op deze lijst komen te staan.

In de loop van 1999 besloot RWS een Leertraject PPS te starten om aan de hand van concrete projecten het PPS-vak al doende te leren. De N31 werd de eerste pilot voor het Leertraject.

2.2 Waarom de Public Private Comparator?

Deze paragraaf beschrijft kort de Public Private Comparator. Dit gebeurt onder verwijzing naar de folder en de handleiding van het kenniscentrum PPS van Financiën (zie tevens de lijst met relevante literatuur achterin).

Niet elk willekeurig project leent zich voor een innovatieve of een concessieaanpak. Om vooraf bij een project te kunnen bepalen of een PPS zinvol is, wordt de PPC ingevuld. In de PPC worden de efficiencyverschillen die een PPS-aanpak ten opzichte van de traditionele aanbesteding oplevert, helder gemaakt.

Het is een instrument waarmee de meningen over een PPS-aanpak gestructureerd in beeld worden gebracht. Hiertoe wordt een aantal stappen doorlopen:

1. *Op een rij zetten van de argumenten voor en tegen PPS:* deels vooraf, aan de hand van een "standaardrijtje", deels tijdens expertinterviews en na analyse van referentieprojecten, worden argumenten pro en contra PPS in kaart gebracht. Het standaardrijtje bestaat uit: verborgen kosten, aanleg-en operationele kosten, transactiekosten, transactietijd, bouwtijd, kapitaalkosten en waardevermeerdering.
2. *Hangen van prijskaartjes aan de argumenten:* nu de argumenten bekend zijn worden ze voorzien van prijskaartjes in de vorm van efficiency-percentages. Bronnen hiervoor vormen wederom expertinterviews en referentieprojecten, zowel uit binnen- als buitenland.
3. *Uitzetten van de argumenten in een cashflowanalyse:* de totale kosten inclusief de genoemde efficiencypercentages worden in een spreadsheet uitgezet. Door voor de te vergelijken modellen te verdisconteren ontstaat zicht op de efficiencyverschillen tussen de modellen.

De uitkomst van de PPC kan, naast andere overwegingen, gebruikt worden als onderbouwing voor een PPS-aanpak van een project. Bij het project N31 is dat gebeurd in de vorm van een beleidsadvies, opgesteld door de directie Noord-Nederland. Zoals uit bovenstaande stappen blijkt is de PPC vooral een instrument dat argumenten structureert en waardeert.

3 Setting voor de PPC N31

3.1 Beschrijving van het project N31

Het project N31 Leeuwarden – Drachten betreft de verdubbeling van het wegvak tussen Nijega en Hemriksein, een traject van 13 kilometer. Op twee punten in het traject worden kruisingen met het water verbeterd, te weten de Fonejachtbrug en het aquaduct bij de Greuns. Dit in het kader van het verbeteren van de vaarroute tussen Lemmer en Delfzijl. Het vierde onderdeel van het project is de uitbreiding van het knooppunt Ureterpvalleat bij Drachten met de aanleg van het vierde kwadrant. Dit laatste onderdeel is buiten de projectscope voor het onderzoek naar de innovatieve en PPS-contractvorm gehouden.

Het project is in een ver gevorderd stadium. Op 28 mei 1998 is het Tracébesluit genomen, wat betekent dat de projectplannen op een schaal van 1:2500 gedetailleerd zijn. De uitwerking van het ontwerp in bestekken heeft deels reeds plaatsgevonden. Met de regio, te weten de provincie Friesland en een aantal gemeenten, waaronder Leeuwarden, is een bestuurlijke overeenkomst gesloten met daarin een inspanningsverplichting voor een tijdslimiet voor de realisatie van het project.

Voor het gedeelte Garijp-Nijega en het vierde kwadrant van knooppunt Ureterpvalleat was ten tijde van de invulling van de PPC bij de directie Noord-Nederland de aanvraag voor een partieel realisatiebesluit in voorbereiding. Dit in verband met de vigerende planning van het project N31, die in bestuurlijke afspraken is opgenomen. Het gedeelte Garijp-Nijega is echter tevens onderdeel van het wegvak waarvoor de vergelijking gedaan is. De te volgen strategie lag als volgt. Blijkt uit de PPC dat een innovatieve of PPS-contractvorm interessant is, dan bestaat de optie om voor het gehele wegvak een realisatiebesluit aan te vragen. Het vierde kwadrant blijft sowieso buiten de scope. Op moment van schrijven van dit praktijkverslag is hierover nog geen beslissing gevallen.

3.2 Aanleiding voor de toepassing van de PPC



De aanleiding geeft zicht op de vraag: *in welke situaties is een PPC relevant, welke behoefte ligt er aan ten grondslag?* Daarnaast wordt er iets gezegd over de timing: *wanneer in het proces dat een project normaal-gesproken doorloopt, kan een PPC uitgevoerd worden?*

In de handleiding PPC van het kenniscentrum PPS wordt toegelicht in welke behoefte de PPC voorziet. Het instrument kan worden ingezet “om projectleiders in staat te stellen op het juiste moment een adequaat en objectief vergelijk te maken tussen publiek-private of louter publieke uitvoering van een project”.

Er worden geen specifieke aanwijzingen gegeven voor de precieze timing van de inzet van de PPC bij concrete projecten – het “juiste moment” waarvan in de handleiding wordt gesproken, is niet nader gespecificeerd. Wel maakt de handleiding onderscheid tussen een “vroeg” PPC, die het karakter heeft van een brainstorm, en een “late” PPC, die het karakter

heeft van een screening, aan de hand waarvan een oordeel gegeven wordt. De vroege PPC beperkt zich tot het op een rij zetten van de argumenten voor en tegen PPS. De late PPC hangt tevens prijskaartjes aan die argumenten en zet ze uit in een cashflowanalyse. De inzet van een vroege of late PPC is afhankelijk van de fase waarin het betreffende project verkeert. Hoe verder in het proces, hoe meer kwantitatieve gegevens voorhanden zullen zijn.

Aanleiding bij de N31

De aanleiding voor het gebruik van de PPC bij de N31 is als volgt. Het project N31 Leeuwarden-Nijega is door het Kenniscentrum PPS als project met PPS-potentie aangemerkt. Naar aanleiding daarvan heeft binnen de RWS directie Noord-Nederland een aantal brainstormsessies plaatsgevonden over de innovatieve en PPS-mogelijkheden van het project. Tijdens die sessies is besloten dat het interessant is om de verschillende aanpakken op voorhand met elkaar te vergelijken. Hiervoor is de PPC ingezet. Het invullen van de PPC wordt in het Plan van Aanpak aangemerkt als de eerste fase in het project Innovatieve contractvorm Rijksweg 31 Leeuwarden-Drachten.

Aangezien het project in een redelijk ver gevorderd stadium verkeert op het moment dat de PPC wordt ingezet, kun je spreken van een "late" PPC. Alle drie de stappen die in de handleiding worden genoemd, zijn dan ook doorlopen.

De betekenis van de keuze voor een late PPC is dat de resultaten ervan niet slechts een informatieve functie hebben. De resultaten worden gebruikt als onderbouwing van een advies over de gewenste marktbenadering en zijn oordelend van aard. De directie Noord-Nederland heeft dit advies opgesteld.

3.3 Projectstructuur PPC N31

Zoals eerder gesteld is met het uitvoeren van een PPC binnen RWS slechts ervaring opgedaan bij het project Grensmaas en de HSL. Voor een RWS-wegproject is de PPC nog niet eerder ingevuld. Er bestaan daarom ook geen gegevens over een optimale projectsetting waarbinnen de PPC uitgevoerd wordt. Toch is het belangrijk dat de setting gedocumenteerd wordt, om voor- en nadelen aan te kunnen geven en daarmee gemaakte fouten bij volgende keren te voorkomen.

3.3.1 Organisatiestructuur en verantwoordelijkheidsverdeling

Over de organisatie waarbinnen de PPC wordt ingevuld, komen in de folder "Beter kiezen door objectief vergelijken" van het kenniscentrum PPS een aantal punten aan de orde, met name over de verantwoordelijkheidsverdeling. Ten eerste wordt met nadruk gesteld dat de *projectorganisatie* verantwoordelijk is voor de uitkomsten van het instrument. De reden daarvoor is dat het instrumentarium een onderdeel vormt van de onderbouwing, naast politieke en bestuurlijke elementen. Ten tweede doet de folder de aanbeveling om in het proces waarbinnen de PPC ingevuld wordt een *onafhankelijk adviseur* aan te trekken voor de begeleiding. Deze heeft als taak de methodologie in het oog te houden. Ten derde ziet het kenniscentrum PPS voor zichzelf de taak weggelegd om de kwaliteit te bewaken en vast te stellen of de methodiek goed is toegepast. Voor de eigenlijke projectstructuur waarbinnen de PPC uitgewerkt wordt, biedt de folder geen aanknopingspunten.

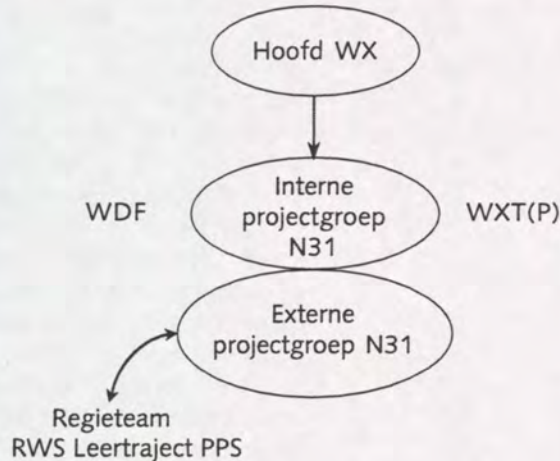
Organisatiestructuur voor de PPC N31

Figuur 3.1 geeft de projectstructuur weer waarbinnen de PPC voor het project N31 is uitgevoerd. De in de figuur opgenomen afdelingen maken deel uit van de RWS directie Noord-Nederland, met uitzondering van de externe projectgroep en het regieteam van het leertraject.

Figuur 3.1

Projectstructuur

(bron: presentatie drs. ing. L van der Meulen, d.d. 16 februari 2000)



De opdrachtgever voor de uitvoering van de vergelijking is het hoofd van de hoofdafdeling WX. De projectleider is opdrachtnemer. Er is een tweetal projectgroepen ingesteld. De eerste is een RWS Noord-Nederland interne groep, bestaande uit medewerkers van de afdelingen WDF en WXT(P). De projectleider zit deze projectgroep voor. De tweede is een externe projectgroep die bestaat uit vertegenwoordigers van het kenniscentrum PPS van Financiën, het RWS Hoofdkantoor (afdeling UM), de Bouwdienst en een aantal externe adviseurs. De projectleider maakt tevens deel uit van deze werkgroep; hij vormt de intermediair tussen de twee groepen. De externe adviseurs zijn ingehuurd voor het RWS Leertraject PPS en Innovatief Aanbesteden en faciliteren de invulling van de PPC. De externe projectgroep heeft een dienende functie aan de interne projectgroep.

In de externe projectgroep worden ongeveer één keer per maand een aantal inhoudelijke punten afgestemd en de voortgang van de PPC bewaakt. Voor de uitvoering van specifieke activiteiten worden werkafspraken gemaakt. Bij een aantal werkbijeenkomsten komen mensen van zowel de interne als de externe projectgroep bijeen. Voor de ervaringen binnen de directie Noord-Nederland met deze organisatiestructuur wordt verwezen naar hoofdstuk 7.

Verantwoordelijkheidsverdeling

Bij de start van het project was helder dat er zowel een PPC als een beleidsadvies zou worden gemaakt. Halverwege het project werd afgesproken dat er ook nog een apart document zou worden gemaakt teneinde alle opgedane leerervaringen vast te leggen voor het RWS Leertraject PPS.

De verantwoordelijkheidsverdeling was in de opstart niet expliciet aan de orde gesteld. Dit had tot gevolg dat er gedurende de rit wat verwarring over ontstond. Oorzaak was dat er min of meer twee doelen werden nagestreefd. Enerzijds het zo goed mogelijk uitvoeren van de PPC en anderzijds het zo goed mogelijk expliciteren van leerervaringen die ermee opgedaan zijn.

De gegroeide verdeling is als volgt te typeren.

Voor de PPC:

- De projectleider directie Noord-Nederland is de klant van de PPC en uiteindelijk verantwoordelijk voor de keuzen met betrekking tot activiteiten die de doorlooptijd, kosten en kwaliteit van de PPC bepalen. De ratio is dat hij de PPC nodig heeft voor de onderbouwing van zijn beleidsadvies en dus ook het beste overziet hoe goed de PPC moet zijn.
- Alle deelnemers hebben inhoudelijke, professionele bijdragen geleverd aan het totstandkomingsproces en de PPC. Iedere deelnemer is verantwoordelijk voor zijn eigen inhoudelijke bijdrage.
- De Bouwdienst is tijdens het proces opdrachtnemer geworden, niet alleen voor het "draaien van het financiële computermodel" maar ook voor het verkrijgen van de input en de vertaling in termen van financiële kengetallen. De Bouwdienst is derhalve verantwoordelijk voor de uitkomsten van de PPC en rapporteert daarover aan de klant (projectleider directie Noord-Nederland).
- Het Kenniscentrum PPS van Financiën acht zich verantwoordelijk voor het goed toepassen van de PPC-techniek. Tevens werd tegen het eind van het proces duidelijk dat Kenniscentrum ook een oordeel wenst te geven over de kwaliteit van de input. Vanuit deze verantwoordelijkheid heeft het Kenniscentrum er bijvoorbeeld op aangedrongen dat marktpartijen bevraagd zouden worden naar hun inschattingen van efficiency-percentages (zie verder § 5.4).
- De externe projectgroep en zijn voorzitter (de externe adviseur) in het bijzonder achten zich verantwoordelijk voor de integriteit en kwaliteit van het collectieve voortbrengingsproces van de PPC.

Voor het beleidsadvies:

- De projectleider N31 van directie Noord-Nederland heeft het eerste concept-beleidsadvies opgesteld en laten commentariëren door de externe projectgroep.
- Vervolgens heeft de projectleider zijn tweede concept binnen directie Noord-Nederland opgesteld.
- Daarna is in het overleg met het hoofdkantoor (Staf U en de Hoofddirectie) het definitieve beleidsadvies opgesteld en gezonden aan DGP ter besluitvorming door de minister.

Voor het praktijkverslag:

- Tot slot hebben de deelnemers vanuit het Leertraject (met name de voorzitter en de secretaris/auteur/eindredacteur van dit praktijkverslag) de verantwoordelijkheid genomen voor de tweede doelstelling om zoveel mogelijk leerervaringen te "oogsten" en in dit praktijkverslag te doen neerslaan.
- Alle leden van de externe projectgroep hebben de verantwoordelijkheid genomen voor hun bijdragen/paragrafen.
- Alle leden hebben het praktijkverslag doorgenomen en mogelijke fouten of bronnen voor misverstand verbeterd.

3.3.2 Randvoorwaarden

Zoals bij ieder willekeurig project is het nodig dat een helder kader verschaft wordt waarbinnen de uitvoering ervan plaats kan vinden. Dit geldt ook voor de uitvoering van de PPC. Over het algemeen dient bij de opdrachtverlening de opdrachtgever de randvoorwaarden te formuleren voor een project. Met randvoorwaarden wordt bedoeld het maximale tijdsbestek en de beschikbare middelen voor de realisering.

De handleiding PPC schenkt aan dit aspect geen aandacht, behalve dat geadviseerd wordt een onafhankelijk adviseur aan te trekken. Het kenniscentrum PPS heeft de doorlooptijd van de PPC berekend. De doorlooptijd bedraagt 21 weken indien de activiteiten volgtijdelijk worden uitgevoerd.

Door de opdrachtgever, te weten het hoofd van de hoofdafdeling WX, is in eerste instantie voor de PPC een heldere deadline geformuleerd: op 15 april 2000 moest hij over de rapportage met de resultaten beschikken. Hiermee is de doorlooptijd in overleg met het Kenniscentrum PPS en het RWS Hoofdkantoor verkort tot circa 14 weken. De deadline is ingesteld omdat met de uitvoering van een PPC geen vertraging mocht worden gelopen in de vigerende planning van de N31. Dit in verband met afspraken tussen het rijk en de regio. Echter, nadat gebleken is dat om de kwaliteit van de PPC te vergroten een consultatieronde nodig was, is de deadline met een aantal weken uitgesteld.

In het Plan van Aanpak Interne Projectgroep is een raming opgenomen van de voor de PPC benodigde mankracht vanuit de RWS directie Noord-Nederland. Daarnaast is een bedrag gereserveerd voor externe begeleiding bij risicoanalyses, rapportage, communicatie en presentatie materiaal. Totaal is door de directie Noord-Nederland voor de uitvoering van de PPC fl. 161.800,- gereserveerd. Dit bedrag is inclusief DUU's. De kosten die de Bouwdienst zijn gemaakt voor het uitvoeren van de PPC zijn in rekening gebracht bij HK-UM, aangezien het hier facilitatie in het kader van het Leertraject betrof.

De tijdsdruk die op het project zit beïnvloedt veel van de te maken keuzen, onder andere de keuze voor de financiële PPC die in onderstaande paragraaf aan de orde komt.

3.4 Keuze voor de soort PPC en het ambitieniveau

3.4.1 Financiële of economische PPC?



De keuze voor de financiële of economische PPC heeft consequenties voor de gegevens die als input aangeleverd moeten worden en daarmee voor de resultaten. Met de economische PPC wordt een breder beeld geschetst dan met de financiële PPC.

Het verschil tussen de financiële en economische PPC wordt helder weergegeven in § 3.3 en 4.3 van de Handleiding PPC en PSC van het Kenniscentrum PPS. Kort gezegd komt het erop neer dat in een economische PPC de maatschappelijke effecten (bijvoorbeeld milieu-effecten en voordelen voor derden) in de beschouwing worden meegenomen. In de financiële PPC gaat het alleen om de kosten en opbrengsten voor de overheid. De keuze voor het ene of het andere perspectief is van invloed op de vergelijking van de aanbestedingsvarianten.

In § 4.4 van de handleiding van het Kenniscentrum PPS wordt aangegeven welke van de twee soorten PPC's van doorslaggevend belang zou moeten zijn. Op basis van de huidige praktijk bij de beoordeling van projecten, wordt meer gewicht gegeven aan de economische dan aan de financiële PPC. Immers, bij de beoordeling wordt eerst gekeken naar de maatschappelijke kosten en baten voordat men overgaat tot het bepalen en beschouwen van een eventuele overheidsbijdrage en budgettaire inpasbaarheid.

Keuze voor de financiële PPC bij de N31

Bij het project N31 is er in eerste instantie voor gekozen een financiële PPC uit te voeren en de maatschappelijke effecten min of meer buiten beschouwing te laten. Dit had de volgende twee redenen. Ten eerste was door de opdrachtgever de randvoorwaarde gesteld dat rond april, dat wil zeggen binnen een tijdsbestek van drie maanden, de resultaten van de vergelijking gereed moesten zijn. Ten tweede bestond, na een quick scan, de verwachting dat langs het betreffende traject weinig meerwaarde uit verdere ontwikkelingen zal kunnen worden gerealiseerd.

Bij de resultaten van de PPC wordt nadrukkelijk de kanttekening gemaakt dat er geen compleet beeld geschetst wordt, maar slechts een financieel. De kans bestaat dat door de toepassing van de financiële PPC belangrijke maatschappelijke effecten over het hoofd gezien zijn, ondanks dat ze op een kwalitatieve manier in kaart gebracht zijn. Op maatschappelijke kosten en baten wordt verder ingegaan in § 4. 2.

3.4.2 Ambitieniveau en kwaliteit

In de handleiding PPC komt meerdere malen aan de orde dat de PPC een objectief instrumentarium verschaft voor de vergelijking van aanbestedingsvarianten. Afgezien van de vraag hoe objectief de PPC is, moeten de resultaten een kwalitatief goede onderbouwing verschaffen voor de te volgen aanbestedingsstrategie. Hiermee wordt bedoeld dat het resultaat verdedigbaar moet zijn, bij wijze van spreken tot voorbij de Algemene Rekenkamer. Er moet verantwoording over af te leggen zijn.

De handleiding van de PPC verschaft geen kwaliteitsplan voor de bewaking van de kwaliteit van de gegevensverzameling van zowel basisinformatie als informatie over de efficiencyverschillen. Het streven is een zo goed en gelijkwaardig mogelijke afweging van de te vergelijken modellen.

Tijdens de invulling van de PPC voor het project N31 is gebleken dat het kwaliteits- en ambitieniveau grotendeels bepaald wordt door de reeds beschikbare informatie, ofwel: input is output. In de externe projectgroep is daarom het ambitieniveau als volgt geformuleerd: het zo goed mogelijk gegevens verzamelen. Voor sommige onderdelen bleek de informatie op detailniveau voorhanden, voor andere onderdelen is informatie samengesteld op basis van schattingen en kengetallen. De vraag over het detailniveau is in de Externe projectgroep regelmatig aan de orde geweest. Er ontbrak een heldere "detail-eis".

3.5 Keuze van de te onderzoeken alternatieven



De keuze van de te onderzoeken alternatieven is essentieel in de uitvoering van de PPC. Het bepaalt over welke varianten een oordeel wordt gevormd.

De handleiding PPC spreekt van een vergelijking tussen de traditionele aanbesteding en een "PPS-contract". Met PPS kan een scala aan contractvormen bedoeld worden, zoals de concessie of de joint venture. Op de keuze van de te onderzoeken contractvormen gaat de handleiding niet expliciet in.

Voor het project N31 is de PPC uitgebreid tot wat men een "contracten-comparator" kan noemen. Middels de PPC wordt namelijk een tweetal aanbestedingsvarianten vergeleken met de traditionele aanbesteding. De eerste variant is het Desing&Build-model (DB), de tweede variant is het

Design-Build-Finance-Maintain-model (DBFM) ofwel de concessieverlening. Voordat met de PPC begonnen werd, is door een aantal mensen gewezen op het feit dat het vergelijken van extremen, te weten het traditionele model en de DBFM, het eenvoudigst is. Omdat het DB-model als een reële optie voor het project gezien werd, is het ook in de vergelijking opgenomen. De Design-Build-Maintain-variant is buiten beschouwing gelaten, aangezien de Maintain-aspecten ook bij de DBFM aan de orde komen. Ten aanzien van de DBM-variant is de volgende afspraak gemaakt: mocht gedurende het proces blijken dat de DBM-aanpak toch voordelen biedt, dan wordt deze alsnog in de analyse meegenomen. Dit laatste is echter niet gebeurd.

Voor het goed kunnen vergelijken is voor de gekozen modellen een verantwoordelijkheidsverdeling opgesteld. Hierin is duidelijk gemaakt welke partij (publiek of privaat) voor welke taak verantwoordelijk is. Dat een partij verantwoordelijk is hoeft niet per se te betekenen dat ze de taak zélf uitvoert. Voor de meeste taken geldt dat de uitvoering ook ingekocht kan worden. De verantwoordelijkheidentabel is hieronder opgenomen.

Tabel 3.1

Verdeling verantwoordelijkheden bij verschillende PPS-modellen (N31)

	TRADITIONEEL		INNOVATIEF (DB) AANBESTEDEN		CONCESSIE (DBFM)	
	Publiek	Privaat	Publiek	Privaat ¹	Publiek	Privaat ¹
Design (D)						
– programma van eisen	X		X		X	
– ontwerp	X			X		X
– bestek	X			X		X
Vorbereiding						
– grondonderzoek	X		X		X	
– archeologie	X		X		X	
– kabels en leidingen	X		X/2	X/2	X/2	X/2
– milieuonderzoek	X			X		X
– bouwvergunning	X			X		X
– kapvergunning	X		X/2	X/2	X/2	X/2
– lozing (tijdelijk)		X		X		X
– geluidwering woningen	X		X		X	
– verlichtingsplan	X			X		X
– bewegwijzeringsplan	X			X		X
– waterbeheersingsplan	X		X			X
– praatpalen	X			X		X
– overleg dec. overheden	X		X			X
– beplantingsplan	X			X		X
– compensatieplan	X		X		X	
Build (B)						
– grondverwerving	X		X		X	
– bouwen		X		X		X
– bouwtoezicht	X		X		X	
Operate (O)						
– onderhoud	X		X			X
– dagelijks beheer	X		X			X
– toezicht (veiligheid)	X		X		X	
– handhaving	X		X			X
– beschikbaarheid	X		X			X
Scopeverbreding						
– meerwaarde rond weg	n.v.t.		X			X
Finance (F)						
– financiering	X		X			X
– betalingsmechanisme	X		X			X

¹ Uitgegaan wordt van volledige verantwoordelijkheid. Bij de definitieve opdrachtverlening kan uit kostenoverweging gekozen worden om een minder verregaande vorm van risico-overdracht.

De verdeling van de bevoegdheden, die overigens plaatsvond in een brainstormsessie en later is aangescherpt, riep een aantal vragen op.

Voor twee van de drie te onderzoeken alternatieven, te weten het DB-model en het DBFM-model, wordt het ontwerp van de infrastructuur overgelaten aan de marktpartij. In een ideaal-typische situatie stelt de opdrachtgever een aantal functionele eisen waaraan de infrastructuur moet voldoen. De marktpartij is in haar ontwerp vrij om de technische invulling van deze eisen te bewerkstelligen. De achterliggende gedachte is dat daarmee ruimte ontstaat voor de marktpartij om innovatieve ideeën in het ontwerp te verwerken, zowel op het gebied van productinnovaties als op het gebied van het (bouw)procesinnovaties.

In het geval van het project N31 Leeuwarden – Nijega ligt er een Tracébesluit. Bovendien is dit besluit voor een deel reeds uitgewerkt in bestekken. In het Tracébesluit is het voorkeurstracé in een zeer hoog detail-niveau opgenomen – er wordt gewerkt met kaarten met een schaal van tenminste 1:2500. Afhankelijk van de bindende werking van het Tracébesluit lijkt de marktpartij die in het DB- en DBFM-model het ontwerp voor zijn rekening gaat nemen, beperkt in het toevoegen van innovatieve product- en procesideeën.



Bovengeschetst verschil tussen de ideaaltypische en de praktijksituatie vormt aanleiding voor de volgende vraag: *Welke ruimte c.q. vrijheidsgraden biedt het Tracébesluit voor een partij voor de introductie van innovatieve ideeën indien het ontwerp aan de markt wordt overgelaten?*

De vraag is voorgelegd aan de juridische kennisgroep van het RWS Leertraject PPS/IA, waarin V&W-medewerkers van verscheidene juridische gremia en een aantal externe adviseurs zitting hebben. Gezien de tijdsdruk op het invullen van de PPC is door de kennisgroep een werkantwoord verschaft dat luidde: het Tracébesluit bevat geen ruimte of vrijheidsgraden voor innovatieve ideeën van marktpartijen.

Een aspect dat wat minder direct met de beschrijving van de varianten voor de PPC N31 samenhangt, maar wel in de discussie aan de orde kwam, is hoe om te gaan met het Tracébesluit indien op een gedeelte van het project zich interessante pps-mogelijkheden voordoen. Ideaal zou zijn als binnen het vigerende Tracébesluit voor een gedeelte van het project of de weg een bredere – waarmee bedoeld wordt integralere – oplossing te realiseren is, door bijvoorbeeld het betrekken van gebiedsontwikkelingen in het project. Dit aspect is bij het project N31 niet echt aan de orde geweest, maar werd van generiek belang geacht en is tevens aan de juridische kennisgroep van het leertraject voorgelegd.



De vraag naar aanleiding van de discussie luidt: *Bestaan er mogelijkheden het Tracébesluit (partieel) te herzien, hoeveel tijd kost dit en hoe kan het herzieningsproces versneld worden?*

Het quick scan antwoord van de juridische kennisgroep hierop luidde dat te allen tijde de Tracéwetprocedure opnieuw dient te worden doorlopen bij een herziening. Dit betekent dat het project een vertraging van rond de twee á drie jaar zal oplopen; dit is de tijd die een "normaal" Tracébesluit vergt. Op de inspraak- en beroepstermijnen kan vanwege de rechtsbescherming geen tijdswinst worden geboekt. Wel kan een versnelling plaatsvinden door in een bestuurlijke overeenkomst verkorte reactietermijnen neer te leggen. Het komt er op neer dat rijk, provincie en gemeenten met elkaar afspreken dat ze onverwijld reageren indien dat van hen verlangd wordt.

4 Voorbereiding van de PPC: basisinformatie

Aan het vullen van de PPC gaat een gedegen voorbereiding vooraf. De voorbereiding bestaat voornamelijk uit het verzamelen van de benodigde basisinformatie. In dit hoofdstuk zullen de volgende basisgegevens besproken worden:

- gegevens over kosten en risico's;
- maatschappelijke kosten en baten;
- vervoersprognose;
- het betalingsmechanisme; en
- de disconteringsfactor.

Het belang van de gegevens verschilt per onderzochte aanbestedingsvorm. Het betalingsmechanisme is bijvoorbeeld alleen van belang voor de concessievariant.

4.1 Benodigde informatie over kosten en risico's

4.1.1 Waarom kosten- en risico-informatie?

De PPC is een verschillenanalyse van aanbestedingsvormen, waarbij de traditionele aanpak als referentie wordt genomen. Om een weging van alle argumenten voor kostenverschillen mogelijk te maken, moet eerst informatie over de omvang en fasering van de verschillende kostencategorieën bij de traditionele aanpak worden verzameld.

Naast informatie over daadwerkelijk te maken kosten is ook informatie nodig over de kosten van risico's. In de praktijk mag worden verwacht dat een aantal risico's (denk bijvoorbeeld aan kostenoverschrijdingen tijdens de aanleg of het gebruik van de weg) zal optreden. Bij de traditionele aanpak zijn deze voor de rekening van de overheid, maar blijven buiten beeld bij kostenramingen van een traditionele aanpak. Bij een PPS-aanpak zijn veel risico's en daarmee gepaard gaande kosten volledig voor rekening van marktpartijen. Deze zullen hiervoor een vergoeding vragen waardoor hun bieding hoger komt te liggen. Voor een goede vergelijking tussen de PPS-varianten dienen alle risico's dus ook bij de traditionele aanpak zo goed mogelijk in beeld te worden gebracht. Gebeurt dit niet, dan lijkt een traditionele aanpak "gunstiger".

4.1.2 Te verzamelen basisinformatie over de kosten

In de door het Kenniscentrum PPS geschreven handleiding voor een PPC worden de volgende kostencategorieën onderscheiden.

Tabel 4.1
Kostencategorieën PPC

1. Verborgen kosten (apparaatskosten, ramingsafwijkingen)
2. Aanlegkosten
3. Operationele kosten (onderhoud en beheer)
4. Transactiekosten en -tijd
5. Kapitaalkosten

Aan de hand van bovenstaande kostencategorieën wordt hieronder aangegeven wat voor basisinformatie in het algemeen voor de PPC noodzakelijk is en wat de belangrijkste bronnen hiervoor zijn.

Ad 1 – Verborgen kosten

De verborgen kosten bestaan uit twee componenten: apparaatskosten en ramingsafwijkingen.

- De *apparaatskosten* hebben betrekking op de inzet van eigen personeel, materiaal en overhead door de overheid en haar uitvoerende organisaties, waarvan de kosten niet in de aanleg- en operationele kosten tot uiting komen. Bij zowel Rijkswaterstaat (weg) als de Bouwdienst (kunstwerken) is het praktijk om de inzet van apparaatskosten (zogenoeten duu's) bij projecten afzonderlijk te begroten en toe te rekenen. Om deze reden is geen sprake van verborgen kosten. De apparaatskosten moeten wel bij de aanleg- en operationele kosten worden meegenomen.
- De *ramingsafwijkingen* betreffen verschillen tussen de geraamde en de feitelijke kosten. In de praktijk blijkt dat bij aanbesteding van een project de biedingen doorgaans lager uitvallen, maar dat door meerwerk de feitelijke kosten uiteindelijk toch weer op de begrote kosten uitkomen. Overigens geldt dat recentelijk de biedingen juist hoger uitvallen. De ramingsafwijkingen betreffen met name aanpassingen van de begrote aanleg- en operationele kosten. Dit betekent dat als basisinformatie alleen de grondslag van deze kosten verzameld hoeven te worden, namelijk de begrote aanleg- en operationele kosten (zie hieronder).

Ad 2 – De aanlegkosten

De aanlegkosten vormen samen met de operationele kosten de (lifecycle-) kosten van het project.

De *aanlegkosten* omvatten alle kosten om een goed of dienst operationeel te maken. Binnen de begrotingssystematiek van V&W gaat het om zowel projectgebonden uitgaven (puu's) of stichtingskosten als apparaatskosten (duu's). Gedurende de studiefase van een infrastructuurproject worden verschillende ramingen gemaakt van de aanlegkosten, waarbij in de tijd de onderbouwing van de kosten toeneemt en de onzekerheidsmarge afneemt. Deze PRI-ramingen (zie box 4.1) bieden een goede basis voor de PPC. Voordeel van een PRI-raming is dat hierbij ook rekening wordt gehouden met risico's op kostenoverschrijdingen die tijdens de aanleg kunnen optreden. Hierdoor wordt voor een deel al tegemoet gekomen aan de wens om deze risico's bij de traditionele aanpak in beeld te hebben.

Box 4.1 – PRI-systematiek

Een PRI-raming is een kostenraming van een infrastructuurproject volgens de richtlijnen van het Project Ramingen Infrastructuur (PRI) van Rijkswaterstaat. Een PRI-raming hanteert een vaste systematiek voor het begroten van kosten en risico's. Naast vaste richtlijnen voor de rubricering en onderbouwing van kosten wordt ook aandacht besteed aan risico's van kostenoverschrijdingen. Dit gebeurt op twee wijzen. Enerzijds bevat de raming kostenramingen van mogelijk optredende risico's, waaraan een kansverdeling en de gevolgkosten zijn gekoppeld. Anderzijds bestaat de raming niet uit een puntschatting, maar is aan iedere kostenpost een bandbreedte toegerekend. Op basis van statistische berekeningen is een kansverdeling te maken van de totale kosten. Het gemiddelde van de totale raming wordt vaak in verdere toepassingen (o.a. MIT) gehanteerd. De trefzekerheid van een PRI-raming neemt toe naarmate het project verder in het planproces komt. Bij een verkenning heeft een PRI-raming een trefzekerheid (variatie) van minder dan 50%. Deze raming is gebaseerd op algemene kengetallen per kostenpost. Bij een tracébesluit wordt een trefzekerheid van 15% nagestreefd. In dit stadium is het project al veel concreter, waardoor de kosten ook beter kunnen worden ingeschat. Binnen Rijkswaterstaat bestaat er de zogeheten PRI-klapper waarin de systematiek van de PRI-raming is beschreven.

Voor de Nederlandse situatie is onderzoek gedaan naar mogelijke efficiencyverschillen door een PPS-aanpak bij infrastructuurprojecten. In de Handleiding PPC en PSC van het Kenniscentrum PPS worden in verschillende tabellen percentages gegeven van eventuele efficiencyverschillen (zie ook volgend hoofdstuk).



Deze percentages hebben betrekking op de aanleg- en operationele kosten op basis van PRI-ramingen met een 50% onzekerheidsmarge (tweemaal de standaarddeviatie). Om aansluiting met de percentages te behouden verdient het de voorkeur deze raming te hanteren.

Ad 3 – Operationele kosten

De *operationele* kosten omvatten alle kosten om een goed of dienst operationeel te houden. Het gaat hierbij om zowel onderhouds- als beheerskosten. In de huidige ramingssystematiek wordt geen begroting gemaakt van deze kosten. Bij een PPS-aanpak waarin het onderhoud en beheer wordt overgedragen aan private partijen is informatie over de omvang en fasering van deze kosten van belang. Idealiter zou ook een PRI-raming gemaakt moeten worden van de operationele kosten met inbegrip van alle risico's.

Naast het onderscheid tussen aanleg- en operationele kosten verdient het de voorkeur om nader onderscheid te maken in deelprojecten indien de aard van deze projecten aanleiding geeft voor uiteenlopende of afwijkende argumenten van efficiencyverschillen. Gedacht kan worden aan het onderscheid tussen wegaanleg en de bouw van kunstwerken.

Ad 4 – Transactiekosten en -tijd

Bij *transactiekosten en -tijd* gaat het om de kosten en tijd die zowel de overheid als de private partijen kwijt zijn door het proces van aanbesteden en offren. Bij een PPS zijn de contracten complexer, omvangrijker en ingewikkelder. Op basis van interviews met betrokken partijen zijn kengetallen geconstrueerd voor de extra tijd en kosten die dit proces met zich meebrengt. Deze kengetallen zijn opgenomen in de Handleiding PPC en PPS van het Kenniscentrum PPS. Deze percentages hebben betrekking op respectievelijk de totale aanleg en operationele kosten en de benodigde tijd om het project operationeel te maken.

Ad 5 – Kapitaalkosten

Bij *kapitaalkosten* gaat het om de kosten van financiering. Bij de overheid gaat het om de financieringskosten van alle uitgaven. Bij private partijen gaat het om de kosten van vreemd en eigen vermogen, die noodzakelijk zijn om de tijdstippen van uitgaven en vergoedingen te overbruggen. Basis voor de kapitaalkosten zijn de eerdergenoemde gefaseerde kostenposten in combinatie van de vormgeving en fasering van de vergoedingen stroom. In hoofdstuk 6 wordt hier nader op ingegaan.

4.1.3 Verzamelde gegevens voor de N31

Bij de verzameling van de basisgegevens voor de PPC N31 is van bovenstaande algemene aanpak op een aantal punten afgeweken.

Voor de *aanlegkosten* is aangesloten bij een bestaande PRI-raming, welke een 16% overschrijdingskans heeft. Deze raming is ten behoeve van het Tracébesluit opgesteld. Idealiter zou een PRI-raming met een grotere onzekerheidsmarge genomen moeten worden om beter aan te sluiten bij de efficiencypercentages uit de Handleiding.

Echter, omdat een PPC vooral een verschillenanalyse betreft en gezien het hoge abstractieniveau van de analyse, zijn de gevolgen voor de uitkomsten gering.

Voor de operationele kosten kon niet worden teruggegrepen op een PRI-raming. Op basis van kengetallen per kilometer weg uit het verleden

zijn de kosten van periodiek en groot onderhoud apart geconstrueerd. De procedure is opgenomen in box 4.2.

Box 4.2 – Kosten beheer & onderhoud

Voor het construeren van de kosten voor periodiek en groot onderhoud zijn kengetallen gehanteerd die gelden voor het beheer en onderhoud van 200 kilometer weg van de dienstkring Friesland. Deze kengetallen zijn gebaseerd op verschillende clusters van onderhoud. In onderstaande tabel zijn de clusters opgenomen.

Tabel 4.2

Onderhoudsclusters en hun aandeel in de kosten

CLUSTER	PERCENTAGE
Zwart onderhoud	40 %
Wit onderhoud	1 %
Groen onderhoud	20%
Grijs onderhoud	5%
Verkeersvoorzieningen	30%
Kunstwerken	5%

De jaarlijkse onderhoudskosten zijn circa NLG 1 mln per jaar (incl. opslag van 20% voor duu's), op basis van onderhoudskosten van de dienstkring over de periode 1993 en 1997. Elke dertien jaar wordt de deklaag vervangen. De kosten hiervan zijn NLG 600.000 per kilometer rijstrook. Uitgaande van 13 kilometer weg en een opslag van 10% voor duu's komen de kosten van groot onderhoud neer op NLG 17 mln per onderhoudsbeurt.

Vervolgens is op basis van een RISMAN-sessie (zie box 4.3) een aantal risico's met betrekking tot de aanleg en het onderhoud geïdentificeerd en is dit doorvertaald in een optimistisch en een pessimistisch scenario. Hierbij is op grond van de gevonden risico's vooral geschoven in de hoogte van de kosten en het tijdstip waarop groot onderhoud moet plaatsvinden.

Box 4.3 – De RISMAN-methode

De RISMAN-methode, beschreven in 'De RISMAN-methode, een instrument voor het risicomanagement van grote infrastructuurprojecten' (o.a. RWS Bouwdienst, 1996), is een instrument voor het uitvoeren van een risico-analyse bij grote infrastructuurprojecten. In iedere projectfase vormt een risico-analyse de start van het risicomanagementproces. Met behulp van de RISMAN-methode worden de risico's op een systematische wijze en vanuit verschillende invalshoeken inzichtelijk gemaakt en worden voor deze risico's beheersmaatregelen benoemd. Er kan zowel een kwalitatieve als kwantitatieve invulling worden gegeven aan de RISMAN-methode.

De huidige RISMAN-methode bestaat uit vier stappen. De eerste stap bestaat uit het vaststellen van het doel van het project. In de tweede stap worden mogelijke risico's in kaart gebracht. De derde stap bestaat enerzijds uit het kwalitatief vaststellen van de belangrijkste risico's en anderzijds uit het kwantificeren van de risico's en de daarmee gepaard gaande kosten. Dit laatste gebeurt overeenkomstig de wijze van de PRI-raming. Tot nu toe is dit beperkt tot de kostenramingen en de tijdsplanning. In de vierde en laatste stap worden de beheersmaatregelen in kaart gebracht om de risico's zo goed mogelijk te reduceren. De kwantificering van de risico's in de derde stap kan als input dienen voor de risico-opslagen bij kostenramingen.

Bij de PPC voor de N31 wordt gekeken naar een DB- en een DBFM-aanpak. Bij de DB-variant hebben de efficiencyverschillen alleen betrekking op de aanlegfase. Bij de DBFM-aanpak hebben de efficiencyverschillen betrekking op de totale kosten van zowel de aanlegfase als de operationele fase. De aanleg- en operationele kosten van de traditionele aanpak zijn om deze reden apart onderscheiden.

Ieder project heeft een eigen aard en daarmee specifieke mogelijkheden voor het behalen van kostenvoordelen en risicobeheersing ten opzichte van een traditionele aanbesteding. Het project N31 kent drie duidelijk van elkaar te onderscheiden deelprojecten. Het betreft de wegverdubbeling, de aanleg van het aquaduct Greuns en de Fonejachtbrug. Gekozen is om de

basisinformatie omtrent de aanlegkosten onder te verdelen in de drie deelprojecten, om een goede weging van specifieke argumenten per deelproject mogelijk te maken. Het detailniveau van de PRI-raming maakte dit goed mogelijk.

4.2 Maatschappelijke kosten en baten

In § 3.4.1. is de keuze tussen een financiële en een economische PPC beschreven. Een financiële PPC beperkt zich tot de financiële kosten en opbrengsten voor de overheid. Bij de economische PPC gaat het om alle aan het project verbonden maatschappelijke kosten en opbrengsten.

4.2.1 Wat zijn de maatschappelijke kosten en baten van infrastructuur?

De studie 'Evaluatie van infrastructuurprojecten; Leidraad voor kosten-batenanalyse' (CPB/NEI, 2000)², waarin de belangrijkste onderzoeksresultaten van het Onderzoeksprogramma Economische Effecten van Infrastructuur (OEEI) zijn samengevat, gaat hier nader op in. In principe zijn drie soorten maatschappelijke projecteffecten te onderscheiden: directe effecten, indirecte economische effecten en externe effecten.

De *directe effecten* hebben betrekking op de effecten van de gebruikers en de exploitant van de nieuwe infrastructuur. Bij gebruikers gaat het om alle elementen die van invloed zijn op de vraag naar het gebruik van de infrastructuur (o.a. reistijd, reiskosten, betrouwbaarheid, veiligheid en comfort). Bij de exploitant gaat het om de bedrijfseconomische kosten en opbrengsten van aanleg, beheer, onderhoud en exploitatie van de infrastructuur. Bovengenoemde effecten beperken zich niet tot het gebruik van de nieuwe infrastructuur, maar hebben ook betrekking op gebruikers en exploitanten van andere infrastructuur in het vervoersnetwerk (andere wegen of andere modaliteiten). Zo kan bijvoorbeeld een nieuwe weg ook de doorstroming van andere wegen verbeteren of het OV-gebruik verminderen.

Bij *indirecte economische effecten* gaat het om de directe voor- en nadelen die gebruikers voor een deel door geven aan anderen. Dit kan zowel effect hebben op de regionale verdeling van economische activiteiten (aantrekking van bedrijvigheid van elders door een verbeterde bereikbaarheid) als op vergroting van het totaal aan economische activiteiten door verkleining van eventuele marktverstoringen.

Bij *externe effecten* gaat het om de effecten van niet-geprijsde nevenproducten van projecten. Het kan hierbij gaan om effecten die de gebruikers elkaar onbedoeld aandoen (congestie, veiligheid) en effecten die gebruikers onbedoeld veroorzaken bij niet-gebruikers. Hierbij gaat het om geluidshinder, milieu (o.a. uitstoot en verontreiniging), natuur en landschap.

4.2.2 PPC: vergelijken van verschillen tussen twee aanpakken

Bij een PPC gaat het om de verschillen tussen twee aanpakken. Het gaat niet om het vraagstuk of de nieuwe infrastructuur wordt gerechtvaardigd door de maatschappelijke kosten en baten. Wel gaat het om de vraag of een PPS-aanpak maatschappelijk voordeel biedt boven een traditionele aanpak. PPS beoogt prestaties en uitvoering van infrastructuurprojecten te verbeteren.

² CPB/NEI (2000). Evaluatie van infrastructuurprojecten; Leidraad voor kosten-batenanalyse. Sdu Uitgevers: Den Haag.

Hiervan is sprake in die gevallen waarbij de traditionele aanpak een optimale exploitatie van infrastructuur in de weg staat. PPS kan dan leiden tot een efficiëntere uitvoering van het project. Dit kan zowel liggen in een verbeterde prijs of kwaliteit van infrastructuur als het eerder beschikbaar komen van de (positieve) maatschappelijke effecten.

Maatschappelijke effecten bij de N31

Bij de N31 beperkt de PPC zich tot de financiële effecten. Uitkomst van deze PPC is dat een PPS-aanpak naar verwachting tot financieel voordeel voor de overheid leidt. De effecten van gebruikers (verbeterde doorstroming en veiligheid) alsmede de indirecte economische en externe effecten zijn niet in beschouwing genomen. Wel is in de terugmelding van de resultaten kwalitatief aandacht aan deze elementen besteed.

Het grootste knelpunt van de huidige weg betreft de veiligheid en in veel mindere mate de doorstroming. Verwachting is dan ook dat de belangrijkste maatschappelijke baten op het gebied van veiligheid liggen.

4.3 Vervoersprognose

Indien gekozen wordt voor een DBFM-model is het van belang te weten hoeveel verkeer de weg in de toekomst te verwerken krijgt en hoe de samenstelling van het verkeer zal zijn. Immers het betalingsmechanisme (zie § 4.4) hangt sterk af van de intensiteit van het verkeer en de samenstelling ervan.

Indien een gebruikersvergoeding (tol of schaduwtol) wordt overwogen als betalingsmechanisme, is de noodzaak van inzicht in de hoeveelheid verkeer evident. Maar ook bij betalingen die afhankelijk worden gesteld van beschikbaarheid van de weg is het belangrijk inzicht te hebben in de vervoersprognoses. Daarnaast is de hoeveelheid te verwachten vrachtverkeer van belang om in te schatten welke onderhoudskosten reëel zijn.

Indien de concessieperiode op 30 jaar wordt gesteld zijn er dus vervoersprognoses noodzakelijk voor een periode van 30 jaar. Gebleken is dat dit in de praktijk erg lastig is. Binnen de Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV) van RWS is weliswaar een landelijk model voor over 30 jaar, maar deze zijn te grofmazig om goed te kunnen toepassen op een weg(gedeelte) van het totale netwerk. En de bepaling van het percentage vrachtverkeer over 30 jaar is al helemaal moeilijk te berekenen.

Vervoersprognose voor de N31

Niettemin is in de situatie van de N31 op basis van de groeipercentages uit het Landelijk model een intensiteit berekend voor over 30 jaar. Het dient te worden beschouwd als een 'best guess'. Het percentage vrachtverkeer is gelijk verondersteld met de huidige situatie.

Voor de PPC zijn de vervoersprognoses vrijwel niet van belang geweest. Dit heeft als reden dat gedurende het proces steeds duidelijker werd dat in deze fase van theoretische afweging eigenlijk nog geen behoefte was om in detail op de betalingsmechanisme in te gaan. Daarnaast was ook nog niet duidelijk of er wel voor een DBFM zou worden gekozen. Immers ook DB is onderzocht.

Overigens is uit de beperkte marktconsultatie gebleken dat ook marktpartijen de termijn van 30 jaar lastig vindt.

4.4 Vormgeving van het betalingsmechanisme

Het betalingsmechanisme is de wijze waarop private partijen bij PPS-projecten een financiële vergoeding krijgen voor de levering van een goed of dienst.

Er zijn twee vormen: de beschikbaarheids- en de gebruikersvergoeding. Bij de beschikbaarheidsvergoeding is de beloning gebaseerd op het beschikbaar stellen van een goed of een dienst. Bij gebruikersvergoedingen gaat het om vergoedingen op basis van gebruik dat van de dienst gemaakt wordt. Dit kunnen zowel tolbetalingen door de gebruikers als schaduwtolbetalingen door de overheid zijn. Ook een combinatie van beide type vergoedingen is mogelijk.

Bij PPS gaat het om de vraag welke voordelen marktpartijen kunnen behalen ten opzichte van traditionele aanbesteding. De rol van het betalingsmechanisme is private partijen de juiste financiële prikkels te bieden om de genoemde voordelen zo goed mogelijk te realiseren. De vormgeving van het betalingsmechanisme bepaalt de mate waarin de potentiële voordelen uiteindelijk worden behaald. In box 4.3 wordt het betalingsmechanisme geïllustreerd.

Box 4.4 – Illustratie

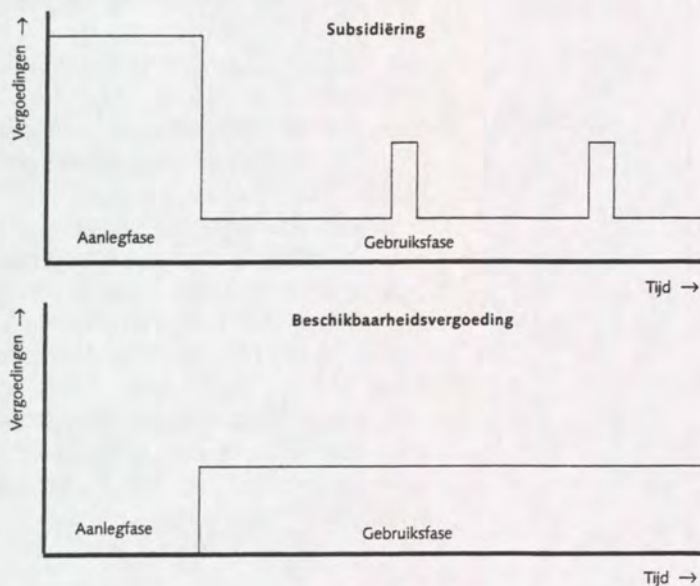
Bij een DB-variant kan het moment van betaling de aannemer een financiële prikkel geven om een project sneller uit te voeren. Zo kan bijvoorbeeld gekozen worden voor deelbetalingen op vaste momenten tijdens de bouw (vergelijkbaar met de huidige MIT-systematiek) of voor betaling van het volledige bedrag na afronding van het project (turnkey). In zijn bieding zal een private partij met de betalingswijze rekening houden. Duidelijk mag zijn dat een private partij in het laatste geval een vergoeding wil voor de extra benodigde voorfinanciering en de extra risico's die hij hierdoor loopt, maar dat hij ook een extra financieel voordeel heeft als hij erin slaagt het project sneller uit te voeren.

In het betalingsmechanisme kunnen prikkels ingebouwd worden, zowel positieve als negatieve. Een voorbeeld van een negatieve prikkel is een strafkorting. De strafkorting kan gebaseerd zijn op:

- het aantal rijstroken dat gesloten is;
- de duur van de sluiting;
- het verwachte verkeersaanbod tijdens sluiting; of
- de economische waarde van het reistijdverlies.

Kortingen hebben alleen betrekking op sluitingen onder invloed van operator. Ongevallen e.d. vallen niet onder de korting.

Figuur 4.1
Twee vormen van kasstroomritmes



Naast het uitlokken van efficiency bepaalt de vormgeving van het betalingsmechanisme ook het verloop van de kasstroom van de opdrachtgever richting de private partijen. In figuur 4.1 wordt een illustratie gegeven van mogelijke kasstroomritmes bij een wegenproject. Het bovenste plaatje heeft betrekking op de traditionele wijze van aanbesteding. Het onderste heeft betrekking op een jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding.

Een belangrijke keuze bij een betalingsmechanisme is het tijdstip/de mijlpaal voor de start van de betalingen. Gebruikelijk is na gereedkomen van de weg de betaling te starten. Dit impliceert dat de private partij ook de bouwrente moet meefinancieren en deze kosten moet doorberekenen in zijn quote voor zijn jaarlijkse betaling.



4.4.1 Relevantie van het betalingsmechanisme voor de PPC

Vanwege de invloed van het betalingsmechanisme op de efficiency moet voor een PPC enig zicht zijn op de vormgeving ervan. Tijdens de informatievergaring over de efficiencyverschillen moet steeds duidelijk worden gemaakt, of, en zo ja in welke mate en op welke wijze bij het gekozen betalingsmechanisme de bijbehorende efficiëntievoordelen zullen optreden. Dit is deels ook een interactief proces. Mocht blijken dat bij een slimmere vormgeving hogere efficiëntievoordelen te behalen zijn, dan dient het betalingsmechanisme hierop te worden aangepast.

Bij het opstellen van een PPC is de definitieve vorm van het betalingsmechanisme vaak onbekend. Pas in het aanbestedingstraject moet de vormgeving van het betalingsmechanisme voor de bidders bekend zijn. Voor een PPC betekent dit dat nog geen goede inschatting is te maken van de omvang van de vergoeding, wel kan vaak het verloop van het kasstroomritme worden ingeschat. Voor de financiële modellering van de kasstroom bij een PPC wordt verwezen naar hoofdstuk 6.

In Nederland is nog weinig ervaring op het gebied van betalingsmechanisme bij infrastructuur, en moet worden teruggegrepen op ervaringen in het buitenland zoals in het Verenigd Koninkrijk. Naarmate in Nederland meer infrastructuurprojecten op PPS-wijze worden uitgevoerd, zal door ervaringen het betalingsmechanisme steeds verder kunnen worden verfijnd om zo goed mogelijk het efficiëntiepotentieel te benutten.

4.4.2 Het betalingsmechanisme en maatschappelijke effecten

Bij een PPC bestaat het onderscheid tussen een financiële en maatschappelijke PPC. Indien het betalingsmechanisme elementen bevat die op maatschappelijke effecten ingrijpen (denk aan verkeersveiligheid of verbeterde doorstroming) dan ontstaat een verband tussen financiële en maatschappelijke effecten. Bij een maatschappelijke PPC geeft dit geen problemen omdat deze beide omvat. Bij alleen een financiële PPC kunnen echter ongewenste effecten ontstaan. Immers, eventueel te nemen maatregelen kunnen leiden tot kostenverhogingen die wel in het financiële model worden meegenomen, terwijl de (maatschappelijke) baten ervan niet worden meegenomen. In de vergelijking tussen de varianten zal dit in tegenstelling tot de werkelijkheid in het nadeel van de PPS-variant uitvallen. Bij een financiële PPC moeten deze kostenverhogende effecten worden gecorrigeerd.

4.4.3 De vormgeving van het betalingsmechanisme voor de N31

Voor zowel de DB-variant als de DBFM-variant is nagedacht over het betalingsmechanisme.

Om de PPS-potentie van de N31 zo breed mogelijk te verkennen is voor de DB-variant in de PPC gekozen voor een zogeheten turnkey-contract, waarbij pas tot uitbetaling wordt overgegaan op het moment dat de aannemer een bepaald wegvak voor het verkeer beschikbaar stelt. Een deel van de betaling wordt ingehouden en pas uitbetaald als het wegvak volledig aan de gestelde outputspecificaties voldoet (denk bijvoorbeeld aan beplantingen e.d.). Op deze wijze heeft de private onderneming een drijfveer om een verbeterd wegdeel zo spoedig mogelijk voor verkeer open te stellen en op te leveren.

Voor de N31 is de aanlegperiode lang, onder andere door de kunstwerken en het feit dat het bestaande verkeer moet kunnen blijven rijden. Door bij de DBFM-variant de betaling eerder te beginnen, wordt ervoor gezorgd dat ook tijdens de aanlegperiode de doorstroming goed blijft. Zo doet men recht aan het feit dat de private partij vanaf de eerste dag de bestaande weg beheert. Voorts voorkomt men het al te zeer oplopen van de bouwrente (door de lange voorfinancieringstermijn van 8 jaar, tegen een commercieel rentepercentage) hetgeen door de rekentechniek van de PPC in het nadeel zou uitvallen van private aanpak.

4.5 Disconteringsfactor en risico's van toekomstige kasstromen

De afweging tussen de aanbestedingsvarianten vindt in een PPC plaats door per variant of bieding de netto contante waarde van de toekomstige kasstromen voor de overheid te berekenen en deze onderling te vergelijken. De variant of het bod met de laagste NCW is het gunstigst. Voor een goede vergelijking is het van belang de goede disconteringsvoet te kiezen. Deze keuze hangt af van de mate waarin alle risico's in iedere variant op vergelijkbare wijze worden meegenomen.

Bij een private aanpak vertalen private ondernemingen risico's middels risico-opslagen in hun kosten calculatie. Financiers doen dat door een opslag (marge) op hun rentevoet te zetten. De gemiddelde vermogenskosten voet gebruikt de private sector als disconteringsvoet. Voor een private onderneming is een project alleen haalbaar als de NCW van de inkomsten en uitgaven nul of hoger is. Het bod van de private onderneming zal op de gehanteerde disconteringsvoet zijn afgestemd.

De overheid hanteert een andere aanpak om de risico's te waarderen. De overheid dient op voorschrift van het ministerie van Financiën ieder risico afzonderlijk te waarderen en deze in de kosten en opbrengsten ramingen van een project op te nemen (het zogeheten 'boven de streep' brengen van de risico's). In de praktijk beperkt men zich echter tot de grootste risico's met betrekking tot kosten- en tijdsoverschrijdingen bij aanleg en onderhoud. De overige, vaak risico's van algemene aard, "fact's of life, "act's of god" e.d. berekent de overheid normaal gesproken niet. De overheid treedt als het ware op als zelf verzekeraar, omdat voor haar de wet van de grote getallen opgaat. Dit betekent, zoals al eerder gesteld, dat de overheid geen goede reken procedure heeft om dit soort risico's in de vergelijking mee te nemen.

Om te voorkomen dat de publieke aanpak daardoor ten onrechte gunstiger uitpakt, dient de NCW van de overheid alsnog te worden aangepast.

Een methode hiervoor is om de NCW van de kasstromen bij een publieke aanpak ook met een voor private ondernemingen representatieve risico-opslag uit te rekenen. Het verschil tussen de NCW op basis van deze private risico-inclusieve disconteringsvoet en de NCW op basis van de risicovrije disconteringsvoet is een proxy voor de waarde van de buiten beschouwing gebleven risico's. Genoemd verschil kan aldus bij de kosten- en opbrengstenraming worden opgeteld (zie verder hoofdstuk 6).

Om de risico-opslag te berekenen kan gebruik worden gemaakt van de 'weighted average cost of capital' (wacc) vergelijking. Deze vergelijking betreft een weging van de kosten van vreemd vermogen (rentekosten) en de kosten van eigen vermogen (return on equity). In de private sector is de NCW berekening van toepassing op kasstromen na belasting (de zogenaamde Free Cash Flow), waardoor de wacc een correctie bevat voor renteaftrek van belastingen. In geval van een PPC gaat het bij de publieke aanpak niet om een private onderneming, maar om de overheid. Bij aanpak door de overheid komen in de kasstromen geen belastingen voor. Om deze reden moet de belastingcorrectie in de wacc-formule achterwege blijven.

Invulling van in de praktijk gangbare waarden in de aangepast wacc-vergelijking leidt tot risico-opslagen in de bandbreedte van 130 tot 400 basispunten, ofwel van 1,3 tot 4%. Voor een wegenproject op basis van beschikbaarheidsvergoeding (dus zonder marktrisico van de verkeersstromen) in Nederland is een risico-opslag van 150 basispunten (1,5%) een redelijke aanname.

Appendix 1 bevat een uitgebreide toelichting op de hierboven beschreven methodiek.

5 Vergaring van informatie over efficiencyverschillen

Bij de PPC gaat het er om dat een onderbouwing geleverd wordt voor een objectieve keuze tussen verschillende aanbestedingsmodellen. Die onderbouwing dient, zoals een van de leden van de Externe Projectgroep zei, te kunnen worden verdedigd tot en met de Algemene Rekenkamer. Daarmee wordt bedoeld dat er een gedegen informatievergaring en analyse aan ten grondslag moet liggen. De kwaliteit van de informatie over de efficiencyverschillen tussen de modellen wordt bepaald door de bronnen waaruit je de informatie haalt.

5.1 Informatiebronnen

In de PPC Handleiding van het kenniscentrum wordt in de eerste en tweede stap van de PPC de argumenten pro en contra op een rij gezet respectievelijk prijskaartjes aan de argumenten gehangen. Voor een deel van de inventarisatie van argumenten verschaft de handleiding een standaardrijtje, voor het overige kunnen de argumenten opgevoerd worden uit andere informatiebronnen. Tijdens de interviews worden de gesprekspartners gevraagd zogenaamde prijskaartjes aan de geïnventariseerde argumenten te hangen. De prijskaartjes bestaan uit percentages, aangezien het bij een PPC gaat om een verschillenanalyse.

Voor de vergaring van informatie over de efficiencyverschillen kan gebruik worden gemaakt van verscheidene bronnen. De handleiding van het kenniscentrum gaat niet in op de te raadplegen bronnen. Door een ervaringsdeskundige op het gebied van de PPC werd gesteld dat de te ondervragen mensen goed bekend moeten zijn met het project.

Als referentie voor het bepalen van de informatiebronnen bij de N31 is gekeken naar de toepassing van de PPC bij de Grensmaas. Daar zijn interviews gehouden met RWS-mensen – in casu medewerkers en adviseurs van het project Maaswerken – en een drietal externe adviseurs (juridisch, financieel en strategisch). Tijdens een vergadering van de Externe Projectgroep N31 is geïnventariseerd welke bronnen relevant zijn. Dit leidde tot het volgende rijtje:

- RWS medewerkers van de directie Noord-Nederland en de dienstkring Friesland;
- Referentie projecten en ervaringen, waarbij je kunt denken aan de N11, A59, het Arthur Andersen rapport³, de HSL en aanbestedingen door grote bedrijven;
- Ingenieursbureaus;
- Aannemers.

³ Arthur Andersen & London School of Economics (2000). Value for Money drivers in the Private Finance Initiative

Met name de laatste twee potentiële informatiebronnen riepen tijdens bijeenkomsten van de Externe Projectgroep discussie op. In onderstaande paragrafen komen de bronnen aan bod en de aanpak voor de informatie-vergaring. Tevens worden de discussiepunten geschetst.

5.2 Expertinterviews

Expertinterviews zijn nodig om van het generieke PPC-instrument een specifiek instrument voor de N31 te maken. Het voornaamste doel van het PPC-instrument is dan ook om de meningen van experts overzichtelijk op een rijtje te zetten. De keuze van de experts – de te interviewen personen – is het belangrijkste. Naast betrokken personen, zijn personen die iets verder van het project staan ook belangrijk, zoals de directie van Regionale Directie.

De vragen die tijdens de expertinterviews zijn gesteld, staan vermeld in onderstaande tabel. De vragen kunnen voor elk project gesteld worden. De antwoorden maken het specifiek voor het project waarvoor de PPC wordt uitgevoerd. Verondersteld wordt dat de geïnterviewde experts op hoofdlijnen op de hoogte zijn van de aanbestedingsvarianten die onderzocht worden.

Tabel 5.1

Vragenlijst voor expertinterviews

1. Hebben de geïnterviewden al kennis en ervaring op gedaan met private partijen, PPS-constructies?
(hierop doorvragen zodat ze uit ervaring antwoord kunnen geven)
2. Welke (externe) waardevermeerderingen (bermontwikkeling, kabels aanleggen) kunnen er worden verwacht bij dit stuk weg?
3. Welke voor en nadelen in efficiency bij de aanleg en het onderhoud zien de geïnterviewden bij het aangaan van een PPS-constructie (DB en DBFM)?
Hierbij worden de volgende ty-pen verschillen onderscheiden (uit theorie):
 - uitvoeringskosten (aanleg- en onderhoudskosten van wegen en kunstwerken);
 - oplevertermijn (bouwtijd);
 - transactiekosten (bijvoorbeeld extra (juridische) kosten voor voorbereiding van de PPS offertes); en
 - transactietijd (benodigde tijd voor het opstellen van "nieuw" contract).
 De kosten van kapitaal zijn niet meegenomen (worden bepaald door het extra risico).
4. Welke risico's zijn overdraagbaar naar de private partijen?
Welke risico's zullen toch nog bij de overheid blijven?
Zijn er extra risico's boven de standaard risico's bij de N31?

Het lag in eerste instantie in de bedoeling de te stellen vragen en argumenten in een vergadering van de Externe Projectgroep te inventariseren. Dit is echter niet doorgegaan. Een extern adviseur heeft de eerste opstap voor de vragen geleverd, aan de hand van het nalopen van de algemene argumenten.

Tijdens de interviews worden in eerste instantie de argumenten pro en contra PPS in kaart gebracht, waarna er plussen of minnen aan worden verbonden. Daarbij wordt het onderscheid aangegeven of het een significant voordeel of nadeel oplevert ten opzichte van de traditionele variant. Hierbij zijn dan de daadwerkelijke argumenten belangrijk. Tot slot worden de argumenten gekwantificeerd, wat wil zeggen dat de experts een efficiencypercentage aan de argumenten hangen.

De rol van de interviewer is in deze fase een belangrijke. De kwaliteit van de interviewer bepaalt de kwaliteit van de gesprekken. Op de goede momenten moet worden doorgevraagd en de interviewer moet de redeneertrant van de geïnterviewde kunnen achterhalen.



Ter voorbereiding van de expertinterviews is het handig als de interviewer zicht heeft op “geloofwaardige” efficiencypercentages. Hiertoe kan hij/zij met een collega de argumenten ter oefening kwantificeren, bijvoorbeeld aan de hand van algemene percentages.

Omgaan met belangen

Van de experts kun je geen zuiver objectieve waardering van argumenten verwachten. Mensen redeneren vanuit bepaalde achterliggende belangen. Deze belangen komen terug in de antwoorden. Hieronder volgt een aantal tips voor de interviewer.



Het is niet de taak van de interviewer om personen die bij voorbaat reeds negatief gestemd zijn over een innovatieve of PPS-aanpak proberen te overtuigen. Het is juist interessant om in dat geval op hun argumenten door te te vragen.

In het geval van het project N31 is het belang van enkele geïnterviewde personen verkeerd ingeschat, waardoor tijdens de gesprekken het aantal vragen stakte.

Het is voor de interviewer van belang het project op allerlei punten van tevoren goed te kennen, zoals het verloop van het tracé en bijzondere punten erin. Hierdoor hoeft het eerste gesprek niet langer te duren. Anderhalf uur per gesprek is nodig. Van belang is om ook de *directie* van de Regionale dienst te spreken. Het is van te voren uiterste belangrijk om te weten welke functie de expert uitoefent en daarop de vragen enigszins aanpassen.

Interviews voor de N31

Voor de PPC N31 heeft de interviewster de tabellen ter voorbereiding ingevuld aan de hand van percentages uit de PPC Handleiding, het Arthur Andersenrapport over Engelse projecten en referentieprojecten als de N11 en A59.

De geïnterviewden voor de N31 zijn allen personen werkzaam bij Rijkswaterstaat. Een week voor de gesprekken plaats zouden vinden hebben zij een notitie toegestuurd gekregen met daarin uitleg over wat de PPC is en doet en wat er van hen verwacht wordt. Daarbij is een korte toelichting rondgestuurd met een beschrijving van drie varianten (traditioneel aanbesteden, DB en DBFM). Tijdens de interviews werd aan de experts gevraagd de voor- en nadelen aan te geven tussen deze varianten. Toch bleek het voor de geïnterviewden moeilijk te zijn om daadwerkelijk aan te geven hoe de efficiencyverschillen bereikt worden bij bijvoorbeeld het aanleggen van de wegen. Ze vonden het makkelijker om aan te geven dat er een verschil kan optreden (dit komt echter ook uit de theorie). Het gaat echter juist om het specifieke van de N31.

Om vervolgens prijskaartjes aan argumenten te hangen bleek moeilijk en moeizaam. De experts gaven het meestal aan in procenten. Hierbij heeft de interviewster meteen de vertaling naar absolute bedragen toegepast, om de geïnterviewde personen stil te laten staan bij het bedrag. Bij het bepalen van de PPC is in het “bereik” aangegeven wat de verschillende meningen zijn over voor- en nadelen, ofwel het bereik van de argumenten. In de PPC hoeft alleen dit bereik en de dimensie ingevuld te worden.

5.3 Referentieprojecten

In Nederland is bij wegprojecten nog weinig ervaring opgedaan met innovatieve en PPS-contracten. Echter, er bestaat wel een klein aantal projecten waarbij bijvoorbeeld een intentieovereenkomst getekend is, of voorstellen van private partijen voorhanden zijn. Om tot een verdere onderbouwing van de te behalen efficiencywinst te komen, heeft het Kenniscentrum PPS twee projecten geanalyseerd, te weten de N11 Alphen-Bodegraven en de A59 Rosmalen-Geffen. De percentages die uit de analyse komen bieden aanknopingspunten voor de vragen welke argumenten zwaarwegend zijn en de waardering die de argumenten moeten krijgen.

In de analyse zijn de twee projecten op onderstaande punten bekeken:

- inkoopkosten bouwmaterialen;
- functionele formulering van het Programma van Eisen en combinatie van Design en Construct;
- combinatie van Uitvoering en Beheer & Onderhoud;
- optimalisatie van de asfaltkeuze; en
- minimalisatie van extern toezicht.

Voor elk punt is nagegaan hoeveel efficiencywinst het oplevert (in percentages). Wel is bij de uitkomst de kanttekening geplaatst dat het gaat om een grove indicatie.

Naast de Nederlandse projecten is tevens een blik geworpen op de Engelse praktijk van PFI-projecten. Er is gebruik gemaakt van een evaluatiestudie van het consultancybedrijf Arthur Andersen. Ook hieruit volgden percentages. Echter, de uitkomsten riepen vragen op met betrekking tot de vergelijkbaarheid van de Nederlandse en Engelse bouwwereld en met betrekking tot de onderbouwing van de percentages.

5.4 Marktconsultatie

5.4.1 Wat is een marktconsultatie?

De term marktconsultatie is een generiek begrip waar vele typen en vormen achter schuil gaan. Recentelijk heeft het Kenniscentrum PPS van Financiën aandacht besteed aan het nuttige gebruik van marktconsultatie. In dit kader wordt verwezen naar haar notitie d.d. maart 2000.

Marktconsultaties verschillen in opzet, omvang, bereik, etc. door de fase waarin ze worden gebruikt en de doelstelling die ze hebben.

- in een *vroege* fase (zoals bij het N31 project, ten behoeve van de beleidsafweging en de PPC om wel of niet via een PPS-model te contracteren) kan een beperkte marktconsultatie, opgezet als een expertsessie of expert interviews een zeer nuttige vorm zijn;
- in een *latere* fase (zoals bij de HSL-Zuid in 1998, ten behoeve van het structureren en kiezen van het PPS-model voor dit meer complexe vervoersproject) kan een breed opgezette marktconsultatie die vraagt om inhoudelijk doordachte schriftelijke reacties nuttig zijn;
- in de fase van *contractering* (zoals bij de HSL-Zuid-Infraprovider) kan een consultatie de eerste stap zijn na een prequalificatie met het oog op uitwisseling en precisering van het concept tenderboek.

5.4.2 Marktconsultatie voor de N31 in deze fase?

In het rijtje potentiële informatiebronnen (§ 5.1) worden ingenieursbureaus en aannemers genoemd. Aanvankelijk ontstond over het benutten hiervan veel discussie. Er waren verschillende argumenten, zowel pro en contra het betrekken van private partijen in de informatievergaring.

In tabel 5.2 zijn ze samengevat:

Tabel 5.2

Argumenten voor en tegen gesprekken met private partijen

ARGUMENTEN PRO:

.....

Met de informatie van aannemers verschaft je de PPC van een betere onderbouwing; het vormt een waardevolle bron

De Nederlandse ervaringsbasis tot nu toe biedt te weinig informatie.

Het zou een goede leerervaring opleveren, met name over hoe je private partijen in dit stadium benadert en welk type informatie je eruit verkrijgt.

ARGUMENTEN CONTRA:

.....

De aannemers tonen met hun uiteindelijke aanbiedingen aan of er efficiencywinsten te behalen zijn; ze zullen (nog) niet het achterste van hun tong laten zien.

Het kan spanning oproepen met Europese aanbestedingsrichtlijnen, doordat de geïnterviewde partijen een bevoorrecht positie zouden kunnen krijgen.

Aannemers hebben informatie over het project nodig om tot een goed antwoord te komen. Maar informatie of kostenniveaus wil/mag je in dit stadium nog niet geven.

Na de initiële afwijzing van expertinterviews met private partijen kwam bij de directie Noord-Nederland de vraag op (onder andere gestimuleerd door ervaringen van V&W bij HSL-Zuid contracten) in welke mate marktpartijen bereid en in staat zijn om de risico's van DB en DBFM voor 30 jaar te accepteren (tegen een rationele prijs). Door directie Noord-Nederland is toen besloten een beperkte marktconsultatie te organiseren bij een aantal te kiezen bouwers ten aanzien van risico acceptatie. Aan de externe adviseur is gevraagd dit binnen een termijn van vier weken te organiseren en te rapporteren.

Halverwege deze marktconsultatie kwam bij Financiën en DGP de vraag op of een PPC zonder input van marktpartijen inzake met name efficiencyverschillen wel kwalitatief van voldoende niveau is om beleidsbeslissingen op te baseren. Heel snel is door betrokkenen (directie Noord-Nederland, RWS Leertraject en externe adviseur) besloten alles op alles te zetten en de beperkte marktconsultatie uit te breiden met de vraag naar efficiencyverschillen.

5.4.3 Welke partijen bevragen we?

Voor de N31 hadden zich de voorafgaande periode reeds vijf marktpartijen gemeld, en hun meedenkende belangstelling uit gesproken. In overleg met directie Noord-Nederland en de externe adviseur is besloten dat de beoogde marktconsultatie goed zou zijn als de bevraagde partijen een representatief afspiegeling zouden zijn. Daarom zijn de vijf uitgebreid met twee (meer regionale) bouwers. Nog meer partijen bevragen zou het beeld waarschijnlijk niet echt wijzigen.

5.4.4. Welke informatie stellen we beschikbaar en wat vragen we?

In overleg met een deskundige van UM zijn alle risicogebieden op een rij gezet, en zo logisch mogelijk gegroepeerd. Dit is in algemene zin gebeurd

en in het mondelinge gesprek met de private partijen meer toegepast op de situatie van de N31.

Belangrijk was in de inleiding de aard van de vraagstelling en met name de aard van de PPS-modellen kort maar duidelijk te typeren.

Er is gekozen voor een bepaalde allocatie van risico's. Er is dus niet vooraf als uitgangspunt genomen dat alle risico's in beginsel naar private partijen zouden moeten gaan. De aangenomen allocatie was gebaseerd op recente ervaringen bij andere projecten.

Ten aanzien van de vragen naar efficiencyverschillen is met name geput uit de concept-PPC, de rapporten van Via Agora (A59) en de eigen ervaring van de externe adviseur. Omdat deze vragen schriftelijk beantwoord moesten worden was speciale aandacht nodig voor een tabellarische indeling, teneinde de antwoorden zo goed mogelijk te kunnen kwantificeren. De definiëring vergt extra aandacht omdat al te snel de invullers de vraag anders interpreteren dan bedoeld.



In het kader van het consulteren van private partijen kwam de volgende vraag op. Als zulke gesprekken gevoerd gaan worden, mag de aannemer dan het Tracébesluit hebben, en mag de aannemer al inzage krijgen in een aantal Design gedachten en gegevens, zoals ze op dat moment bij RWS "op de tekentafel" liggen?



Als informatie zijn relevante stukken uit het Tracébesluit ter beschikking gesteld. Onze indruk is dat de marktpartijen deze stukken zo goed mogelijk hebben bestudeerd, maar hun antwoorden toch meer gebaseerd hebben op hun generieke kennis en ervaring.

De vraag is of meer detail-informatie (zoals de PRI en RAS raming, als dat gemogen had) veel betere kwaliteit geleverd zou hebben in dit stadium. Dit zou wel het geval zijn indien de bouwers er veel tijd in hadden gestopt. Dit kun je eigenlijk in dit stadium niet echt van hen vergen.

5.4.5 Kwaliteit, succes en conclusies van de marktconsultatie

De mondelinge gedachtewisseling per marktpartij waren voor beide partijen informatief. In grote lijnen beaamden alle bouwers hun bereidheid tot risicoacceptatie. Op een beperkt aantal minder belangrijke punten was men niet unaniem. Dat zijn dus punten die in een volgend stadium extra aandacht vragen.

De schriftelijke beantwoording op de vragen inzake efficiencyverschillen was goed. De antwoorden lieten een grote spreiding zien, echter wel met dezelfde tendentie. De grote spreiding duidt erop dat er in een volgend stadium goed gecommuniceerd moet worden over hetgeen RWS vraagt en hetgeen marktpartijen aan ideeën hebben. Waarschijnlijk is een consultatie na de prequalificatie het beste instrument.

5.4.6 De marktconsultatie als bron van input voor de PPC

Een marktconsultatie draagt er toe bij de verschillen analyse te completeren en te kwalificeren. Voor de kwantificering is nodig dat de vraagsteller en de marktpartijen precies hetzelfde verstaan onder een bepaald getal, en weten dat er geen dubbeltellingen zijn of blinde vlekken over blijven. Daartoe dient de schriftelijke beantwoording gevolgd te worden door een mondelinge toelichting.

6 Verschillenanalyse

In dit hoofdstuk wordt een technische toelichting gegeven op het PPC-model voor de N31. Het hoofdstuk is te beschouwen als een leeswijzer voor de spreadsheet waaruit de PPC feitelijk bestaat. Een deel van de spreadsheet is in appendix 2 ter toelichting opgenomen, te weten:

- de sheet "Traditioneel"
- de sheet "Argumenten"
- de sheet "DBFM-gemiddeld"
- de sheet "Financial Summary"

Omdat in de spreadsheet veel vertrouwelijke raminggegevens staan, is er hier voor gekozen een "lege" spreadsheet te tonen.

6.1 De sheet "Traditioneel"

De sheet "Traditioneel" begint met de kasstromen voor de verschillende onderdelen van de realisatie van het project voor de traditionele variant. In geval van de N31 is de kasstroom ingevuld voor de duur van 30 jaar na gereedkomen van het project. De volgende onderdelen maken deel uit van de realisatiekosten:

- grondverwerving
- voorbereiding
- aanleg wegen gedeelte
- aanleg kunstwerken gedeelte
- directie en toezicht
- beheer en onderhoud

Elk onderdeel kent zijn eigen cashflow door de jaren heen. Onderaan de sheet "Traditioneel" wordt de totale cashflow per jaar berekend.

Voor de berekening van de Netto Contante Waarde van de traditionele variant wordt de cashflow vervolgens verdisconteerd naar het jaar 2000 met een discontovoet van 4%, de Government Discount Rate (GDR). Deze discontovoet is gebaseerd op de lange termijn leenrente die de Rijksoverheid moet betalen op staatsobligaties. Alle uitgaven zijn uitgedrukt in guldens van 1999 (dus zonder correctie voor inflatie), wat betekent dat we een discontovoet exclusief inflatie gebruiken. De werkelijke leenrente voor de Rijksoverheid bedraagt ongeveer 6 procent, wat na correctie voor inflatie neerkomt op ongeveer 4 procent per jaar.

In de overige sheets wordt ook gebruik gemaakt van de zogenaamde WACC, die eerder in § 4.5 aan de orde is geweest. De WACC is een combinatie van diverse vermogensvergoedingen. De WACC wordt gebruikt om uit te drukken hoeveel vergoeding private vermogensverschaffers gedurende de looptijd van een project willen ontvangen. Dit omvat vergoeding voor zowel vreemd als eigen vermogen. De WACC is hoger dan de GDR. Het verschil wordt vooral veroorzaakt doordat in de WACC projectrisico's worden meegenomen, terwijl dit bij de GDR niet het geval is. Immers, de WACC is een gemiddelde van vreemd en eigen vermogen. Juist de verschaffers van Eigen Vermogen lopen risico over het ingelegde vermogen: de uitkomst kan tegenvallen, maar kan ook meevallen.

6.2 De sheet "Argumenten"

De sheet "Argumenten" is voor zowel de DB- als de DBFM-variant ingevuld. In de sheet zijn de argumenten opgenomen op basis waarvan de varianten DB en DBFM verschillen van de traditionele aanbestedings-variant. Elk argument is weergegeven in een eigen kader.

Kader 1: Kosten van kapitaal

In het eerste kader wordt de discontovoet voor de overheid (GDR) en van de "publiek private" sector (WACC) vermeld. In bovenstaande paragraaf is reeds uitgelegd hoe deze tot stand zijn gekomen.

Kader 2: Ontwerp-, verwervings- en uitvoeringskosten en opbrengsten vermarkting

In het tweede kader worden een aantal aannames gepresenteerd met betrekking tot de kosten. Voor vijf van de zes onderdelen van de realisatie, waarbij beheer en onderhoud is opgesplitst in vast en groot onderhoud, wordt verwacht dat de publiek private sector andere kosten kan hebben dan wanneer de overheid de realisatie traditioneel uitbestedt. Voor deze verschillen wordt een boven- en een ondergrens vastgesteld (de eerste twee grijze kolommen). De derde kolom berekent daarvan het gemiddelde: hiermee wordt de kasstroom van de traditionele variant gemuteerd. Het resultaat is de kasstroom voor de DB- en de DBFM-variant.

De laatste kolom uit kader 2 is een stochastische trekking (trekking uit een verzameling getallen 'met terugleggen' van het getrokken getal na de trekking) uit een normale verdeling met als gemiddelde de waarde uit de derde kolom en binnen het 95% betrouwbaarheidsinterval. Bij ieder verandering in de spreadsheet wordt er een andere trekking gedaan.

Kader 3: Verborgene kosten

Het derde kader geeft de verborgene kosten en de apparaatkosten weer voor de DB- en DBFM-variant.

Kader 4: Transactiekosten

Het vierde kader geeft de transactiekosten weer, die optreden wanneer de overheid overgaat tot een DB- of DBFM-constructie. Deze hebben te maken met voorbereidingskosten voor deze samenwerkingsvormen. De berekening van de marges die daar vlak onder staat, wordt verder niet gebruikt en is niet van belang voor het model.

Kader 5: Waardevermeerdering

In het vijfde kader kunnen eventuele extra baten worden opgenomen die jaarlijks worden gegenereerd wanneer niet de overheid maar het consortium het project uitvoert. Deze zijn in dit model gemakshalve op 0 gezet.

Kader 6: Transactietijd

In het zesde kader worden inschattingen opgenomen ten aanzien van de transactietijd die in de DB- en DBFM-variant extra of minder nodig is dan in de traditionele variant. De tijden geven de tijdswinst weer die het opdrachtnemend consortium boekt ten opzichte van de overheid. Een negatieve waarde duidt dus op vertraging bij uitvoering door het consortium. Er wordt wederom een onder- en bovengrens bepaald, waarvan het gemiddelde weer in de derde kolom staat. Deze wordt gebruikt voor de stochastische trekking in kolom vier (zie uitleg kader 2).

Kader 7: Ontwerptijd

In het zevende kader worden op dezelfde wijze als bij 6 de inschattingen over de ontwerptijd opgenomen.

Kader 8: Uitvoeringstijd (vertraging)

In lijn met kader 6 en 7 wordt in dit kader een inschatting gedaan voor de uitvoeringstijd.

De aannames in de sheet "Argumenten" worden gebruikt in de kasstroom-overzichten voor DB en DBFM. Hoe de berekening van de kasstromen voor deze varianten plaatsvindt, wordt in de volgende paragrafen uitgelegd.

6.2.1 Berekening van de contante waarde voor de DB-variant

De kasstroom voor de DB-variant staat in de sheet "DB-gemiddeld" (niet opgenomen in de appendix). Voor de berekening van de contante waarde van de DB-variant is de methodiek hetzelfde als voor de traditionele variant. De berekening blijft beperkt tot de contante waarde met een discontovoet van 4% (GDR). Voor deze variant hoeft geen beschikbaarheidsvergoeding te worden berekend, aangezien financiering geen onderdeel uitmaakt van de variant.

6.2.2 Berekening van de contante waarde voor de DBFM-variant

De kasstroom voor de DBFM-variant staat in de sheet "DBFM-gemiddeld" (wel opgenomen). De DBFM-cashflow is berekend op basis van de gegevens over de traditionele variant, waarin de aannames (ofwel efficiëncypercentages) uit de sheet "Argumenten" zijn verrekend. Hiervoor worden uitsluitend de gemiddelde waarde van de argumenten gebruikt.

Bovenaan de sheet "DBFM-gemiddeld" staat een kader waarin de aannames ten aanzien van de tijden zijn samengevat. Tabel 6.1 laat dit zien.

Tabel 6.1
Opsomming van aannames over
tijdsverschillen traditioneel vs. DBFM

#jaar overheid – # jaar DBFM	Gemiddeld	Trekking
.....
Transactietijd	-0.500	-0.828
Ontwerptijd	-0.500	-0.287
Uitvoeringstijd	1.000	1.674
Totaal tijd	0.000	
	Beginjaar	2000

De gegevens over de transactietijd, ontwerptijd en uitvoeringstijd zijn gehaald uit de kaders 6, 7 en 9 van de sheet "Argumenten".

Onder de tijdaannames zijn de kasstromen van de verschillende onderdelen van de realisatiekosten opgenomen. De opbouw per onderdeel van de realisatiekosten is als volgt:

- Bij de reeks van cashflows voor *grondverwerving* is de aanname uit kader 2 van de argumenten-sheet ten aanzien van kostenverschillen verwerkt.
- Bij de reeks van cashflows voor *voorbereiding* zijn zowel de aanname uit kader 2 ten aanzien van de kostenverschillen als de transactietijd- en ontwerptijdverschillen meegenomen. Dit houdt in dat in bovenstaande figuur de totale vertraging in voorbereiding 1 jaar is ten opzichte van de overheid (namelijk: $-0,5 + -0,5 = -1$ jaar sneller = 1 jaar vertraging).
- Bij de reeks van cashflows voor *uitvoering wegengedeelte* zijn zowel de

aanname uit kader 2 voor kostenverschillen als de transactietijd, ontwerptijd en uitvoeringstijd verwerkt. In dit geval treedt er dus geen tijdwinst of vertraging op ($-0,5 + -0,5 + 1 = 0$). De formule is wel zo opgesteld dat, wanneer er wél tijdwinsten of -verliezen zijn, deze automatisch doorberekend worden.

- Bij de reeks van cashflows voor *uitvoering kunstwerken gedeelte* zijn zowel de aanname uit kader 2 voor kostenverschillen als de transactietijd, ontwerptijd en uitvoeringstijd verwerkt. Er geldt dus hetzelfde als bij de cashflow voor de uitvoering weggedeelte.
- De cashflows voor *Directie en toezicht* zijn identiek aan de cashflows van de traditionele variant.
- Bij de reeks van cashflows voor *beheer & onderhoud* zijn zowel de aanname uit kader twee voor kostenverschillen als de transactietijd, ontwerptijd en uitvoeringstijd verwerkt. Er geldt dus hetzelfde als in de alinea van de *uitvoering kunstwerken gedeelte*. Beheer en onderhoud beginnen pas bij oplevering van de weg.

In de sheet "DBFM-gemiddeld" zijn de cashflows van de verschillen in transactiekosten (ten opzichte van de traditionele variant) aan het overzicht toegevoegd. Deze komen rechtstreeks uit de sheet "Argumenten".

Onderaan de sheet worden de cashflows weer opgeteld en verdisconteerd naar het jaar 2000. Voor de vergelijking met de overheid wordt als discontovoet de GDR gebruikt van 4%. De overheid moet een beschikbaarheidsvergoeding betalen aan het consortium welke, verdisconteerd naar het jaar 2000, de contante waarde van de investering van de DBFM-variant ten minste teniet doet. Kort gezegd: de netto contante waarde voor de DBFM-variant moet ten minste nul zijn om het voor private partijen uitvoerbaar te maken.

De berekening van de uit te keren vergoeding bij een DBFM-model is reeds in § 4.4.3 aan de orde geweest.

6.3 Overige sheets

In de sheet "Tussenresultaten" wordt de Monte Carlo-simulatie uitgevoerd. Deze simulatie bestaat uit het 1000 maal herhalen van de berekening van de contante waardes en beschikbaarheidsvergoeding met een stochastische trekking. Iedere uitkomst wordt in deze sheet opgeslagen (kolommen Y t/m AD). De volgende items worden hierin opgeslagen:

- Contante waarde DB
- Contante waarde DBFM
- Verschil contante waarde Traditioneel en DBFM
- Verschil contante waarde DBFM en DB
- De beschikbaarheidsvergoeding bij de DBFM variant

Op basis van deze uitkomsten worden er tien klassen gemaakt met waarnemingen van elk item. Deze frequentieklassen zijn de data voor de grafiekjes. Bij de grafiekjes staan nog vermeld het gemiddelde (AV) van de trekkingen en de standaarddeviatie (SD; maat voor de spreiding van de uitkomsten) van de trekkingen.

De sheets "DBFM trekking" en "DB trekking" (niet in de appendix opgenomen) zijn identiek aan de sheets "DBFM gemiddeld" en "DB gemiddeld", alleen vormen de trekkingswaardes nu de input in plaats van de gemiddelden. De uitkomsten van deze sheets worden bij een simulatie opgeslagen in de sheet "Overzicht resultaten", welke input zijn voor de sheet "Tussenresultaten".

Verder moet de berekening van de beschikbaarheidsvergoeding bij trekkingen om technische redenen op een aparte sheet worden gedaan, welke de sheet "BV-DBFM" (niet opgenomen in de appendix) is. Ook hiervan worden de uitkomsten naar de sheet "Overzicht resultaten" gekopieerd.

Als laatste is er de sheet "Financial Summary" (zie appendix 2). Deze geeft een duidelijk overzicht van de DBFM en de DB variant (op basis van de gemiddelde waarden). De uitkomsten hiervan komen dus rechtstreeks uit de sheets "DBFM gemiddeld" en "DB gemiddeld".

7 Leerervaringen van de directie Noord-Nederland

In dit hoofdstuk komen de leerervaringen die bij de directie Noord-Nederland zijn opgedaan aan de orde. Ze zijn samengesteld op basis van de ervaringen van de projectleider N31 en een korte evaluatieronde in de interne projectgroep. De uitwerking van de PPC vormde voor directie Noord-Nederland de eerste fase van het innovatieve aanbestedingsproces van de N31. Indien in onderstaande tekst gesproken wordt van het "proces", wordt daarmee het totale innovatieve aanbestedingsproces bedoeld.

7.1 Organisatie en aanpak bij de directie Noord-Nederland

Zoals in § 3.3 is uitgelegd is binnen de directie Noord-Nederland een interne projectgroep ingesteld voor de begeleiding van het opstellen van het uiteindelijke beleidsadvies over de te volgen marktbenadering bij de N31. De interne projectgroep is bewust klein gehouden. Deelnemers waren de afdelingshoofden van de twee meest betrokken afdelingen (Nieuwe Werken en Dienstkring Friesland) en de projectleider zelf, die vanuit de beleidsafdeling RVV het project heeft getrokken.

Het voordeel van deze opzet was dat de werkzaamheden snel en efficiënt konden worden uitgezet, zonder dat de lijnverantwoordelijke eventueel bezwaar zou kunnen maken over de tijdsinzet die daarvoor nodig was. Immers, de lijnverantwoordelijke zelf was lid van de interne projectgroep. Het is gebleken dat een kleine interne projectgroep – maar wel bestaande uit het management van de meest betrokken afdelingen – een goede aanpak is geweest. Het management was direct betrokken en daardoor direct verantwoordelijk. Het nadeel van een kleine projectgroep op managementniveau is dat veel 'doe-werk' door mensen moest worden gedaan, die geen deel uitmaakten van de projectgroep. Dit is opgelost door het aanwijzen van contactpersonen binnen de twee meest betrokken afdelingen. De projectleider communiceerde rechtstreeks met deze contactpersonen.

Er is een startbijeenkomst georganiseerd waar het concept plan van aanpak voor het proces is gepresenteerd. Voor deze bijeenkomst was een groot aantal (potentieel) betrokkenen uitgenodigd. Dit is erg nuttig gebleken. Medewerkers zijn op de hoogte gebracht van het proces en de inhoud. Hiermee werd voorkomen dat de interne projectgroep als een "geheimzinnig clubje" werd gezien.

Hoewel niet direct betrokken bij de eerste fase van de innovatieve aanbesteding – de invulling van de PPC – is onderschat dat ook afdelingen als financiën en juridische zaken op de hoogte willen zijn van het proces, de belangrijkste ontwikkelingen en de keuzen die gemaakt worden. Halverwege het proces is daarom een klankbordgroep ingesteld met daarin het management van deze afdelingen.

Wie uiteindelijk de beslissing zou nemen over het al dan niet innovatief aanbesteden is lange tijd onduidelijk geweest. In het plan van aanpak was de interne opdrachtgever voor het innovatieve aanbestedingsproces

(hoofd WX) daarvoor aangewezen. Gedurende de rit is het besluitvormings-traject echter gewijzigd. Enerzijds is dit te verklaren door het feit dat de N31 een eerste pilot was in het kader van een RWS Leertraject PPS. Anderzijds is het te wijten aan de zeer lange periode die de bestuurskern van het ministerie nodig heeft gehad bij de beoordeling van het plan van aanpak van het innovatieve aanbestedingsproces. Daardoor is lange tijd onduidelijk geweest hoe de bestuurskern tegen het besluitvormingsproces aan keek.



Belangrijkste conclusies uit bovenstaande beschouwingen zijn als volgt. Het is raadzaam de interne projectgroep zo klein mogelijk te houden. Vanwege draagvlak en snelheid van handelen dient het management van de belangrijkste afdelingen lid te zijn van de projectgroep. Daarnaast is het handig een aantal contactpersonen te benoemen waarmee de projectleider rechtstreeks werkzaamheden kan afspreken.

Directie-breed bestaat in het algemeen grote belangstelling – en misschien ook enige vrees – voor vernieuwende processen en de uiteindelijke resultaten. Het is daarom aan te raden deze belangstelling te honoreren met de oprichting van een klankbordgroep. Ook hierin is vanwege draagvlak bij voorkeur het managementniveau vertegenwoordigd.

Tot slot dienen duidelijke afspraken te worden gemaakt met de HK-RWS over de te volgen aanpak en over reactietermijnen.

7.2 Het opstellen van het beleidsadvies

7.2.1 De PPC

Als belangrijkste input om te komen tot conclusie voor het beleidsadvies is de PPC gebruikt. Van belang is dat duidelijk is dat de PPC niet een soort model is dat na de goede invoer een eenduidig antwoord geeft over al dan niet innovatieve aanbesteding. Mensen hebben de neiging veel waarde te hechten aan concrete uitkomsten. Echter, de PPC is vooral een methode om argumenten op een rij te zetten en dat aan deze argumenten en prijskaartje wordt gehangen. Dit dient vooraf helder gemaakt te worden. Daarmee samenhangend is het essentieel om aan te benadrukken dat het proces een drietal fasen kent;

1. een theoretische afweging (met de PPC);
2. de marktaanbiedingen; en
3. de daadwerkelijke aanbesteding en uitvoering van het project N31.

Aanvankelijk was het niet geheel duidelijk welke inputgegevens voor de PPC nodig zijn. Daarom zijn gegevens verzameld die achteraf gezien niet strikt noodzakelijk waren voor de PPC. Een voorbeeld hiervan zijn de vervoersprognoses en de gedetailleerde uitwerking van het betalingsmechanisme.

De resultaten van een PPC en de waardering van de argumenten vragen meer toelichting. Het gevaar is namelijk dat binnen een RWS directie de methode wordt ervaren als een 'black box'. Daarom zijn bij de N31 de resultaten van de PPC door een deskundige uitgelegd. Dit was een sessie bedoeld voor zowel de interne als externe projectgroep.

7.2.2 Andere aspecten

De PPC is niet de enige input voor de beslissing al dan niet innovatieve aanbesteding te gaan doen. Ook aspecten als personele consequenties en bereidheid van de markt zijn van belang voor de finale afweging.

Het consulteren van de potentiële marktpartijen heeft als groot voordeel dat er zicht komt op in welke mate de markt bereid is risico's over te nemen. Dit is weer van groot belang als bij een eventuele tweede fase van het aanbestedingsproces, gedurende welke het programma van eisen wordt opgesteld. Er kan dan rekening gehouden worden met de bevindingen uit de marktconsultatie.

Het (laten) verrichten van een PPC en de andere daarmee samenhangende werkzaamheden heeft, zo blijkt uit de situatie van de N31 veel tijd en ook externe kosten met zich meegebracht. Het lijkt verstandig om de PPC vooral toe te passen op projecten met een zeker volume.

7.3 Aandachtspunten vanuit de N31

Al eerder is onder de aandacht gebracht dat het project N31 zich in een vergevorderd stadium bevond op het moment dat discussie over een innovatieve aanbestedingsvorm plaatsvond. Er is dus niet in het beginstadium van het project de afweging tussen traditioneel of innovatief gemaakt. Deze afweging is pas veel later, ingegeven door externe discussies, op gang gekomen. Daardoor heeft de innovatieve benadering bij het project min of meer een 'valse start' gemaakt. Een aandachtspunt dat daarmee samenhangt, is het zicht op beschikbaarheid van middelen op het moment dat de uitvoering start.

Vanwege de potentie van de N31 om binnen afzienbare termijn in een innovatieve vorm op de markt gezet te worden, is het project als pilot gekozen.

Er zijn voor de N31 reeds hoge voorbereidingskosten gemaakt. Dit betekent dat het financiële voordeel dat innovatieve aanbesteding kan geven, teniet kan worden gedaan door de reeds gemaakte kosten. Daarnaast is het ontwerp van de N31 op sommige onderdelen tot in detail geregeld. Daardoor wordt de ruimte voor een innovatieve invulling gering. Bij de N31 is in het beleidsadvies daarom de aanbeveling gedaan om de gemaakte ontwerpen niet beschikbaar te stellen aan de mogelijke opdrachtnemer. De markt begint blanco. Als pilot is een dergelijke benadering wellicht nog haalbaar.



Voor toekomstige projecten is het niet aan te bevelen de discussie over innovatief aanbesteden van het project op te starten, als het zich al in een dergelijk vergaand stadium bevindt. Als het meer de gewoonte wordt innovatieve aanbesteding te onderzoeken, dient dit eerder te worden geïnitieerd. De PPC kan in principe op ieder moment in het ontwikkelingsproces van het project ingevuld worden. Afhankelijk van de kwaliteit en de vorm van de gegevens zal de PPC dan een meer verkennend of een oordelend karakter hebben.

Relevante literatuur

.....

Arthur Andersen & London School of Economics (2000). *Value for Money drivers in the Private Finance Initiative*.

CPB/NEI (2000). *Evaluatie van infrastructuurprojecten. Leidraad voor kosten-batenanalyse*. Sdu Uitgevers: Den Haag.

Esty, Benjamin C. (1999). *Improved Techniques for Valuing Large Scale Projects*. In: *The Journal of Project Finance*.

Kenniscentrum PPS (1999). *Handleiding publiek private comparator en publieke sector comparator*. Den Haag.

Kenniscentrum PPS (1999). *Beter kiezen door objectief vergelijken*. Den Haag. (folder)

N31 Interne Projectgroep (2000). *Plan van aanpak*. Leeuwarden.

Studiegroep Herooverweging Disconteringsvoet. *De toepassing van de disconteringsvoet bij de analyse van overheidsprojecten*.

Appendix 1 – Relatie tussen disconteringsfactor en risico's van toekomstige kasstromen

1 Inleiding

Bij een PPC vindt de afweging tussen verschillende aanbestedingsvarianten plaats door de toekomstige kasstromen per variant te berekenen en deze onderling vergelijkbaar te maken door ze te disconteren tot een Netto Contante waarde (NCW).

Voor een goede vergelijking is het van belang dat alle kosten en alle risico's in iedere variant op dezelfde wijze worden meegenomen alsook dat de hierbij passende disconteringsvoet wordt genomen. Deze appendix gaat in op de manier waarop risico's worden gecalculeerd en hoe dit in verband staat met de te kiezen disconteringsvoet. Verschillende actoren gaan op een verschillende manier met hun risicoberekening om:

- Bij een private aanpak vertalen private ondernemingen hun risico's middels risicoberekeningen, posten onvoorzien en opslagen voor winst en risico.
- Financiers vertalen hun risico's middels risico-opslag of marge op de in rekening te brengen rente of de taakstellende return on equity (ROE) (zie paragraaf 5).
- De overheid i.c. het Ministerie van Financiën wenst ieder risico als afzonderlijke berekend bedrag op te nemen in de kosten en opbrengstenramingen van een project (zie paragraaf 3).

De kwestie hierbij is echter dat niet altijd alle risico's zijn te berekenen en in beeld zijn te brengen. Met name risico's van algemene aard worden als normale "facts of life" door de overheid doorgaans niet berekend (zie paragraaf 4). Evenzo is het voor de overheid niet gebruikelijk zich te verzekeren. Deze aanpak kan de overheid zich permitteren omdat de wet van de grote getallen bij haar opgaat. Verliezen of overschrijdingen op het ene project worden gecompenseerd door opbrengsten of onderschrijdingen op het andere project. En verder kan de overheid altijd nog de belastingen verhogen als het echt mis gaat.

De disconteringsvoet dient er toe om toekomstige kasstromen samen te vatten in een getal, de NCW (zie paragraaf 2). Ook in het gebruik van de disconteringsvoet variëren de actoren:

- *Private partijen* gebruiken als disconteringsvoet het gewogen gemiddelde van hun eigen vermogen kostenvoet en vreemd vermogen kostenvoet (rentevoet). Als hun kasstromen, bestaande uit hun investeringen en jaarlijkse opbrengsten, optellen tot een NCW = 0, dan draaien zij quitte, oftewel, dan verdienen zij precies hun gewenste rendement op vermogen. Op deze wijze kunnen zij hun benodigde jaarlijkse inkomsten (de betaling door de overheid voor geleverde diensten) berekenen.
- De *overheid* gebruikt veelal als disconteringsvoet de rente op langlopende staatsleningen. De rente van de staat is doorgaans de laagste rente die te krijgen is. De oorzaak is dat beleggers in staatsleningen er van uit gaan dat zij geen risico lopen op niet terugbetaling.

Daarom noemt men dit de risicovrije rentevoet.

Het vraagstuk is nu echter of deze risicovrije rentevoet wel de juiste is. Immers, dan moet het risico van de kasstromen voor de overheid ook nul zijn. Oftewel alles moet exact volgens de ramingen verlopen. Met andere woorden alle risico's moeten exact zijn berekend en in de tegen deze risicovrije disconteringsvoet te disconteren kasstromen zijn verwerkt.

Deze appendix gaat in op het vraagstuk hoe, dan wel in welke mate, alle risico's van toekomstige kasstromen voor de overheid zijn te kwantificeren en welke disconteringsfactoren hierbij moeten worden gehanteerd. Het voorstel van Kenniscentrum PPS Financiën is om bij traditionele aanpak door de overheid de resterende, algemene risico's te berekenen als het verschil in netto contante waarde op basis van de risicovrije disconteringsvoet en op basis van de gewogen vermogenskosten van een private onderneming. Vervolgens wordt dit verschil bij de NCW van de kosten- en opbrengstenraming bij traditionele aanpak door de overheid opgeteld (zie paragraaf 7).

Bij een PPS-aanpak krijgt de private opdrachtnemer een jaarlijkse vergoeding van de overheid. De overheid kan de NCW van deze betaalstroom aan de private partij vaak wel berekenen op basis van de risicovrije rentevoet, omdat er in principe geen of minimale risico's in deze betaalstroom zitten.

Tot slot gaan wij in deze appendix kort in op het gebruik en de berekeningswijze van de vermogenskosten in de private sector, de zogenaamde wacc. In de private sector wordt daarbij rekening gehouden met de zogeheten 'tax shield' voor de rentekosten. Maar als men de wacc wil bereken in het kader van de hierboven genoemde berekening van de algemene risico's bij overheidsaanpak, dan dient dit tax shield niet mee genomen te worden. (zie paragraaf 6).

2 Vergelijkbaar maken van kasstromen

Een standaard methode om kasstromen die in de tijd verschillen onderling te kunnen vergelijken is het berekenen van de netto contante waarde (NCW) van deze kasstromen. Hierbij wordt een disconteringsvoet gehanteerd die gebaseerd is op verwachte geldontwaarding, tijdsvoorkeuren en de risicograad van de kasstroom. De NCW berekening gebeurt volgens onderstaande formule⁴:

$$NCW_{t=0} = \sum_{t=0}^T K_t / (1+d)^t$$

met NCW : netto contante waarde in prijsniveau jaar 0

K_t : kasstroom in jaar t

d : disconteringsfactor of -voet

Een disconteringsfactor is vergelijkbaar met rente op leningen. Doorgaans gaat men uit van de rente op Staatsschuld of de interbancaire leenvoet plus een marktrisicopremie (een soort verzekeringspremie) voor het risico dat een deel van het kapitaal niet wordt terugbetaald.

⁴ Het kan hierbij zowel gaan om nominale waarden als om bedragen gecorrigeerd voor inflatie. Bij inflatiecorrectie moet ook de reële in plaats van de nominale disconteringsfactor worden gehanteerd.

De hoogte van de opslag hangt af van de hoogte van de risico's die aan de kasstromen van het project (waaruit de financiering moet worden terugbetaald) zijn verbonden.

3 Disconteringsfactor voor de overheid

Bij publieke uitvoering van een project zal de overheid inschatten in welke mate aan het project nog risico's met financiële gevolgen verbonden zijn. De overheid heeft twee mogelijkheden⁵ om deze risico's in de financiële berekeningen te verwerken:

1. De risico's expliciet kwantificeren (eventueel met kansberekeningen) en toevoegen aan de kosten- en opbrengstenramingen (het zogeheten "*boven de streep brengen van de risico's*").
2. Net als private ondernemingen de resterende risicograad betrekken in de hoogte van de disconteringsfactor.

Volgens het voorschrift van het ministerie van Financiën moet als disconteringsfactor de rentevoet worden genomen waartegen de overheid op de kapitaalmarkt kan lenen⁶. Deze rentevoet noemt men de risicovrije rentevoet, omdat de kapitaalverstrekkers aan de overheid geen risico lopen dat zij zijn geld niet terug ontvangen. Als proxy voor deze risicovrije rentevoet wordt de rente op staatsobligaties genomen met dezelfde looptijd als het project.

Door te kiezen voor de risicovrije rentevoet als disconteringsvoet, kiest Financiën dus voor de eerste aanpak: het expliciteren van alle risico's.

4 Het expliciteren van alle risico's

In de praktijk is het volledig expliciteren van alle risico's een ondoenlijke opgave en beperkt men zich vaak tot de risico's met betrekking tot kostenoverschrijdingen bij aanleg en onderhoud. Deze risico-kosten worden bij RWS geanalyseerd en gekwantificeerd in de zogeheten RISMAN en PRI- en RAS-ramingen. De hierop gebaseerde kosten- en opbrengstenramingen voor een publieke aanpak bevatten daarmee slechts een deel van de risico's.

De resterende risico's van algemene aard blijven door het hanteren van de risicovrije disconteringsvoet buiten beeld.

5 De restrisico's volgens de private berekening

De werkwijze bij een private aanpak van een project is in dit kader illustratief.

- De PPS-contractant voor het project zal met een DB-partij een "fixed price, fixed time"-contract afsluiten. Deze DB-contractant zal daarmee alle D en B-risico's op zich moeten nemen, en de kosten hiervoor dus in zijn DB-prijs tot uitdrukking brengen (veelal op basis van opslagen voor risico's). Dit type risico's berekent RWS met behulp van de RISMAN en PRI-raming.
- Daarnaast zal de PPS-contractant een M-partij (Operator) contracteren, fixed price (met indexeringen, e.d.) Daarmee neemt deze M-partij alle M-risico's op zich (en vaak ook de meeste performance risico's en dus de bonus/malus risico's).

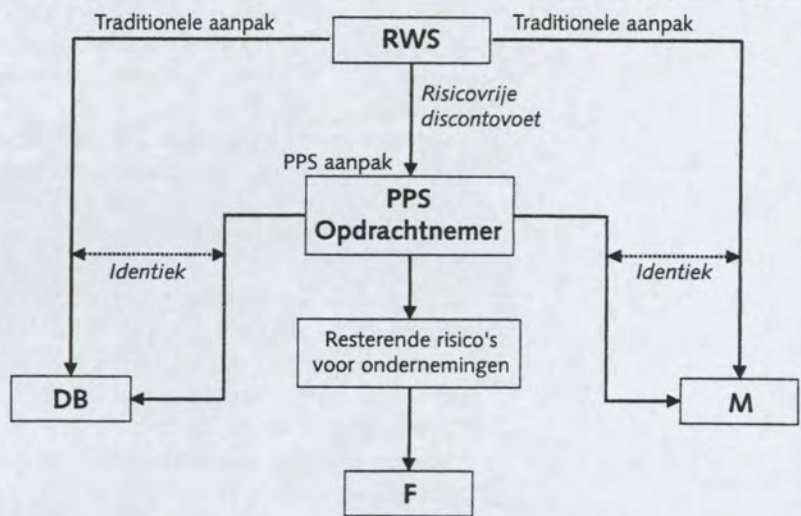
⁵ Zie paragraaf 2.8.1 uit de Handleiding publiek private comparator en publieke sector comparator, uitgebracht door het Kenniscentrum PPS van Financiën.

⁶ Studiegroep Heroverweging Disconteringsvoet. De toepassing van de disconteringsvoet bij de analyse van overheidsprojecten.

- De PPS-contractant zal sommige risico's verzekeren.
- Tenslotte zal de PPS-contractant financiers contracteren. Deze financiers beoordelen onder andere de mate waarin risico's bij draagkrachtige partijen zijn neer gelegd. Die risico's zijn dan dus niet meer voor de financiers. Als alle risico's geïdentificeerd zouden zijn en bij de DB-, M-partij of verzekeraar zouden zijn ondergebracht, dan zouden de financiers het project percipiëren als een risicovrij project, en derhalve een risicovrije kapitaalverstrekking doen, zoals zij dat ook aan de overheid zouden kunnen doen tegen de rente op staatsleningen. Het feit dat financiers dit niet doen, maar op een hogere kapitaalkostenvoet uitkomen, moet uitgelegd worden als een schatting door de markt van de rest risico's van het project.
- Het zijn voornamelijk deze restrisico's die het ministerie van Financiën boven de streep wil halen.

In onderstaande figuur zijn ter illustratie de vergoedingenstromen bij zowel de traditionele aanpak als de PPS-aanpak schematisch weergegeven.

Figuur A1.1
Schematische weergave van vergoedingenstromen bij traditionele en PPS-aanpak



6 Disconteringsvoet-berekeningen bij de private sector

De vergoedingen die financiers vragen reflecteren de risicograad die zij zien in de kasstromen waar zij voor hun terugbetaling van afhankelijk zijn.

De kredietverleners (bankiers, obligatiehouders, enz) vragen een opslag op hun interbancaire leenvoet waartegen zij zelf geld aan trekken.

De aandeelhouders vragen een Return on Equity.

Een standaard manier om de maat voor het investerings/financieringsrisico te berekenen is om de gewogen gemiddelde van de vermogenskosten⁷ voor de onderneming te berekenen. Dit gebeurt volgens onderstaande standaard formule;

$$wacc = (1 - t_{vpb}) \frac{V_{vreemd}}{V_{vreemd} + V_{eigen}} r_{lening} + \frac{V_{eigen}}{V_{vreemd} + V_{eigen}} r_{rendement}$$

⁷ In de Engelstalige literatuur wordt dit 'weighted average of capital costs' (wacc) genoemd. De wacc wordt gehanteerd om Free Cash Flows before interest after tax (FCF) te disconteren.

met wacc	: gewogen gemiddelde vermogenskosten
V_{vreemd}	: marktwaarde ingebracht vreemd vermogen
V_{eigen}	: marktwaarde ingebracht eigen vermogen
t_{vpb}	: marginaal belastingtarief op bedrijfsresultaat
r_{lening}	: rentevoet voor geleend vermogen of
$r_{\text{rendement}}$: rendementseis (ROE) van eigen vermogen

Het rendement van het benodigd vermogen bestaat dus uit een weging van de vergoedingen voor vreemd en eigen vermogen.

De vermogenskosten van geleend vermogen bestaat uit de rentevergoeding en een correctie voor de fiscale (vpb) aftrekbaarheid bij berekening op basis van fiscaal belastbaar resultaat.

De vermogenskosten van het eigen vermogen bestaat uit de rendementseis die het bedrijf of zijn aandeelhouders stelt aan de inzet van het eigen vermogen⁸.

De inschatting van de risico's verschilt per project en is bepalend voor de hoogte van zowel de rentevoet als de rendementseis. Naarmate de risico's afnemen, zullen de rentevoet en de rendementseis en daardoor de gewogen vermogenskosten lager zijn.

Om in het kader van de PPC de wacc te bepalen zou idealiter verschafters van respectievelijk vreemd en eigen vermogen gevraagd moeten worden tegen welke rentes of met welke rendementseisen zij in het project zouden willen investeren. Hiervoor moeten zij wel een duidelijk beeld hebben van de risico's van het project en het betalingsmechanisme waarop de vergoedingen gebaseerd zijn. Deze informatie is veelal niet beschikbaar en dus moet worden teruggegrepen op een eenvoudigere aanpak. Hierbij zijn twee mogelijkheden:

1. Het hanteren van vaste kengetallen voor de parameters in bovenstaande formule voor de wacc.
2. Het opstellen van een financieel model van het project en een "in de tijd gewogen" risico-opslag te berekenen om aan een oplegde rente en rendementseis van de vermogensverstrekkers te voldoen⁹.

Bij de waardering en financiering van ondernemingen wordt in de praktijk de eerste aanpak gevolgd omdat hierbij vaak sprake is van een relatief constante parameters: cashflow, verhouding vreemd/eigen vermogen, effectief percentage vpb-belasting, stabiel risicoprofiel, enz.

⁸ Het rendement op eigen vermogen (return on equity / ROE) is te berekenen volgens het Capital Asset Pricing Model (CAPM). Hierbij wordt het rendement bepaald op basis van de risicovrije rentevoet en het verschil tussen de marktrente en de risicovrije rente vermenigvuldigd met een coëfficiënt (*). Deze coëfficiënt geeft het risico van een activum ten opzichte van een activum met een gemiddeld risico weer. Deze coëfficiënt is te berekenen op basis van kengetallen van representatieve ondernemingen of projecten. Ervaring leert dat de ROE in de markt overwegend binnen de bandbreedte van 12,5 en 20% ligt.

⁹ Bij het vaststellen van de jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding voor een DBFM-aanpak wordt in een PPC ook van een dergelijk model gebruik gemaakt. De hierbij gehanteerde rentekosten en rendementseisen dienen in principe met de voor de wacc gehanteerde waarden over een te komen. Zie bijvoorbeeld Benjamin C. Esty 'Improved Techniques for Valuing Large Scale Projects' in The Journal of Project Finance, spring 1999.

Bij projectfinanciering fluctueert de waarde van de parameters van de formule nogal eens en wordt in de praktijk vaak de tweede aanpak gevolgd. Bijvoorbeeld omdat de risico's bij de aanleg (kosten- en tijdsoverschrijdingen) en de eerste jaren van de exploitatie het grootst zijn en in de resterende jaren sterk afnemen¹⁰; daarnaast is in de eerste periode vaak geen sprake van fiscale winst, waardoor er de tax shield is op de rentekosten (door renteaftrek voor belastingen).

7 Gebruik van de WACC als proxy voor de risico-opslag voor de overheid

Het verschil tussen de risicovrije rentevoet van de overheid en de wacc van de private sector is een maat voor de rest risico's in een project die niet boven de streep zijn gehaald op basis van RISMAN, PRI- en RAS-raming (c.q. bij een private aanpak niet doorgegeven zijn aan de DB-, M-contractant of verzekeraar).

Door de NCW twee maal te berekenen, eerst op basis van de risicovrije rentevoet en vervolgens op basis van de wacc (als proxy voor de rest risico's dat de private financiers aan het project toeschrijven) is het verschil tussen deze twee te berekenen. Dit verschil is de kwantificering van deze rest risico's en als bedrag 'boven de streep' in te vullen.

Nu de restrisico's aldus boven de streep zijn gehaald, is het gerechtvaardigd als overheid de NCW bij traditionele aanpak te berekenen op basis van de risicovrije rentevoet.

In dit kader is de wacc-formule van de private sector echter niet zonder meer te over te nemen als proxy voor de risicograad.

In de private sector wordt de wacc gebruikt om de waarde van een onderneming of een project te berekenen. De waarde is gelijk aan de NCW van de "free cash flow (FCF)" die er over blijft voor financiers. Deze FCF is de "earnings before interest, maar na tax" en wordt gediscoteerd met de wacc. Omdat deze FCF na afdracht van belasting is, zit er in de formule van de wacc de zogenaamde tax shield.

Bij een overheidsaanpak zijn er geen vpb-belastingen en dus ook geen tax shield. Daardoor vereenvoudigt de formule als volgt:

$$wacc = \frac{V_{\text{vreemd}}}{V_{\text{vreemd}} + V_{\text{eigen}}} r_{\text{lening}} + \frac{V_{\text{eigen}}}{V_{\text{vreemd}} + V_{\text{eigen}}} r_{\text{rendement}}$$

De vraag is uiteraard of het verschil tussen wacc en risicovrije rentevoet de juiste maat is voor de opslag voor het restrisico. Er zijn argumenten voor zowel hogere als voor lagere risico-opslagen voor de overheid. Zo nemen financiers in hun rentemarge ook een (kleine) opslag voor hun eigen verwerkingskosten op die dus niet met de risico's verband houden. Hier staat tegen over dat de overheid vaak niet als een expliciete risicomijder (zoals banken dat doen) optreedt en dan uitgegaan moet worden van hogere risico-opslagen. Vooralsnog stellen wij de risico-opslag voor de overheid gelijk aan die van private ondernemingen.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld Benjamin C. Esty 'Improved Techniques for Valuing Large Scale Projects' in The Journal of Project Finance, spring 1999.

8 Voorbeelden van WACC's en risico-opslag op risicovrije rentevoet voor de overheid

Onderstaande tabel geeft op basis van verschillende parameterwaarden mogelijke uitkomsten voor deze aangepaste wacc-vergelijking. De bovenste regel geeft de bandbreedte van in de praktijk gangbare waarden van de parameters. Vervolgens wordt voor een aantal combinaties van parameterwaarden de resultaten van de aangepaste wacc-vergelijking gegeven. De onderste regel geeft een mogelijke onderbouwing om op de in de PPC voor de N31 gehanteerde waarde van 1,5% boven de risicovrije discontovoet uit te komen.

Tabel A1.1
Mogelijke waarden voor de wacc als proxy risico opslag overheidsaanpak

	AANDEEL EIGEN VERMOGEN	RENDEMENTSEIS VERMOGEN	RENTE VREEMD	WACC	RISICO- OPSLAG

Bandbreedte	10 tot 20 %	12,5 tot 20 %	6 % + (75 tot150bpa)	-	-
Voorbeelden	10 %	12,5%	6,8 %	7,3 %	1,3 %
	20 %	12,5 %	6,8 %	7,9 %	1,9 %
	10 %	20 %	6,8 %	8,1 %	2,1 %
	20 %	20 %	6,8 %	9,4 %	3,4 %
	10 %	12,5%	7,5 %	8,0 %	2,0 %
	20 %	12,5 %	7,5 %	8,5 %	2,5 %
	10 %	20 %	7,5 %	8,8 %	3,8 %
	20 %	20 %	7,5 %	10,0 %	4,0 %
Voorbeeld N31	11 %	14 %	6,8 %	7,5 %	1,5 %

a Een risico-opslag van 100 basispunten boven de risicovrije rentevoet is gelijk aan 1% aan extra rente

9 Aanpak bij de N31

Voor de PPC van de N31 is bovenstaande aanpak gevolgd, waarbij als risicopremie een vaste opslag is gehanteerd van 150 basispunten. Dit lijkt op basis van bovenstaande tabel een lage risico opslag. Maar de risico's van een DBFM-contract met beschikbaarheidsvergoeding zijn relatief beperkt vergeleken met projecten in andere sectoren, waar doorgaans sprake is van fors marktrisico (verkeersvolume-ontwikkeling) en performance risico's.

Appendix 2 – Spreadsheet Public Private Comparator

.....

Traditioneel

De grijze vlakken kunnen worden ingevuld.

#jaar overheid - #jaar PPS	Gemiddeld	Trekking
Transactietijd (start 2000)		
Ontwerptijd		
Uitvoeringstijd		

Opmerkingen

1. 1998 en 1999 niet meenemen in PPC

Beginjaar 2000

	Grootvererving											
	Totaal											
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	Totaal											
	Henriksen-Ganip											

Henriksen-Ganip (aqua en via)
Ganip-Nijega

	Voorbereiding											
	Totaal											
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	Totaal											
	Voorbereiding wegen											

Voorbereiding kunstwerken

<ul style="list-style-type: none"> - Totaal - Henriksen-Ganip - Fonejachtbrug (wegenb. deel) - Ganip-Nijega 	Uitvoering wegen gedeelte											
	Totaal											
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	Totaal											
	Henriksen-Ganip											

Fonejachtbrug (wegenb. deel)
Ganip-Nijega

<ul style="list-style-type: none"> - Totaal - Henriksen-Ganip (via + aqua) - Fonejachtbrug 	Uitvoering kunstwerkengedeelte											
	Totaal											
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	Totaal											
	Henriksen-Ganip (via + aqua)											

Fonejachtbrug

<ul style="list-style-type: none"> - Totaal - Wegen gedeelte - Kunstwerken gedeelte 	Directievoering en toezicht											
	Totaal											
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	Totaal											
	Wegen gedeelte											

Kunstwerken gedeelte

<ul style="list-style-type: none"> - Totaal - Vast onderhoud - Groot onderhoud 	Beheer en onderhoud											
	Totaal											
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	Totaal											
	Vast onderhoud											

Groot onderhoud

Totale cashflow			-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
GDR			1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Totale Constante Waarde (GDR)			-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale cashflow			-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
WACC			1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Totale Constante Waarde (WACC)			-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale NCW (GDR)			-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Argumenten

De grijze vlakken kunnen worden ingevuld

1

Kosten van kapitaal	
<i>Discontavoet</i>	
Overheid	
PPS	
Verschil	

2

Ontwerp-, verwervings- en uitvoeringskosten en opbrengsten vermarkting (aanleg- en operationele kosten)				
<i>Besparingen</i>	[in % van raming]			
	ondergrens	bovengrens	gemiddeld	trekking
Verwervingskosten			0,00%	0,00%
Voorbereiding			0,00%	0,00%
Uitvoeringskosten wegen			0,00%	0,00%
Uitvoeringskosten kunstwerken			0,00%	0,00%
Beheer en onderhoud vast			0,00%	0,00%
Beheer en onderhoud groot			0,00%	0,00%
			0,00%	0,00%

3

Verborgen kosten	[in % van raming]			
	ondergrens	bovengrens	gemiddeld	trekking
Apparaatskosten			0,00%	0,00%
Kostenoverschrijdingen			0,00%	0,00%

4

Transactiekosten		[verwachte waardes worden samen met marges gegeven]							
[in HFL)		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Voor overheid									
Totaal (overheid en bedrijven)									
0									
<i>Marges</i>	ondergrens	bovengrens	gemiddeld	trekking					
					[gemiddelde moet gelijk aan 0% zijn]				

5

Waardevermeerdering

[verwachte waarden worden samen met marges gegeven]

Gecreeeerde extra baten

[netto contante waarde]

Verwachte extra opbrengsten

[per jaar in exploitatie]

2001

2013

Marges

ondergrens

bovengrens

gemiddeld

trekking

[gemiddelde moet gelijk aan 0% zijn]

6

Transactietijd

uitvoering:

start

2000

Tijdsverschil tussen overheid en PPS (in jaren) bovengrens ondergrens gemiddeld trekking

7

Ontwerptijd

jaar sneller bij PPS

gemiddeld

trekking

Tijdsverschil tussen overheid en PPS

8

Uitvoeringstijd (vertraging)

jaar vertraging bij overheidsuitvoering

gemiddeld

trekking

Tijdsverschil tussen overheid en PPS

De grijze vlakken kunnen worden ingevuld.

#jaar overheid - #jaar PPS	Gemiddeld	Trekking
Transactietijd (start 2000)		
Ontwerptijd		
Uitvoeringstijd		
Totaal tijd		
	Beginjaar	2000

Grondvererving													
Totaal		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
0 Totaal													
0 Hemksein-Garip													
0 Hemksein-Garip (aqua en via)													
0 Garip-Nijega													

Voorbereiding													
Totaal		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
0 Totaal													
- Voorbereiding wegen													
- Voorbereiding kunstwerken													

Uitvoering wegen gedeelte													
Totaal		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
- Totaal													
- Hemksein-Garip													
- Fonejachtbrug (wegenb. deel)													
- Garip-Nijega													

Uitvoering kunstwerkengedeelte													
Totaal		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
- Totaal													
- Hemksein-Garip (via + aqua)													
- Fonejachtbrug													

Directievoering en toezicht													
Totaal		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
- Totaal													
- Wegen gedeelte													
- Kunstwerken gedeelte													

Beheer en onderhoud													
Totaal		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
- Totaal													
- Vast onderhoud													
- Groot onderhoud													

0,000

Transactiekosten													
Overheid		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
- Totaal													

Totale cashflow													
GDR				1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Totale Contante Waarde (GDR)				-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale cashflow													
WACC				1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Totale Contante Waarde (WACC)				-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale NCW (GDR)													

Beschikbaarheidsvergoeding													
Totale cashflow													
WACC													
Totale NCW													

OP BASIS VAN GEMIDDELDEN

DBFM	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Opbrengst beschikbaarheidsvergoeding														
Totale kosten														
- investeringen														
- onderhoud														
- directie en toezicht														
Cashflow														
Contante Waarde van de kosten (GDR)														
Netto Contante Waarde														
Beschikbaarheidsvergoeding per jaar														
NCW Beschikbaarheidsvergoeding Overheid														
DB	jaar	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Totale kosten														
- investeringen														
- directie en toezicht														
Cashflow														
Contante Waarde van de kosten (GDR)														
Netto Contante Waarde totale kosten (GDR)														

PPS als continu leerproces

Leerervaringen bij concrete cases

Adviesdienst Verkeer en Vervoer
Bureau Awareness

Rotterdam, oktober 2000

RWS Leertraject PPS

Inhoudsopgave

.....

Inhoudsopgave 3

- 1 **Achtergrond, doel en vraagstelling** 5
 - 2 **Algemene leerervaringen** 7
 - 3 **Casus PPS A9-passage Badhoevedorp** 9
 - 3.1 Casusomschrijving 9
 - 3.2 Leerervaringen 9
 - 4 **Casus PPS Rijksweg 31** 13
 - 4.1 Casusomschrijving 13
 - 4.2 Leerervaringen project N31 Leeuwarden - Nijega 14
 - 4.3 Leerervaringen project Haak Leeuwarden 15
 - 5 **Afsluitende statements** 17
-

Bijlage 1 Lijst van (telefonisch) geïnterviewde personen:

1 Achtergrond, doel en vraagstelling

In het belang van de gehele RWS organisatie heeft het Hoofdkantoor (HKW-UM) het op zich genomen om de verschillende PPS activiteiten te coördineren en zelfs te stimuleren. Dit kreeg zijn beslag in het project 'RWS Leertraject PPS'. Binnen dit project zijn er een tweetal leertrajecten ondersteund en gemonitord, te weten de A9-passage Badhoevedorp en de Rijksweg 31, ten zuidwesten van Leeuwarden. Aan AVV (in samenwerking met Awareness, adviesbureau voor beleidsmarketing) is gevraagd zorg te dragen voor het vastleggen en uitdragen van leerervaringen van de leertrajecten¹. Enerzijds zijn de leerervaringen geëxpliciteerd in de PPS Theorie en voorbeeldengids (door de Bouwdienst in samenwerking met AVV ontwikkeld) en anderzijds worden de leerervaringen geëxpliciteerd in de onderhavige rapportage.

Doel van dit rapport is het vastleggen en uitdragen van leerervaringen op het gebied van PPS ten behoeve van RWS. Het rapport is een aanvulling op de rapporten 'Leerervaringen PPC N31' van het hoofdkantoor van Rijkswaterstaat en Overzichtsnota Rijksweg 31 van de adviescombinatie Akroconsult, NIBConsult B.V. en Instituut voor Bouwrecht. In deze rapporten zijn de leerervaringen over het gebruik van de Public Private Comparator (PPC), de PPS-checklist en het afwegingskader te vinden. Het onderhavige rapport richt zich specifiek op de leerervaringen met betrekking tot het samenwerkingsproces tussen de publieke partners rond PPS², maar ook andere leerervaringen zullen indien van belang meegenomen worden. Het gaat hier om de leerervaringen zoals die tijdens de leertrajecten 'A9-passage Badhoevedorp' en 'N 31- Leeuwarden-Nijega en De Haak om Leeuwarden' naar voren zijn gekomen.

Centrale vraag:

Welke lessen t.a.v. het proces kunnen wij trekken, aan de hand van twee concrete projecten, aangaande het participeren in toekomstige (potentiële) publiek-private samenwerkingsprocessen?

Naast bestudering van de relevante projectliteratuur met betrekking tot de twee cases is informatie verzameld via (telefonische) interviews met een beperkt aantal sleutelfiguren uit beide casusprojecten (zie bijlage 1).

Dit rapport zal beginnen met een aantal leerervaringen, opgetekend uit onderzoek van derden. Vervolgens worden beide cases en de daarin opgedane leerervaringen beschreven en ten slotte zullen enkele afsluitende statements worden geformuleerd.

¹ Auteur: mevrouw drs M. Esselbrugge, adviesbureau Awareness.

² De gerichtheid op publiek-publieke samenwerking geeft aan dat fase 1 en 2 van het project PPS leertraject RWS in elkaar overlopen. Een belangrijke leerervaring van dit project luidt dan ook als volgt: 'De praktijk van een PPS-proces is dynamischer en sneller dan de gedachte fasering in drie fasen' (eerst V&W intern, dan V&W met decentrale overheden en ten slotte gezamenlijk met private partijen).

2 Algemene leerervaringen

De belangrijkste inzichten en conclusies uit onderzoek van o.a. het Kenniscentrum PPS van het Ministerie van Financiën, Awareness en Ernst & Young Consulting zijn navolgend beknopt op een rij gezet³.

- *De betrokken overheid dient van tevoren de uitgangspunten en doelstellingen van het voorgenomen PPS-project helder te definiëren.* Een publiek-private samenwerking is immers gebaat bij heldere standpuntbepalingen. Helder betekent echter niet hetzelfde als 'gefixeerd', 'gedetailleerd', en 'onbespreekbaar'. De uitgangspunten en doelstellingen dienen in een PPS samen met de betrokken marktpartijen te worden uitgewerkt in een gemeenschappelijke visie.
- *De meerwaarde van PPS ligt in het samenbrengen van kennis en kerncompetenties.* Het komen tot een gemeenschappelijke visie is niet gemakkelijk. Daarvoor zijn de belangentegenstellingen vaak te groot en het hele krachtenveld te complex. Publiek private processen bieden een platform voor het gezamenlijk doordenken over belangenverschillen en belangenovereenkomsten, waardoor tijdens de rit nieuwe inzichten kunnen ontstaan en er creatieve oplossingen worden gegenereerd.
- *Alle voor het besluitvormingsproces relevante partijen dienen te worden geselecteerd.* De achterliggende gedachte kan positief en negatief worden geformuleerd. Selecteer die partijen die iets willen en de middelen bezitten om dat te realiseren of selecteer die partijen die iets anders willen en zich daarom verzetten. Afgezien van de discussie wie te selecteren kan worden aanbevolen om als publieke partner in ieder geval op een gestructureerde en transparante wijze te komen tot de selectie van de private partner(s) en daarbij ook gebruik te maken van (creatieve) concurrentie tussen marktpartijen. Hierbij kan worden opgemerkt dat er in de beginfase met opzet minder partijen worden uitgenodigd dan in latere fasen. Dit om de complexiteit van deze projecten en de daaraan verbonden risico's niet onnodig te vergroten. Ook is het mogelijk verschillende rollen te definiëren: bepaalde partijen zijn betrokken bij de besluitvorming, andere geven een verplicht advies, weer andere participeren als expert in het proces, et cetera. Kortom, er zijn meerdere manieren om in het project een inbreng te leveren.
- *Tegelijkertijd werken aan draagvlak en partnerschap.* Voor de regie van het project en voor een vlotte uitvoering is het wenselijk dat de regisseur van het project al in een vroeg stadium van het project contact legt met de direct betrokkenen zoals omwonende en bedrijven in en om het plangebied. Wanneer de partners er in slagen om deze partijen op een positieve wijze te betrekken bij het proces, ontstaat er – meer dan in traditioneel verlopende beleidsprocessen – een gedeeld gevoel voor urgentie, van verantwoordelijkheid voor het hele complexe probleem en ook een bereidheid om andere belangen serieus te nemen.

³ Ministerie van Financiën, Meer waarde door Samen werken, Eindrapportage, Den Haag, 1998; Awareness, Op zoek naar procescondities voor succesvolle PPS, Den Haag, 1999; Ernst & Young Consulting, Succes- en faalfactoren bij lokale PPS-projecten, 2000.

Dit komt de kwaliteit van de planvorming ten goede en reduceert de kans op grote aantallen bezwaarschriften waardoor het project ernstige vertraging op kan lopen.

- *Het proces genereert winstmogelijkheden met name bij de afronding van het proces.* Belangrijk is dat de winst voor de diverse partijen niet te vroeg wordt uitbetaald. Op het moment dat een partij haar winst heeft ontvangen, is er voor haar geen enkele prikkel meer om coöperatief te zijn. Over veel specifieke taken en risico's moeten afzonderlijke afspraken worden gemaakt en contracten gesloten. De onderliggende contracten zijn vaak het meest bepalend voor de precieze verdeling van taken en risico's.

3 Casus PPS A9-passage Badhoevedorp

3.1 Casusomschrijving

In 1998 is in verband met de prioritering van het MIT de Tracé/MER studie van de A9 (traject Velsen-Badhoevedorp) stopgezet. In plaats daarvan is geld beschikbaar gesteld voor benuttingsmaatregelen op dit traject. Verbeteren van de benuttingsgraad is het formele standpunt van het ministerie van Verkeer en Waterstaat voor de oplossing van het congestieprobleem op deze locatie. De gemeente Haarlemmermeer is hiermee niet erg blij omdat dit betekent dat de A9 niet om het dorp wordt heen gelegd, zodat het leefbaarheidsprobleem, veroorzaakt door een snelweg dwars door het dorp, blijft bestaan. Dit was voor de gemeente Haarlemmermeer aanleiding om Bohemen Vastgoed opdracht te geven een nieuwe studie uit te voeren over de mogelijkheid om de leefbaarheid te verbeteren, inclusief een duurzame inpassing van de A9-passage Badhoevedorp⁴. Als basis voor de reactie van V&W op een te verwachten PPS initiatief van de gemeente Haarlemmermeer werd door RWS directie Noord-Holland een position paper opgesteld⁵. Deze fase van interne standpuntbepaling is cruciaal. Immers daarin bepaalt V&W of een project 'PPS-potentie' heeft. Op het eerste gezicht lijkt deze potentie aanwezig. V&W heeft namelijk tijdens de trajectstudie de problemen van leefbaarheid, congestie en verkeersonveiligheid erkend. Er is nu slechts een financieel probleem en dus heeft het project PPS-potentie. Of niet? In het position paper is gekozen de (huidige) waarnemersrol voort te zetten en zich in eerste instantie te beperken tot het welwillend ontvangen van het voorstel en de bereidheid te tonen benodigde (verkeerstechnische) informatie ten behoeve van het project aan te willen leveren. Wat kunnen wij leren van deze interne (oriëntatie)fase in het kader van PPS?

3.2 Leerervaringen

Leerervaring 1: position papers dienen binnen V&W integraal voorbereid te worden.

Bij het opstellen van het position paper was de samenwerking met meerdere betrokkenen binnen V&W (DGP, IVV, RS, HKUM en AVV) nieuw. Hierdoor was niet alleen het uiteindelijke resultaat (het position paper) belangrijk, maar ook het proces waarlangs het tot stand is gekomen.

⁴ Zie Bohemen, plan van aanpak A9 door Badhoevedorp, 18 oktober 1999.

⁵ Position paper V&W PPS A9-passage Badhoevedorp, intern document, versie 6 juni 2000 opgesteld door RSR, directie Noord-Holland, Rijkswaterstaat.

Gedurende het proces kwamen de interne V&W betrokkenen steeds meer op één lijn. Dit laatste versterkte de positie van RWS-NH in de contacten met de gemeente Haarlemmermeer en Bohemen vastgoed. Een dusdanige samenwerking verdient navolging. De voorbereiding dient te geschieden door betrokkenen V&W-breed, zodat interne capaciteiten en kennis worden samengebracht. Interne processen verlopen op deze manier niet na elkaar maar parallel⁶ (zie leerervaring 5).

Leerervaring 2: formuleer eerst helder de eigen uitgangspunten, alvorens een PPS-arrangement aan te gaan.

Een publiek-private samenwerking is gebaat bij een heldere standpuntbepaling (zie algemene leerervaringen). Het bepalen van het standpunt zou moeten gebeuren vanuit verschillende invalshoeken (financieel-economisch, juridisch, technisch, beleidsmatig en procesmatig). Dit wil niet zegen dat alles moeten worden dichtgetimmerd. Open staan voor ideeën van andere overheden en marktpartijen is noodzakelijk om te komen tot meerwaarde. Binnen de huidige systematiek is een interne positiebepaling relevant omdat de ruimte om al dan niet in te gaan op PPS-initiatieven vanuit verschillende invalshoeken min of meer gebonden is aan tal van randvoorwaarden. Een ambtenaar van RWS-NH maakte in dit verband de volgende opmerking: 'De benadering van Bohemen is in dit opzicht ook wel erg klassiek, door op dezelfde manier als V&W gewend is te werken, namelijk direct met een kant en klare oplossing voor het probleem (zuidelijke omlegging) komen.'

Leerervaring 3: PPS-potentie kan niet vooraf door V&W worden bepaald, maar zou onderdeel moeten zijn van een gemeenschappelijk voortraject van publieke en private partijen (de pre publiek- private samenwerking).

Tot nu toe wordt de PPS-potentie eenzijdig door V&W bepaald. Een 'PPS-potentie' is echter niet van tevoren eenzijdig door V&W goed in kaart te brengen. Dit omdat er grote onzekerheid bestaat over de uitkomst, het uiteindelijke ruimtelijk product. Er moet immers nog een heel proces worden doorlopen, waarin veel ruimte zou moeten bestaan voor creatieve en innovatieve ideeën, discussie en verkenning van mogelijkheden met andere overheden en private partijen. Het eenzijdig vaststellen van een PPS-potentie op basis van inhoudelijke 'details' laat weinig ruimte om te komen tot meerwaarde, laat staan om met elkaar (publiek en privaat) aan tafel te komen zitten. Daarnaast wordt de PPS-potentie bepaald vanuit één perspectief of bril. In dit geval de V&W-bril die vooral kijkt naar het verkeerskundig belang. Hierdoor worden bepaalde potenties veelal onbewust niet gesignaleerd.

Leerervaring 4: niet uitsluitend focussen op de inhoudelijke resultaten. Ook – en zeker in het begin – oog hebben voor de procesmatige kant van het project.

In het position paper wordt met name aandacht geschonken aan technische en beleidsinhoudelijke eisen. Bijvoorbeeld de 5% congestienorm. Bij vroegtijdige betrokkenheid van private partijen bij de vormgeving van infrastructuurprojecten en stedelijke ontwikkeling zou er ruimte moeten

⁶ Zie ook de positieve ervaringen van de Externe Projectgroep bij het traject Leeuwarden-Nijega, o.a. het vroegtijdig inzicht verkrijgen in de beleidsmatige invalshoeken.

bestaan voor creatieve en innovatieve ideeën, discussie en de verkenning van mogelijkheden. Dit zou moeten betekenen dat er nog relatief weinig vast staat. Een kansrijke PPS vereist een gezamenlijke erkenning van het probleem door publieke en private partijen. Dit vereist een procesmatige aanpak. Nu wordt er in position papers nog te weinig geanticipeerd op de mogelijkheid dat na deze fase SAMEN met private partijen een proces in wordt gegaan. Een procesaanpak schenkt aandacht aan o.a. exit-regels, transparantie en fasering.

Leerervaring 5: bestaande interne kaders en structuren (V&W breed) moeten beter op elkaar worden afgestemd en flexibel worden ingericht.

Bij dit project werd bij het schrijven van het position paper samengewerkt (zie leerervaring 1). Echter, formeel was in dit stadium strikt genomen geen noodzaak voor overleg tussen RWS-NH en DGP over PPS opties aanwezig. Weliswaar had de minister expliciet aangegeven dat zij openstond voor betere plannen van de gemeente voor de te besteden benuttingsgelden, maar in afwachting van dergelijke plannen bestond de formele lijn uit het realiseren van een zogenaamde 'benuttingsvariant' is. Dit maakte het voor DGP niet urgent om te anticiperen op en mee te denken over 'publiek private samenwerking'. Het is hierom dat RWS-NH zogenaamd zonder dat DGP er kennis van neemt op eigen initiatief een position paper PPS schrijft. DGP moet echter achteraf uiteindelijk toch aangeven of het desbetreffende project in zijn ogen PPS-potentie heeft. Er vinden dus processen na elkaar plaats, die ook parallel aan elkaar kunnen verlopen door samen te werken. Dit levert in ieder geval tijdswinst op bij de interne besluitvorming. Bovendien kunnen verkoking en gebrekkige afstemming tussen ambtelijke diensten zowel in de voorbereiding als tijdens het PPS-proces pijnlijk aan het licht komen. V&W-brede afstemming en samenwerking is noodzakelijk om in de relatie met bedrijven als (nationale) overheid responsief te kunnen reageren: snel en adequaat inspringen op wat nodig is in de publiek-private samenwerking.

Leerervaring 6: de beleidsgeschiedenis van een project heeft positieve kanten (dossierkennis) maar ook negatieve kanten en moet daarom niet steevast en blindelings dienen als uitgangspunt van onderhandeling.

De beleidsgeschiedenis van een project kan beknellend werken om te komen tot een PPS. Bij de A9-Badhoevedorp is de mogelijkheid van een bypass om het dorp heen in een recent verleden afgewezen door V&W o.g.v. financiële overwegingen. Hoewel de bypass wel als mogelijkheid wordt gezien om verschillende, maar convergerende doelen van V&W en de gemeente Haarlemmermeer te combineren bestaat bij V&W de neiging om de optie buiten beeld te laten vanwege de eerdere afwijzing.

Leerervaring 7: verschillende aanpalende projecten zouden moeten worden meegenomen voor het in kaart brengen van uitruilmogelijkheden voor de onderhandeling.

Politiek bestuurlijke belangen zorgen er voor dat het onderhandelingsproces vele verborgen agenda's kent. Zo heeft V&W de gemeente Haarlemmermeer nodig voor de zgn. bereikbaarheidspakketten (incl. rekeningrijden). Dit aanpalende proces beïnvloedt de onderhandelingen omtrent de A9 Badhoevedorp. Dit aanpalende proces e.a. zouden in een position paper moeten worden meegenomen, zodat de RWS-participant meer zich heeft op zijn onderhandelingspositie.

4 Casus PPS Rijksweg 31

4.1 Casusomschrijving

In mei 1999 is door het ministerie van Financiën een lijst met projecten gepubliceerd die in aanmerking kunnen komen voor PPS. Eén van deze projecten is Rijksweg 31 Leeuwarden – Drachten. In december 1999 verscheen een koersnotitie van Rijkswaterstaat Noord-Nederland genaamd 'PPS Rijksweg 31', waarin gedachten over de PPS mogelijkheden, i.s.m. het Kenniscentrum PPS van het ministerie van Financiën en de afdeling Markt van het hoofdkantoor van RWS, zijn vastgelegd en op basis waarvan een verdere koers kon worden uitgezet. In het project RW 31 zijn drie trajecten te onderscheiden, die in verschillende fasen van ontwikkeling verkeren:

1. Realisatiefase: gedeelte Leeuwarden – Nijega;
2. Verkenning/planstudiefase : gedeelte bij Leeuwarden (Haak Leeuwarden)
3. Beheer en onderhoud: overige delen, namelijk Marssum – Kop Afsluitdijk en Nijega – Drachten.

De PPS mogelijkheden voor 1 en 2 zijn apart van elkaar verkend, waarbij de eerste als Rijksproject wordt beschouwd en het tweede als Combinatieproject samen met de gemeente Leeuwarden⁷. Bij het eerste project N31 Leeuwarden – Nijega is in het kader van het leertraject de Public Private Comparator (PPC) van het Kenniscentrum PPS van het Ministerie van Financiën toegepast. Deze PPC richt zich op de financiële verschillen tussen traditioneel aanbesteden en de varianten Design&Build en DesignBuildFinance&Maintain. Aan de maatschappelijke effecten wordt slechts kwalitatief aandacht besteed. De te beschrijven leerervaringen hebben voor een klein deel hierop betrekking⁸.

Een aantal leerervaringen zijn tevens ontleend aan het proces rondom de Haak Leeuwarden waar het gaat over een mogelijke vroegtijdige inzet van private partijen. De overweging om reeds in de planstudiefase te starten met de samenwerking met marktpartijen hangt samen met de aanname dat naarmate het project vastere vormen aanneemt, het voor marktpartijen minder aantrekkelijk wordt om risicodragend in het project te stappen, omdat de ontwerprijheden voor de private partijen dan beperkt zijn.

Bij de laatste casus is nadrukkelijk niet alleen gekeken naar PPS van de rijksweg, maar juist ook naar de totale gebiedsontwikkeling Zuidwestflank. Uit de koersnotitie komt naar voren dat vooral de combinatie van weg en gebiedsontwikkeling kansrijk wordt geacht door marktpartijen.

De gemeente Leeuwarden wil de ontwikkeling van de Zuidwestflank mogelijk maken zonder een barrière van de rijksweg door haar gemeente. RWS verkent daarom i.s.m. de gemeente de eventuele PPS mogelijkheden.

⁷ Zie koersnotitie PPS Rijksweg 31, afdeling RVV en WXT, RWS-NN, december 1999.

⁸ Voor meer leerervaringen zie praktijkverslag 'Leerervaringen PPC N31, Externe Projectgroep N31, juli 2000.

De verkenningsfase is de eerste formele stap in de systematiek van het MIT en is inmiddels afgerond. De minister van Verkeer en Waterstaat heeft ten aanzien van De Haak om Leeuwarden gekozen om een verlengde verkenning toe te passen in samenwerking met de gemeente Leeuwarden. In de verlengde verkenning, die in mei 2000 is gestart, worden de kosten nog eens kritisch bekeken, alsmede de mogelijkheden voor flankerend beleid en de wijze waarop private partijen kunnen bijdragen. De leerervaringen zullen vooral betrekking hebben op de fase voor mei. Wat kunnen wij leren van de (verlengde) verkenningsfase i.h.k.v. PPS?⁹

4.2 Leerervaringen project N31 Leeuwarden - Nijega

Leerervaring 1: het begrenzen en afbakenen van projecten als strategie om de complexiteit te reduceren is begrijpelijk vanuit het oogpunt van beheersbaarheid, maar nadelig voor PPS-mogelijkheden.

De rijksweg 31 als geheel kan als project worden gezien, maar ook het project Nijega- Leeuwarden en de Haak om Leeuwarden. Dergelijke begrenzingen kunnen een mogelijke PPS danig frustreren. De bestuurlijke afspraken die gemaakt zijn bij het traject Leeuwarden – Nijega dwingen RWS er toe in eerste aanleg de scope te beperken tot het project Leeuwarden - Nijega, teneinde in 2005 tot realisatie te komen. Indien het mogelijk was geweest om tot een bestuurlijke heroverweging te komen en wellicht de beschikbare financiële middelen in te zetten voor PPS bij het gehele traject van de N31, dan had een versnelling van het totale traject kunnen plaatsvinden.

Leerervaring 2: een kleine interne projectgroep binnen de regionale directie als ook de instelling van een breed samengestelde externe werkgroep is een goede aanpak geweest (zie Leerervaringen PPC N31 praktijkverslag, hoofdstuk 7).

Binnen de directie Noord Nederland is een interne projectgroep ingesteld voor de begeleiding van het opstellen van het uiteindelijke beleidsadvies over de te volgen marktbenadering bij de N31. Deze projectgroep is bewust klein gehouden en bestond naast de projectleider uit de afdelingshoofden van de twee meest betrokken afdelingen (Nieuwe werken en Dienstkring Friesland). Het voordeel van deze opzet was dat de werkzaamheden snel en efficiënt konden worden uitgezet, zonder dat de lijnverantwoordelijke bezwaar zou kunnen maken over de inzet die daarvoor nodig was. De lijnverantwoordelijke was immers zelf lid van de projectgroep. De externe werkgroep (V&W-breed, KC PPS van het ministerie van Financiën en interne en externe adviseurs/uitvoerders) heeft als voordeel het kortsluiten van communicatie en het gezamenlijk leren. Wel dreigt het proces langzamer te verlopen door allerlei methodische discussies (goed voor het leren, minder voor de voortgang bij de opstelling van de PPC).

Leerervaring 3: er is nog veel onduidelijkheid over het beprijzen van risico's en hoe die uiteindelijk geïnterpreteerd dienen te worden. De aannames die hieraan ten grondslag liggen zouden moeten worden onderzocht.

⁹ Zie voor meer leerervaringen o.a. het verslag van de kick-off De Haak (10 februari 2000) en de Overzichtsnota Rijksweg 31, resultaten & ervaringen, Akro Consult, NIBConsult, Instituut voor Bouwrecht, oktober 2000.

Risico's worden, ook via de public private comparator van het kenniscentrum van Financiën, veelal berekend vanuit aannames die tot nu toe onvoldoende onderzocht zijn. Bijvoorbeeld de aanname 'marktpartijen kunnen risico's beter managen'. Er zou onderzocht moeten worden hoe de risico's binnen de 'klassieke' aanpak worden berekend, welke overschrijdingen er zijn, et cetera. Wellicht blijkt dan dat overheden ook prima in staat zijn risico's te managen.

Pas wanneer alle risico's en de onderbouwing van de kwantificering op een rij zijn gezet, kan de vraag worden beantwoord van risicomanagement, de overdracht van risico's en de vergoeding daarvoor voor de private partijen. De prijs daarvoor is nog omgeven met een heleboel vraagtekens. Dankzij de toepassing van de PPC is het bovenstaande vraagstuk als discussiepunt zichtbaar geworden. Er bleek veel onduidelijkheid te bestaan over belangrijke methodologische kwesties, zoals risico's en disconteringsvoet, impact betalingsregime op efficiency effecten, et cetera.

Leerervaring 4: de verschillende gremia binnen de nationale overheid dienen meer dan nu het geval is samen te werken aan potentiële publiek-private samenwerkingsprocessen in plaats van de verkokering verder te institutionaliseren (i.c. Kenniscentrum PPS van het ministerie van Financiën en HK-UM).

Hoewel de mogelijkheid bestond om gezamenlijk (kenniscentrum PPS en HK-UM) de beide ministers (i.c. Financiën en VenW) te informeren over alternatieve contractvormen bij de N31 Leeuwarden – Nijega is er voor gekozen de voorbereidende notities afzonderlijk te schrijven. Er bestaat onduidelijkheid over van wie de keuze kwam dit niet samen voor te bereiden. Volgens sommige omdat het KC PPS graag nog een succes wil toevoegen aan de nu nog korte PPS-lijst. De context van het interne gesteggel was dat uit de resultaten van de PPC bleek dat er geen significant verschil zit in meerwaarde tussen DB en de DBFM (resp. 13,5 mln en 15 mln. aantrekkelijker dan traditioneel aanbesteden). RWS besloot daarop in te zetten op de meest zekere variant met vergelijkbare efficiencywinst, de DB-variant, teneinde financiële risico's te vermijden. Het kenniscentrum PPS van het Ministerie van Financiën gaf de voorkeur aan de DBFM variant.

4.3 Leerervaringen project Haak Leeuwarden

Leerervaring 1: eerst zou een publiek-publieke strategie moeten worden bepaald over hoe een bepaald project wordt ingegaan (i.c. de gemeente Leeuwarden en rijkswaterstaat Noord Nederland)

Er ontbreekt een eenduidige opstelling van de publieke partijen, zowel voor de inhoudelijke projectkenmerken (de gemeente wil een oplossing die voor RWS-NN niet aan de orde was) als voor PPS (gemeenschappelijke doelstellingen). De projectonderdelen, de weg en de gebiedsontwikkeling, zijn nog onvoldoende op elkaar afgestemd, zodat de mogelijke meerwaarde van PPS niet kan worden uitgebuit.

Leerervaring 2: er moeten procesafspraken worden gemaakt om de openheid en voortgang (zowel inhoud als proces) te waarborgen.

Tussen de publieke partijen zijn geen procesafspraken gemaakt waardoor de overlegstructuur onduidelijk is of met andere woorden het proces is NIET transparant. Hoewel de gemeente Leeuwarden een zware projectgroep heeft opgetuigd is er geen formele overlegstructuur met RWS-NN afgesproken. Wel is er regelmatig overleg met de projectleider van

RWS-NN en tussen de HID, wethouder(s) en gedeputeerde(n). Hoe vaak, wanneer en over welk onderwerp is niet bekend bij de projectleider van RWS-NN. In week 10 vindt er voor het eerst gezamenlijk overleg plaats tussen RWS (HID, afdelingshoofden en beoogd projectleider) en gemeente (wethouder en enkele ambtenaren). Doel is de start van het gezamenlijk project te markeren. Projectleider Leeuwarden Zuid van de gemeente en de projectleider van RWS-NN krijgen de opdracht het project verder SAMEN te trekken. Zij stellen een plan van aanpak op dat wordt besproken met DGP en HKU. Belangrijkste opmerking is dat de uitkomst onzeker is; 'het is een open einde'. Dit maakt het van belang goede procesafspraken te maken.

Een andere observatie van het weinig transparante proces is de Haagse besluitvorming die zich achter de schermen afspeelt: de burgemeester van Leeuwarden heeft overleg met de minister, DGP consulteert RWS-NN over het standpunt van de minister, et cetera.

Leerervaring 3: niet in het begin de inhoud fixeren op één oplossing, maar ruimte bieden aan creatieve en innovatieve ideeën van marktpartijen.

In de casus lijkt vooral de Haak te worden gezien als de enige oplossing voor het vervoersprobleem. Met name de gemeente Leeuwarden zit vast op De Haak omdat zij de gebiedsontwikkeling van de ZW-hoek mogelijk willen maken zonder een barrière van de rijksweg door haar gemeente. De Haak biedt volgens haar een unieke mogelijkheid om een compacte stad te realiseren. De gemeente is weinig open en creatief naar andere oplossingen toe. Andere oplossingen lijken bij voorbaat te worden uitgesloten.

Leerervaring 4: bij combinatieprojecten heeft V&W behoefte aan (een eigen adviseur met) kennis en ervaring op het gebied van PPS voor gebiedsontwikkeling, teneinde zijn overleg en onderhandelingsrol met de gemeente goed te kunnen invullen.

Voor de projectleider van De Haak om Leeuwarden van de directie Noord Nederland is alles nieuw, terwijl de gemeente Leeuwarden bekend is met de thematiek van gebiedsontwikkeling en bovendien een externe adviseur heeft aangetrokken die vaker met dit bijltje heeft gehakt (zie weekjournaal, week 15 van de projectleider).

5 Afsluitende statements

Publieke en private partijen zeggen publiek-private samenwerking te wensen. PPS zou moeten leiden tot efficiencyverbetering en betere en snellere besluitvorming. Of zoals het kenniscentrum PPS het formuleert in "Meer waarde door Samen werken": PPS biedt kansen tot efficiencyverbetering, het realiseren van meerwaarde en daarmee tot het bereiken van een betere prijs-kwaliteitverhouding (1998, p. 13). Tegelijkertijd wordt aangegeven dat PPS projecten niet eenvoudig te realiseren zijn. Tot nu toe zijn er op het gebied van infrastructuur slechts enkele voorbeelden in Nederland te vinden waarin echt sprake is van publiek-private *samenwerking*. Zeker projecten die gemeenschappelijk door publieke en private partijen zijn opgezet zijn schaars. Ook bij het leertraject A9-passage Badhoevedorp was geen sprake van een innovatieve aanpak van het probleem. Dit mede omdat het initiatief van de gemeente te karakteriseren is als een klassieke aanpak door zelf met een uitgewerkte oplossing te komen. Er was geen gezamenlijk voorbereidingstraject, geen gezamenlijk kick-off waarbij het probleem gezamenlijk werd (v)erkend. Wil er sprake zijn publiek private *samenwerking* dan is dit wel noodzakelijk.

Uit de cases komen nog enkele observaties naar voren die belangrijk zijn voor toekomstige (potentiële) publiek-private samenwerking: Ten eerste illustreren de cases dat de complexiteit van besluitvorming over ruimtelijke ingrepen, i.c. rijkswegen in combinatie met gebiedsontwikkeling, hoog is. Er zijn veel actoren betrokken met ieder hun eigen en deels tegenstrijdige percepties over wat het probleem is en de daaruit volgende oplossingen. Bovendien stuit de besluitvorming op problemen die te maken hebben met de scheidslijnen tussen verschillende beleidsterreinen en overheidslagen. De besluitvorming vereist afstemming tussen departementen, binnen departementen, met lagere overheden, private partijen en de politieke gremia. De afstemming tussen het PPS-project en de Haagse arena is matig en de koppeling met de politieke besluitvorming gebrekkig¹⁰. Voorts stuitte de casus Haak Leeuwarden op het probleem van risico en verantwoordelijkheidsverdeling en de verschillende verwachtingen daarover. Bedrijfsmatige risico's zijn in te schatten en daar willen private partijen wel risico voor lopen maar dat geldt niet voor maatschappelijke risico's en politieke besluitvorming. In wezen heeft dit alles met vertrouwen te maken. Iedere deelnemende partij wil de garantie om de eigen belangen te beschermen, en om de risico's die kleven aan de samenwerking af te dekken. Dit accentueert de noodzaak om te komen tot goede procesafspraken (de in het debat over PPS genoemde 'softe' randvoorwaarden). De (inhoudelijke) uitkomst is immers onzeker, daarover moet nog een heel beleidsproces worden doorlopen. Een volgend onderzoek zou dan ook gericht moeten zijn op het vaststellen van praktisch werkbaar start- en procescondities waaronder PPS succesvol kan zijn.

¹⁰ vgl. Teisman, nog te verschijnen, 2000, p. 31.

Bijlage 1 Lijst van (telefonisch) geïnterviewde personen:

.....

H. Nijdam	Hoofdafdeling Wegen, Rijkswaterstaat directie Noord Nederland
B. van der Meulen	Projectleider N31 Haak Leeuwarden, Rijkswaterstaat Noord Nederland
Mr J.A. de Jong,	Hoofdafdeling Openbaar bestuur en Strategie, Rijkswaterstaat directie Noord-Holland
Drs S. van den Brink	Projectleider benutting A9, Hoofdafdeling Droge infrastructuur, Rijkswaterstaat directie Noord Holland
Drs B.E. Spiering	HKW-UM, RWS, Ministerie van Verkeer en Waterstaat
M. Geuzebroek	dir. Financieel Economische Zaken, Ministerie van Verkeer en Waterstaat
ir.drs. L.E. de Graaff	lid adviescombinatie NIBConsult B.V., Instituut voor Bouwrecht en Akro Consult



EXTRA VEILIGHEID

RWS Leertraject PPS

PPS in control

15 praktische tips

tip

1 Zorg voor een heldere scope (de scope handelt over de omvang van een project, in de zin dat alle aspecten [ook de effecten voor de omgeving van het project] die bij het project relevant zijn worden meegenomen). De scope is het uitgangspunt van het project. Een slecht gedefinieerde scope betekent veelal het begin van een slecht project.

tip

2 Zorg voor afstemming aan publieke zijde op gebied van doelstellingen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden (publiek-publieke overeenkomst). Een professionele overheid treedt naar buiten op als één rechtspersoon. Het is daarom van belang dat binnen de overheid de neuzen dezelfde kant op staan.

tip

3 Voer een toets uit met de publiek-private comparator (m.b.v. het kenniscentrum). De PPC maakt een schatting van de meerwaarde van aanbesteden (traditioneel, innovatief of PPS) op het moment dat de keuze voor één van de aanbestedingsroutes gemaakt dient te worden.

tip

4 Betrek FEZ, AD, JZ, Kenniscentrum PPS en/of andere directies zo vroeg mogelijk bij het project. U hebt niet alle wijsheid in pacht, laat anderen met u meedenken.

tip

5 Zorg voor een heldere en goed functionerend (management) informatie systeem. Het is van belang dat u gedurende het gehele proces goed op de hoogte bent wat er zich allemaal afspeelt: u bent gebaat bij een transparant proces.

tip

6 Voer een toets uit met de publieke sector comparator (m.b.v. het Kenniscentrum). De PSC wordt gebruikt wanneer men een finaal oordeel over de meerwaarde van het project (in de aanbestedingsfase) wil vellen. De toets geeft antwoord op de vraag of de concrete private bieding een betere prijs-kwaliteitverhouding oplevert dan het publieke alternatief.

tip

7 Zorg voor een goede vastlegging van alle afspraken en een goed en toegankelijk dossier. Op ieder moment moet het mogelijk zijn het proces te reconstrueren en verantwoording over de gevolgde koers (inclusief afwijkingen van de oorspronkelijke koers) af te leggen.

tip

8 Let op de Europese aanbestedingsregels. Voor het aanbesteden van projecten door de overheid zijn stringente regels opgesteld. Overtredingen kunnen zwaar bestraft worden.

tip

9 Knip het project op in fasen. PPS-projecten zijn meestal complexe projecten, waarbij het over het algemeen ondoenlijk is alles in één keer te overzien.

tip

10 Zorg voor een output-gerichte benadering van het project. Door het hanteren van een output-gerichte benadering worden de ogen meer gefocust op het uiteindelijk te behalen resultaat, en minder op het steeds tot in detail bepalen wat partijen moeten gaan doen. Daarbij stimuleert deze benadering innovaties.

tip

11 Prestaties moeten meetbaar zijn. Het uitgangspunt bij ieder project is dat de prestaties zo nauwkeurig mogelijk meetbaar zijn, geformuleerd zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin, anders is een output-gerichte benadering niet mogelijk. Wat je niet kunt meten, kun je niet beheersen.

tip

12 Zorg voor een uitgebreide risicoanalyse. Op basis daarvan kunnen risico's gelegd worden bij de partij die de risico's het beste kan beheersen.

tip

13 PPS-contracten kunnen erg complex zijn. Daarbij kan het, afhankelijk van de grootte van het project, aan te bevelen zijn externe adviseurs te raadplegen. Ook kan de handreiking 'In contact met het contract' van de DAR geraadpleegd worden.

tip

14 Zorg ervoor dat het toezicht vanuit het Rijk, en aan wie welke functie is toebedeeld, formeel is geregeld. Witte vlekken kunnen makkelijk optreden. Bepaal in overleg het toezichtsveld en verdeel dit zodanig dat het toezicht op de publieke doelstellingen door een publiek aangestelde toezichthouder is verzekerd.

tip

15 Zorg voor een inventarisatie van alle onderwerpen waarover verantwoordelijkheid afgelegd moet worden. Maak een heldere verantwoordingsstructuur en leg deze formeel vast. Onderwerpen die buiten de verantwoordingsstructuur vallen, vormen de zwakke schakels van het proces. Deze zijn vaak onzichtbaar en onbeheersbaar.

PPS in control

15 praktische tips

Inleiding

In toenemende mate staat de samenwerking tussen de overheid en het bedrijfsleven in de belangstelling. Een dergelijke samenwerking is op zichzelf geen nieuw fenomeen: overheid en bedrijfsleven hebben altijd in contact met elkaar gestaan en in vele gevallen, impliciet of expliciet, met elkaar samengewerkt. De toegenomen belangstelling voor de onderlinge verhouding komt voort uit een herwaardering van de betekenis en van de mogelijkheden van die samenwerkingss relatie. Beide partijen realiseren zich dat een snellere en efficiëntere uitvoering van projecten door samenwerking mogelijk wordt. De 'Publiek Private Samenwerking' (PPS) is een nieuwe fase in het proces van samenwerking tussen de overheid en het bedrijfsleven.

Deze vorm van samenwerking brengt met name vanuit het oogpunt van beheer nieuwe aandachtspunten met zich mee. Voor de Directie Accountancy Rijksoverheid (DAR) van het Ministerie van Financiën is dit aanleiding geweest om een handreiking op te stellen ten behoeve van (beleids)directies die te maken krijgen met PPS-projecten. Deze handreiking bevat, uitgaande van een systematische besturing van het PPS-proces, aandachtspunten in de vorm van checklisten. De checklisten bevatten punten waaraan voor, tijdens en na het proces van (totstandkoming van) PPS aandacht besteed zou moeten worden. Uit deze redelijk uitvoerige handreiking, die de bedoeling heeft een vrij volledig beeld te schetsen, zijn de 15 belangrijkste aandachtspunten gelicht en in beknopte vorm in deze flyer weergegeven.

Tot besluit

PPS-projecten zijn uniek van aard, zo ook het toezicht en de controle erop. Maatwerk staat voorop. De DAR heeft met de handreiking met haar checklisten en de beknopte weergave ervan getracht de beleidsdirecties, de aanbestedende diensten en projectleiders een praktisch handvat aan te bieden ter ondersteuning van de beslissingen die zij moeten nemen op het punt van Administratieve Organisatie en Interne Controle (AO/IC)

Voor verdere informatie kunt u terecht bij de Directie Accountancy Rijksoverheid, telefoon (070) 3427252

Handige literatuur

- PPS-projecten in control. *Handreiking voor de beheersing van PPS-projecten*, (Directie Accountancy Rijksoverheid, Ministerie van Financiën, 2001)
- In contact met het contract, (Directie Accountancy Rijksoverheid, Ministerie van Financiën, 1999)
- Handboek Financiële Regelgeving (Hafn).
- Leidraad aanbestedingen LNV, deel A, (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1998)
- Literatuur van het Kenniscentrum PPS

Het Kenniscentrum PPS is te vinden op:
www.mfin.nl/pps

Extra veiligheid

Nieuwe samenwerkingsarrangementen aangaan lijkt wel eens spanningen mee te brengen met de controle- en beheersingsprotocollen die we binnen Rijkswaterstaat hanteren. Daarom wordt in dit deel van de Innovatieklapper aandacht besteed aan de beheersing van PPS-projecten. Per slot van rekening moeten we als Rijkswaterstaat verantwoording kunnen blijven afleggen over de gemaakte keuze voor de besteding van publieke gelden.

Inhoud van het onderdeel Extra Veiligheid:

Toelichtende brief op de Handreiking voor de beheersing van PPS projecten van de Directie Accountancy Rijksoverheid, door Bert de Ruiter, directeur PPS
De Handreiking van de Directie Accountancy Rijksoverheid van het ministerie van Financiën over het beheersen van PPS-projecten biedt aanknopingspunten voor het zo goed mogelijk afleggen van verantwoording over PPS-projecten. Ten behoeve van het inpassen van de handreiking in het proces van beheersing en verantwoording van PPS-projecten binnen Verkeer & Waterstaat heeft de directeur PPS een toelichtende brief verspreid.

PPS-projecten in Control

Handreiking voor de beheersing van projecten op het gebied van Publiek-Private Samenwerking

De handreiking is opgesteld door de Directie Accountancy Rijksoverheid (DAR) van het ministerie van Financiën en bevat een scala aan tips en checklists voor een zo helder en transparant mogelijk proces, van verkenning tot realisatie.

Over de handreiking is tevens een samenvattende folder opgenomen.



Aan

DGG, DGL, DGRWS, DGP, DGTP,
DGWater, DFEZ, DAD, SG

cc. Controllers van de diensten

Contactpersoon

Iris van Beek/ Ben Spiering

Datum

5 november 2001

Ons kenmerk

FEZ/01/2438

Onderwerp

Beheersing van PPS-projecten

Doorkiesnummer

6339/8089

Bijlage(n)

2

Uw kenmerk

-

Geachte collega

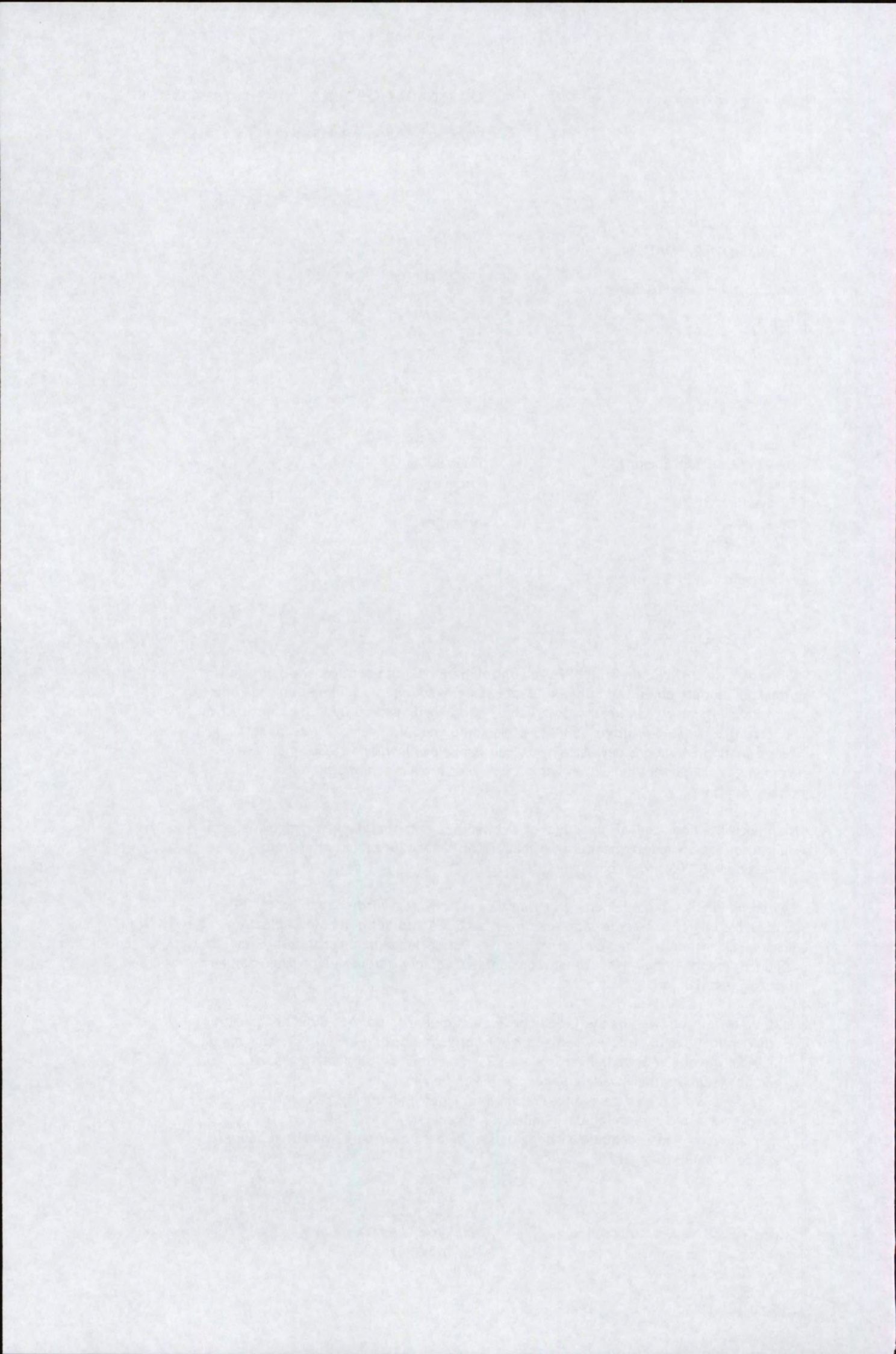
Onlangs is de DAR handreiking "**PPS in control: handreiking voor de beheersing van projecten op het gebied van Publiek-Private Samenwerking**" verschenen. In deze brief wil ik invulling geven aan het inpassen van de handreiking van de DAR in het proces van beheersing en verantwoording van PPS-projecten binnen Verkeer en Waterstaat. Tenslotte moeten we ons bewust zijn van een samenleving waarin steeds meer eisen worden gesteld aan het beheersen van projecten en het kunnen afleggen van verantwoording.

Nadrukkelijk is door de DAR aangegeven dat het niet gaat om nieuwe regelgeving, een leidraad of een afvinklijst, maar om een handreiking met aandachtspunten voor beheersing van PPS-projecten.

Het begrip PPS is een containerbegrip voor vele verschijningsvormen: van echte PPS-constructies en geïntegreerde contractvormen als DBFM tot het in de markt plaatsen van diensten. Daardoor ontstaan er vele partijen met verschillende belangen. Juist te midden van deze veranderende relaties moet representatie, verantwoording en controle opnieuw vormgegeven worden.

Naast de handleiding van de DAR is een advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur verschenen met daarin vier basiselementen voor onderhandelend bestuur. In feite zijn dit vier checks, die ook voor de beheersing van PPS-projecten van toepassing zijn, nl:

1. zijn de verantwoordelijkheden helder afgebakend en vastgelegd?
2. is de besluitvorming zo georganiseerd dat door iedereen invulling kan worden gegeven aan zijn verantwoordelijkheden?
3. is er sprake van een adequate vastlegging van de besluitvorming, mede ten behoeve van controlerende organen?





4. worden financiën en prestaties goed vastgelegd?

Gebruik van de handreiking "PPS in control"

De handreiking DAR en de daarin opgenomen checklisten zijn een handig hulpmiddel om nader invulling te geven aan beheersing en verantwoording. Tevens dient de handreiking als een soort bewustwordingsinstrument en geeft zij een indicatie van hetgeen controlerende instanties kunnen vragen waar het PPS-processen betreft.

Belangrijke afwegingen in een PPS-proces moeten met het oog op kwalitatief goede besluitvorming helder gemotiveerd zijn. Tevens dient de motivatie goed gedocumenteerd te zijn zodat het proces transparant en inzichtelijk kan worden gemaakt.

Het verdient aanbeveling om te kiezen voor het maken en periodiek actualiseren van een position paper. Daarin zouden de keuzemomenten bij PPS goed gemotiveerd en gedocumenteerd moeten zijn. Het DAR-rapport, dat is bijgevoegd, kan hierbij behulpzaam zijn.

Ik neem aan dat ook U van mening bent dat binnen uw DG, op regionaal niveau of op op projectniveau moet worden zorggedragen voor een goede beheersing en verantwoording van projecten, zodat wij onze projecten, intern maar ook extern, op transparante wijze kunnen verantwoorden.

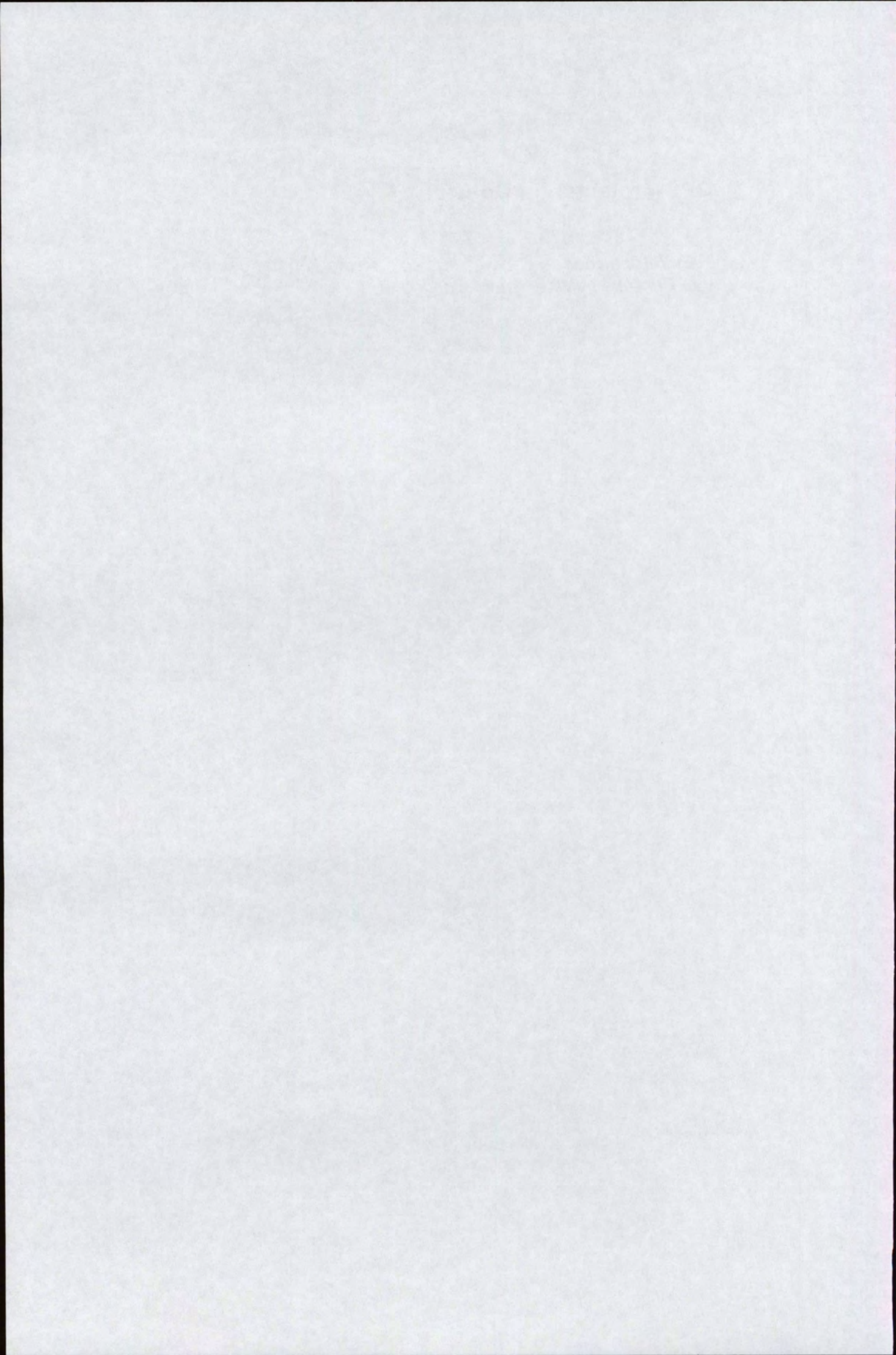
Met vriendelijke groet,

Bert de Ruiter

PPS-projecten in Control

*Handreiking voor de beheersing van projecten op het gebied
van Publiek - Private Samenwerking*

Juni 2001



Voorwoord

Dit rapport is geschreven mede naar aanleiding van de toenemende belangstelling voor nieuwe samenwerkingsvormen tussen overheid en bedrijfsleven. De veranderingen die deze nieuwe vorm met zich meebrengt (ook op het gebied van financieel beheer), hebben het wenselijk gemaakt een handreiking PPS voor de departementen op te stellen, ter ondersteuning van de beheersing (control) van deze projecten. Om het gehele pad dat bewandeld moet worden tijdens een PPS-project beheersmatig zo goed te laten verlopen en ter voorkoming van verrassingen achteraf, zijn checklisten opgesteld waarin de voornaamste aspecten zijn beschreven waarvoor, tijdens en na het proces van (totstandkoming van) PPS aandacht gewenst is. In een afzonderlijke flyer zijn de 15 belangrijkste aandachtspunten uit de handreiking beknopt weergegeven.

Dit rapport is geen voorbode van nieuwe regelgeving of leidraad voor PPS-projecten noch zal het als "afvinklijst" gebruikt worden om PPS-projecten te beoordelen. Ieder PPS-project is uniek en de diverse departementen zullen de beheersing van hun PPS-projecten op verschillende manieren hebben georganiseerd. Gepoogd is een handreiking op te stellen, met aandachtspunten voor het beheer, die als input kan dienen voor ambtenaren die bezig zijn vorm te geven aan de beheersing van PPS-projecten. Deze ambtenaren kunnen hun voordeel doen met het overzicht van aandachtspunten, dat nu in deze handreiking bijeen is gebracht. Uiteraard zullen zij zelf moeten afwegen of en zo ja, op welke wijze zij de aandachtspunten zullen vertalen naar de specifieke situaties van het project.

Dit rapport heeft zeker niet de pretentie volledig te zijn, maar in onze ogen wordt een redelijk compleet beeld gegeven van hetgeen bij de beheersing van PPS-projecten zoal komt kijken. Wij hopen dat deze handreiking van de zijde van Financiën u tot steun kan zijn.

Mocht u behoefte hebben over dit rapport of over het beheersmatige aspect van PPS-projecten in het algemeen van gedachten te wisselen, dan kunt u contact opnemen met: de heer drs. P.D. van Aken (070-3428158, **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**) of de heer R. van Benthem RA (070-3427291, **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**) die u graag van dienst zijn.

P.H.E. Bartholomeus RA

Directeur Accountancy Rijksoverheid

Inhoudsopgave

1 Samenvatting...2

2 Inleiding tot PPS...8

- 2.1 Inleiding...8
- 2.2 Doelstelling en doelgroep...7
- 2.3 Definitie publiek-private samenwerking (PPS)...9
- 2.4 Indeling...11
- 2.5 De procesgang van PPS-projecten...12
- 2.6 Afbakening...13
- 2.7 Schematische weergave van het PPS-proces...14

3 Verkenningsfase...16

- 3.1 Inleiding...16
- 3.2 Nut/noodzaakdiscussie...16
- 3.3 Scope...17
- 3.4 Betrokken publieke partijen...19
- 3.5 Betrokken private partijen...21
- 3.6 Afronding verkenningsfase...24
- 3.7 Projectorganisatie...25

4 Planvorming...34

- 4.1 Inleiding...34
- 4.2 De samenwerkingsvorm...34
- 4.3 Aanbesteding...37
- 4.4 De uiteindelijke (samenwerkings)vorm...39
 - 4.4.1 Geen PPS in de planvormingsfase...40
 - 4.4.2 Wel PPS in de planvormingsfase...40
- 4.5 Uitwerking van de plannen...42
 - 4.5.1 Rijksoverheid werkt zelf het plan uit...42
 - 4.5.2 De andere overheden en/of private partijen werken het plan uit...43
 - 4.5.3 Het plan wordt uitgewerkt samen met andere overheden en/of private partijen...43
 - 4.5.4 Het plan wordt aanbesteed door de rijksoverheid alleen of in samenwerking met andere overheden en/of private partijen....43
 - 4.5.5 Integrale aanbesteding voor de planvorming, realisatie en exploitatie...44
- 4.6 Afsluiting van de planvormingsfase...44

5 Realisatie...52

- 5.1 Inleiding...52
- 5.2 Het uitvoeringsproces bij PPS-projecten...53
- 5.3 Proces, MIS en regelgeving...53
- 5.4 Risicobeheersing...55
- 5.5 Rechten, plichten, bevoegdheden (en verantwoordelijkheden)...56
- 5.6 Contract...56
- 5.7 Toezicht op de besteding van publieke middelen...57
- 5.8 Verantwoording over proces en product...59

1 Samenvatting

Inleiding

De samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven staat in toenemende mate in de belangstelling. Zowel de publieke als de private partijen beseffen steeds meer dat een snellere en efficiëntere uitvoering van projecten binnen bereik ligt. Achterliggende gedachte van deze samenwerking, de zogeheten "publiek-private samenwerking (PPS)", is dat beide partijen doen waar zij het beste in zijn.

Ten behoeve hiervan is het Kenniscentrum PPS, ressorterend onder het Ministerie van Financiën, opgericht, dat de mogelijkheden van PPS bekijkt, PPS-trajecten begeleidt en als kennis-pool voor de departementen fungeert. Daarnaast heeft het Ministerie van Financiën zelf, in het bijzonder het Directoraat Generaal van de Rijksbegroting (DGRb), de verantwoordelijkheid voor het rijksbrede toezicht op de uitgaven en ontvangsten van het Rijk. Gezien het (toenemende) belang van PPS-projecten voor de Rijksoverheid is hiervoor een handreiking opgesteld met de aandachtspunten voor het beheer zoals gezien vanuit DGRb. Om het gehele pad dat bewandeld moet worden tijdens een PPS-project beheersmatig zo goed te laten verlopen en ter voorkoming van verrassingen achteraf, is er na elk hoofdstuk een checklist opgesteld waarin de voornaamste aspecten zijn beschreven waarvoor, tijdens en na het proces van (totstandkoming van) PPS aandacht gewenst is.

Voor het opzetten van deze checklist voor het toezicht op PPS-projecten is het drie-stappen-model van het PPS-Kenniscentrum gehanteerd. Deze stappen zijn: *verkenning*, *planvorming* en *realisatie*. Daarnaast is binnen het drie-stappen-model (impliciet) de Government Governance-gedachte (GoGo) verwerkt. De essentie van GoGo is het onderlinge verband tussen de vier elementen: sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden. Voor een goed toezicht is het van belang dat deze elementen duidelijk naar voren komen en de onderlinge samenhang bewaakt en vastgelegd wordt.

Verkenningsfase

De verkenningsfase bestaat uit vijf (hoofd)elementen. Deze zijn: de nut/noodzaakdiscussie, de scope van het project, de publieke partners, de private partijen en het besluit over een vervoltraject (afronding verkenningsfase).

De nut/noodzaakdiscussie is de eerste stap bij elk project. Uit deze discussie moet naar voren komen in hoeverre het project een taak van de overheid is. Indien deze discussie een positief resultaat heeft, moet worden bekeken of het een taak voor de rijksoverheid is, of dat er andere overheden bij betrokken moeten worden (wat is de scope¹ van het project?). Als de rijksoverheid besluit het probleem zelf op te lossen, worden dit rijksprojecten genoemd. Als er andere overheden bij worden betrokken, worden dit combinatie-projecten genoemd.

In het geval van een combinatie-project, moet er bekeken worden welke andere publieke partijen betrokken zijn. Het is zaak dat deze overheden eerst op één lijn komen, zodat deze overheden doelmatig kunnen opereren in het vervolgtraject.

Nadat publieke partijen overeenstemming hebben bereikt over *aard* en *doel* van de samenwerking, komt de vraag aan de orde wat de rol van private partijen in de planvormingsfase zou moeten zijn. De overheid kan in de planvormingsfase private partijen willen betrekken vanwege hun specifieke kennis of vaardigheden. Het vroegtijdig betrekken van private partijen (en derden zoals belangengroepen) kan daarnaast noodzakelijk zijn, omdat er partijen zijn waar de overheid niet om heen kan (bijvoorbeeld partijen met een strategische grondpositie).

Aan het eind van de verkenning moet helder zijn wat het probleem is van de overheid, wat de omvang van het plangebied is en of in de planvormingsfase samenwerking met publieke en/of private partijen aan de orde is. Bekend moet zijn wat het vervolgtraject is. Bij elke (tussen) stap en/of afweging is het van belang dat dit duidelijk en helder wordt vastgelegd. De overwegingen die ten grondslag liggen aan de keuzen moeten worden vastgelegd, zodat in latere fases de redenen om een bepaalde richting in te slaan steeds helder zijn.

Planvormingsfase

In de planvormingsfase wordt de basis gelegd voor de uiteindelijke verhouding tussen de betrokken partijen. Op basis van deze verhoudingen wordt in deze fase de inhoud van het te sluiten contract bepaald. Er zijn twee mogelijkheden. Of er wordt een contract op hoofdlijnen gesloten, waarna deze gedurende het project via deelcontracten wordt

¹ De scope handelt over de omvang van een project, in de zin dat alle aspecten (ook de effecten voor de omgeving van het project) die bij dit project relevant zijn worden meegenomen.
PPS-projecten in Control

uitgewerkt, of er wordt in deze fase reeds een gedetailleerd contract getekend. In dat contract worden dan alle voorwaarden voor het hele project opgenomen (gezien de complexiteit van de meeste PPS-projecten zal dit niet vaak voorkomen; daarbij zal dit het innovatieve van PPS tenietdoen). De planvormingsfase bestaat uit drie hoofdelementen: de uiteindelijke (samenwerkings)vorm in de planvormingsfase, uitwerking van de plannen en de afsluiting van de planvormingsfase.

Bij het afsluiten van de verkenningsfase is bekend geworden in welke vorm de rijksoverheid haar plannen in de planvormingsfase verder wil uitwerken. Deze zijn: wel PPS in de planvormingsfase of geen PPS in de planvormingsfase. De keuze voor geen PPS in de planvormingsfase hoeft niet te betekenen dat in de realisatiefase ook geen PPS plaatsvindt.

Als gekozen wordt voor een samenwerking met private partijen en de doelstellingen en rolverdelingen (bv. wel of geen (mede)opdrachtgever) over en weer duidelijk gemaakt en geaccordeerd zijn, wordt dit vastgelegd in een contract: de zogeheten publiek-private overeenkomst. In ieder geval dienen de betrokken partijen duidelijk vast te leggen hoe het proces verloopt, wie verantwoordelijk is, hoe verantwoording wordt afgelegd en aan welke randvoorwaarden het uit te werken (project)plan moet voldoen.

Voor de uitwerking van de plannen zijn er de volgende mogelijkheden: rijksoverheid werkt zelf het plan uit (geen PPS in de planvorming); de andere overheden en/of private partijen werken het plan uit; het plan wordt uitgewerkt samen met andere overheden en/of private partijen; het plan wordt aanbesteed door de rijksoverheid alleen, of andere overheden en/of private partijen; integrale aanbesteding voor de planvorming, realisatie en exploitatie.

Uiteindelijk mondt de planvorming uit in een *masterplan* met daarin (financiële) afspraken over de verdeling van kosten en opbrengsten, de gewenste output en de wijze waarop het plan gerealiseerd gaat worden. Daarbij komt de vraag aan de orde of het plan als één geheel ter uitvoering wordt gebracht of in onderdelen. Voor het geheel of voor elk onderdeel moet helder zijn wie de opdrachtgever is.

In situaties waarin de overheid geen opdrachtgever is, kan zij toch een zekere verantwoordelijkheid wensen te houden. Dit kan vorm krijgen door toezichtarrangementen

op te stellen, waarbij de rijksoverheid de beschikking over haar bestuursrechtelijk instrumentarium behoudt.

Realisatie

Bij het afsluiten van de planvormingsfase is een masterplan opgesteld waarin is opgenomen wat de onderlinge verhoudingen zijn, is de verdeling van de kosten en de opbrengsten geregeld en is afgesproken op welke wijze het plan gerealiseerd gaat worden. Duidelijk is wie de opdrachtgever is en of het plan als één geheel of in delen wordt uitgevoerd.

Behalve wanneer het plan integraal is aanbesteed in de planvormingsfase, zijn er drie mogelijkheden voor de realisatie van het plan: traditioneel aanbesteden; innovatief aanbesteden; PPS.

Elke contractvorm kent varianten, afhankelijk van het project; een contract is immers maatwerk. Het belangrijkste verschil tussen deze contractvormen is de mate waarin risico's worden overgedragen en de wijze van aanbesteden. De nadruk ligt op de mate waarin de overheid zaken vooraf bepaalt/voorschrijft (traditionele werkwijze), versus een overheid die haar wensen in functionele termen formuleert en het aan de creativiteit van de private partijen overlaat hoe het uiteindelijke project eruit komt te zien. Bij het maken van de keuze voor een samenwerkingsvorm staan twee vragen centraal: "in hoeverre zijn bij het project behorende risico's tegen een redelijke prijs over te dragen aan private partijen?" en "welke beleidsruimte wenst de overheid of heeft zij nodig?"

Hiervoor zijn door de Directie Accountancy Rijksoverheid (DAR) checklisten m.b.t. het proces ten aanzien van de uitvoering van het PPS-project ontwikkeld. Deze omvatten onder andere de onderwerpen: procesinrichting, management informatie systeem (MIS) en regelgeving; risicobeheersing rechten en plichten; projectorganisatie; aanbestedingen.

Als laatste komen het toezicht op de besteding van publieke middelen en de verantwoording over proces en product aan de orde.

Toezicht houden betekent dat ten behoeve van de publieke belanghebbenden moet kunnen worden vastgesteld dat de doelstellingen van de organisatie worden gerealiseerd. Dit kan

vrij breed worden geïnterpreteerd. Het is namelijk voor ieder aspect van het PPS-proces verschillend hoe gedetailleerd het toezicht moet zijn. Het komt er echter op neer dat er toezicht gehouden moet worden op het “sturen” en op het “beheersen”; het zogeheten “in control” zijn.

Het is belangrijk dat het toezicht vanuit het rijk op de publiek-private samenwerking formeel goed is geregeld en bovendien voor alle partijen duidelijk is aan wie deze functie is toebedeeld. Zodra er onduidelijkheid bestaat over wie formeel toezichthouder is, waarop toezicht gehouden wordt, op welke wijze en hoe wordt gerapporteerd en aan wie, kan de informatiestroom spaak lopen. Transparantie hierbij is essentieel.

De minister is niet alleen (uiteindelijk) verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid, maar ook voor het sturen van, beheersen van en toezicht houden op het PPS-proces. Het is van belang dat er een grondige inventarisatie wordt gemaakt van de punten waarover verantwoording (moet) gaat worden afgelegd, met een duidelijke verantwoordingsstructuur. Dit betekent dat duidelijk moet zijn wie, waarover, aan wie verantwoording dient af te leggen.

Om tot een duidelijke verantwoordingsstructuur te komen is het aan te bevelen een inventarisatie te maken van alle onderwerpen waarover verantwoording afgelegd zou moeten worden (het volledigheidaspect). Daarbij dient aangesloten te worden bij de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Naast een duidelijke structuur is de inventarisatie erg handig in het licht van het leerproces, hetgeen zeker binnen PPS (nog) niet af is.

2 Inleiding tot PPS

2.1 Inleiding

In toenemende mate staat de samenwerking tussen de overheid en het bedrijfsleven in de belangstelling. Een dergelijke samenwerking is op zichzelf geen nieuw fenomeen: overheid en bedrijfsleven hebben altijd met elkaar te maken gehad en in vele gevallen, impliciet of expliciet, met elkaar samengewerkt. De toegenomen belangstelling voor hun onderlinge verhouding komt voort uit een herwaardering van de betekenis en van de mogelijkheden van die samenwerkingsrelatie. Beide partijen realiseren zich dat een snellere en efficiëntere uitvoering van projecten binnen bereik ligt. De "publiek-private samenwerking" (PPS) is een nieuwe fase in het proces van samenwerking tussen de overheid en het bedrijfsleven.

Om een fundamentele basis onder PPS te leggen is het PPS-kenniscentrum², ressorterend onder het Ministerie van Financiën, opgericht. Hierin hebben niet alleen medewerkers van Financiën maar ook ambtenaren van andere departementen zitting. Het uitgangspunt is: niet overal het wiel op de departementen opnieuw uitvinden en door schade en schande wijs worden. Door het kenniscentrum zijn de verschillende aspecten die aan PPS zijn verbonden in kaart gebracht. Adviseurs van het PPS-kenniscentrum, zijn momenteel actief bij ongeveer 20 investeringsprojecten³. Getracht wordt antwoorden te geven op vragen ten aanzien van het proces(beheer), het risicomanagement, de samenwerkingsvormen en de rol van de overheid. Hierbij wordt vooral gebruik gemaakt van internationale ervaringen. Het rapport *Meer Waarde Door Samen Werken* (MWDSW)⁴ heeft het kader waarbinnen PPS binnen de Rijksoverheid (RO) nu en in de komende jaren moet plaatsvinden beschreven. Door middel van regelmatige voortgangsrapportages wordt de Rijksoverheid op de hoogte gehouden van de stand van zaken hiervan.

2.2 Doelstelling en doelgroep

Met deze handreiking is een praktisch naslagwerk opgesteld, primair ten behoeve van de beleidsdirecties die het gehele PPS-proces vorm moeten geven, maar daarnaast ook ten behoeve van directies Financieel Economische Zaken (FEZ) en Departementale Accountantsdiensten (DAD of AD) en aanbestedende directies⁵. Er is niet geprobeerd alle

² Te vinden op: www.minfin.nl/pps

³ Voortgangsrapportage PPS Kenniscentrum januari 2001.

⁴ Eindrapport van het projectbureau Publiek Private Samenwerking, Ministerie van Financiën, voorjaar 1998.

⁵ Alhoewel deze handreiking op departementaal niveau is, kan het voor projectleiders ook nuttig zijn.

zaken rondom PPS uitvoerig te behandelen of een verplicht stappenplan voor PPS-projecten te ontwikkelen. Voor contracten bestaat al geruime tijd de handreiking "In contact met het contract"⁶, terwijl de (Europese) eisen waaraan de aanbesteding moet voldoen al in vele rapporten en brochures is verwoord. In deze handreiking wordt daarop dan ook slechts op hoofdlijnen ingegaan. In het bijzonder is de handreiking gericht op die zaken die samenhangen met de beheersing ("control") van het proces van een PPS, met daarin ingebed de interne controle⁷. Het is dan ook niet de bedoeling een spoorboekje voor PPS-projecten op te stellen⁸. Dit zou de handelsvrijheid van de publieke en private actoren beperken, hetgeen PPS-projecten uniek maakt. Het is dus aan de verantwoordelijke in hoeverre deze de aanbevelingen uit deze handreiking van toepassing vindt op het project.

2.3 Definitie⁹ publiek-private samenwerking (PPS)

We spreken van PPS, indien sprake is van¹⁰:

- (1) *niet-vrijblijvende interactie tussen overheden en bedrijven,*
- (2) *via een verdeling van zeggenschap en kosten/risico's,*
- (3) *gericht op synergie bij de realisatie van convergente doelen,*
- (4) *met zowel maatschappelijke en commerciële kenmerken,*
- (5) *onder voorwaarde van behoud van de respectievelijke identiteit en verantwoordelijkheid van de betrokken partijen.*

Deze kenmerken brengen automatisch een aantal basisprincipes met zich mee om een pps-project succesvol te maken:

1. de overheid moet outputgericht werken;
2. de scope van het project is voldoende ruim;

⁶ Directie Accountancy Rijksoverheid (DAR) van het Ministerie van Financiën, juli 1999.

⁷ Een aantal departementen heeft een eigen beheersinstrumentarium ontwikkeld voor (grote) projecten. Deze handreiking PPS is niet ter vervanging hiervan. Het is meer ter ondersteuning ervan.

⁸ Deze handreiking kan wel als basis gebruikt worden voor departementale PPS-gidsen.

⁹ Hierbij dient vermeld te worden dat er meerdere definities zijn.

¹⁰ V.P. Kouwenhoven, "Publiek-private samenwerking: Mode of model?", Eburon, Delft, 1991, blz 11.
PPS-projecten in Control

3. de samenwerkingsvorm, vanaf het begin tot aan het einde van het project, is afgestemd op de projectkenmerken.

Op basis van deze definitie staat centraal welke doelstellingen de publieke en private partijen in het PPS-verband nastreven en waaruit de inbreng van de verschillende partijen bestaat.

Voor zover gelden van het Rijk betrokken zijn bij publiek-private samenwerkingsprojecten (PPS-projecten) vallen deze onder:

1. de ministeriële verantwoordelijkheid van de betreffende minister;
2. de coördinerende en toezichthoudende taak van de Minister van Financiën ten aanzien van beheer en controle bij het Rijk.

DG Rijksbegroting (DGRBg) is verantwoordelijk voor het rijksbrede toezicht op de uitgaven en ontvangsten van het Rijk. Gezien het (toenemende) belang van PPS-projecten voor de Rijksoverheid is deze handreiking met de aandachtspunten voor het beheer, zoals gezien vanuit DGRBg opgesteld. Om het gehele pad dat bewandeld kan worden tijdens een PPS-project zo ordelijk mogelijk te laten verlopen en ter voorkoming van verrassingen achteraf, zijn er door de Directie Accountancy Rijksoverheid (DAR) checklists opgesteld waarin de voornaamste aspecten zijn beschreven waarop voor, tijdens en na het proces van (totstandkoming van) PPS gelet wordt. Deze checklisten zijn primair bedoeld als bijdrage aan de departementale (zelf)toets door AD en FEZ (maar ook de beleidsdirecties). Door de DAR¹¹ zullen PPS-projecten op basis van deze hoofdlijnen in het kader van het (reguliere) toezicht worden beoordeeld. Aan de hand van de checklists kan voor elke fase puntsgewijs nagelopen worden of er voldaan is/wordt aan de voor die fase van belang zijnde voorwaarden. De punten in de checklist waarvan de nummering dikgedrukt is, zijn kritische voorwaarden. Hierbij moet vermeld worden dat het geen probleem hoeft te zijn als aan een voorwaarde niet kan worden voldaan. Het gaat er om dat de keuze betreffende die voorwaarde verantwoord kan worden.

¹¹ Met dank aan de Bouwdienst en FEZ van Verkeer en Waterstaat en het PPS Kenniscentrum voor hun commentaar en nuttige suggesties.
PPS-projecten in Control

2.4 Indeling

Voor het opzetten van een checklist voor het toezicht op PPS-projecten wordt het drie-stappen-model¹² van het PPS-Kenniscentrum¹³ gehanteerd. Deze stappen zijn: verkenning, planvorming en realisatie. In de volgende hoofdstukken worden deze stappen uitgewerkt. Daarnaast is binnen het drie-stappen-model de Government Governance-gedachte¹⁴ (GoGo) verwerkt. De essentie van GoGo is het onderlinge verband tussen de vier elementen: sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden. Voor een goed toezicht vanuit DGRB is het van belang dat deze elementen duidelijk naar voren komen en de onderlinge samenhang bewaakt en vastgelegd wordt.

Benadrukt moet worden dat PPS-projecten vrijwel alle uniek zijn en dat het beschreven proces geen voorgeschreven standaard, maar een denkkader is¹⁵. Het is nuttig voor het benodigde inzicht bij de beoordeling van een PPS-proces.

Uitgangspunt is een beschrijving van de procesgang zonder dwingend karakter. Dit betekent dat niet alles volledig uitgeschreven wordt. Zo is het van belang alle afspraken in alle fasen schriftelijk vast te leggen, maar dat zal niet steeds herhaald worden.

Hoofdstuk 2 behandelt de verkenningfase, hoofdstuk 3 de planvormingsfase en hoofdstuk 4 de realisatie fase. In deze handreiking zijn de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer verwerkt, die gemaakt zijn in het kader van het onderzoek "Beleidsinformatie Betuweroute" en het onderzoek "Huisvesting justitiële diensten". Het normenkader dat de Algemene Rekenkamer voor dat onderzoek heeft opgesteld, is grotendeels geïncorporeerd in de verschillende checklists in deze handreiking.

Uitgangspunt in de beschrijving van het PPS-proces is dat de overheid initiatiefnemer is. Dit hoeft echter niet zo te zijn. Het komt voor dat de private partijen initiatiefnemer zijn. In beide gevallen zullen de beschreven fasen doorlopen moeten worden. Het verschil is dat,

¹² Het Ministerie van V&W heeft deze indeling eveneens beschreven in het "Spelregelkader MIT" (Directie FEZ, V&W, 18 februari 1997). De planvormingsfase wordt daarin planstudiefase genoemd.

¹³ Publiek-Private Samenwerking, Basiscursus, Kenniscentrum PPS, Ministerie van Financiën, mei 2000.

¹⁴ Directie Accountancy Rijksoverheid, Ministerie van Financiën, september 1996.

¹⁵ Deze handreiking heeft een vrij breed en abstract karakter. De Bouwdienst van het DG Rijkswaterstaat van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft een handige Theorie- en Voorbeeldengids PPS ontwikkeld. Deze is redelijk concreet met voorbeelden erbij. De gids is echter een stuk minder uitgebreid dan deze handreiking.

afhankelijk van de initiatiefnemer, sommige fasen uitgebreider of juist minder uitgebreid zullen zijn.

2.5 De procesgang van PPS-projecten¹⁶

In de volgende hoofdstukken worden de onderdelen van een PPS-project¹⁷ beschreven: elk project begint met een nut/noodzaakdiscussie in de verkenningfase en doorloopt daarna de fasen van planvorming en realisatie/exploitatie.

(1)	Verkenning en nut/noodzaakdiscussie
(2)	Planvorming
(3)	Realisatie/exploitatie

Zowel in de planvormingsfase als in de realisatie/exploitatiefase kan sprake zijn van daadwerkelijke publiek-private samenwerking. In figuur 1 is een schema opgenomen met de verschillende fasen, zoals dat gehanteerd wordt door het PPS-kenniscentrum, gevolgd door een beschrijving van de processtappen.

We maken een onderscheid tussen zogenaamde *rijksprojecten* en *combinatieprojecten*. Bij rijksprojecten treedt de rijksoverheid in de planvormings- en realisatiefase op als enige opdrachtgever van een project. Bij combinatie-projecten werkt de rijksoverheid vanaf de planvorming samen met andere overheden en/of met private partijen als opdrachtgever.

¹⁶ Publiek-Private Samenwerking Basiscursus, Kenniscentrum PPS, Ministerie van Financiën, mei 2000.

¹⁷ In principe begint ieder project met een nut/noodzaakdiscussie. Meestal is dan nog niet bekend of het om een PPS-project gaat of niet. Maar omdat het in deze handreiking om PPS-projecten gaat is deze vrijheid genomen.

2.6 Afbakening

Het kenniscentrum PPS onderscheidt de volgende hoofdvormen van projectuitvoering:

- Rijk;
- Rijk en andere overheden;
- “verplichte” publiek-private samenwerking;
- vrijwillige publiek-private samenwerking.

De eerste twee vormen vallen buiten de opzet van deze handreiking, omdat het geen zuivere PPS-projecten zijn (rijksprojecten). De andere twee (combinatieprojecten) zijn wel vormen van PPS, waarvan de “verplichte” samenwerking vanuit het oogpunt van het toezicht zeer belangrijk is. Bij deze vorm kunnen publieke en private belangen (bijvoorbeeld geld) door elkaar lopen, zoals het geval kan zijn bij een hybride organisatie, die publieke gelden beheert. In deze handreiking zal in het bijzonder van deze vorm uitgegaan worden. Bij vrijwillige samenwerking (concessie-vorm) is het risico van het door elkaar heen lopen van publieke en private gelden en bevoegdheden over het algemeen minder groot. Bij deze vorm is na het tekenen van het contract door de overheid sprake van een heldere taakafbakening tussen overheid als concessiegever en de concessienemer. Van belang is dat het traject naar het contract rechtmatig en doelmatig verloopt (en dat hier op toegezien wordt). Daarnaast moet gecontroleerd worden of het contract aan alle in de intern gestelde voorwaarden voldoet. De voorwaarden die vanuit DGRBg van belang worden geacht staan in deze handreiking en zijn dus deels ook van toepassing op PPS-projecten, waar op vrijwillige basis wordt samen gewerkt. Dit geldt vooral voor de verkenningsfase, die voor beide vormen vrijwel identiek is.

2.7 Schematische weergave van het PPS-proces

Stroomschema PPS op volgende pagina

Rijksprojecten**Combinatieprojecten**

Nut/noodzaak discussie (KBA)
Scope van het project
betrokken publieke partijen

Rijk enige initiatiefnemer**Rijk en andere overheden initiatiefnemer:**

Publieke partijen bepalen doelstellingen en maken afspraken over samenwerking in de planvormingsfase (wie is opdrachtgever planvorming).
 Doelstellingen, randvoorwaarden en wijze van samenwerking van publieke partijen vastleggen in: **publiek-publieke overeenkomst**

Samenwerking in planvorming*PPS in planvorming*

A	B	C	D
Rijk enige initiatiefnemer	Rijk en andere overheden ¹	Rijk, eventueel andere overheden en private partijen (waar de overheid niet om heen kan)	Rijk, eventueel andere overheden en 'vrijwillige' samenwerking met private partijen in planvorming
Rijk opdrachtgever planvorming	Rol overheden in planvorming vastgelegd in publiek-publieke overeenkomst	Rol overheden in publieke overeenkomst rol private partijen vastleggen in publiek-private overeenkomst (publiek-private opdrachtgever planvorming)	Rol overheden in publieke overeenkomst Selecteren private partijen:
<ul style="list-style-type: none"> Rijk werkt outputdefinitie (plan) uit Eventueel markttoets uitlatie Opdrachtgever realisatie 	<ul style="list-style-type: none"> Opdrachtgever zorgt voor uitwerking plan binnen in overeenkomst vastgelegd voorwaarden Eventueel markttoets uitlatie Afspraken over verdeling kosten en opbrengsten Opdrachtgever realisatie 	<ul style="list-style-type: none"> Opdrachtgever zorgt voor uitwerking plan binnen vastgelegde voorwaarden Afspraken over verdeling kosten en opbrengsten Uitvoering project als geheel of in onderdeel Voor elk deel bepalen opdrachtgever realisatie 	<ul style="list-style-type: none"> 1. vroege integratie aanbesteding (planvorming, realisatie, exploitatie) private partij opdrachtgever voor planvorming en realisatie 2. partijen selecteren voor planvorming (zonder garantie voor realisatie) zie kolom C

Opdrachtgever in realisatiefase

Rijk opdrachtgever	Rijk en/of andere overheden opdrachtgever (publieke opdrachtgever)	Per onderdeel opdrachtgever bepalen: <ul style="list-style-type: none"> Publieke opdrachtgever (Rijk en/of andere overheden) Publiek-private opdrachtgever (Joint venture) Private opdrachtgever
---------------------------	---	--

Aanbestedingsstrategie voor realisatie**Uitvoeringsvormen voor elke opdrachtgever:**

- Traditioneel aanbesteden
- Innovatief aanbesteden
- Concessie (pps in realisatie)

¹ Onder andere overheden verstaan we ook publiekrechtelijke lichamen
PPS-projecten in Control

3 Verkenningfase

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de vijf (hoofd)elementen van de verkenningfase aan bod. De nut/noodzaakdiscussie en het vaststellen van de omvang vormen het raamwerk van het project. Het kan voorkomen, dat in zo'n vroeg stadium de omvang van het project (ook wel scope of reikwijdte) nog niet volledig is vast te stellen. Het is echter van belang dat een indicatie wordt gegeven, om zo de eventuele belanghebbenden te kunnen bepalen. De vijf (hoofd)elementen waarin de verkenningfase uiteen valt, worden in de navolgende paragrafen behandeld.

De verkenningfase kent vijf (hoofd)elementen. Deze zijn:

- de nut/noodzaakdiscussie
- de scope van het project
- de publieke partners
- de private partijen
- het besluit over een vervolgtraject (afronding verkenningfase)

3.2 Nut/noodzaakdiscussie

De eerste stap bij elk project¹⁸ is het voeren van de nut/noodzaak-discussie. Het gaat om de centrale vraag "Is er een probleem¹⁹ en zo ja, is het een probleem van de overheid? Aan de nut/noodzaakdiscussie ligt in principe²⁰ een maatschappelijke kosten-batenanalyse (KBA) ten grondslag. Onlangs is in het kader van het Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur²¹ (OEEL) een leidraad opgesteld voor het uitvoeren van een KBA. Hierin worden alle directe en indirecte welvaartseffecten van een investeringsproject in kaart gebracht en zo mogelijk voorzien van een financiële waardering. Op die manier maakt de KBA een integrale en transparante beschrijving van effecten mogelijk en geeft de KBA

¹⁸ Ook projecten waarbij geen PPS plaatsvindt.

¹⁹ Probleem in de zin van een discrepantie tussen de gewenste situatie en de feitelijke situatie, een probleem kan dus ook een 'kans' zijn die zonder verder handelen niet wordt gegrepen.

²⁰ Hoewel niet altijd verplicht is een KBA een goed middel om de relevantie van een project in alle facetten helder te krijgen. Voor nationale projecten is een Kengetallen KBA wel verplicht.

een beeld van de verdelingseffecten, (project)alternatieven en onzekerheden. Zo'n analyse kan bestuurders ondersteunen bij de politieke besluitvorming. Als de nut/noodzaakdiscussie een positief resultaat heeft, dan is het belangrijk dat de betreffende minister zich bestuurlijk committeert tot een inspanning om de gekozen oplossing, inclusief de financiering, te zijner tijd te realiseren. Dit blijft echter uiteindelijk een politieke keuze/beslissing.

Met het committeren tot realisatie van publieke middelen, komt het project onder de reikwijdte van het toezicht van de betrokken minister inzake een rechtmatige en doelmatige besteding van het rijks geld.

3.3 Scope

Uit de nut/noodzaakdiscussie wordt duidelijk wat het probleem is waar de overheid voor staat. Verder moet duidelijk worden wat de scope ervan is. Is het een probleem dat de rijksoverheid alleen zou moeten (kunnen) oplossen of zijn er andere overheden²² bij betrokken? Als de rijksoverheid besluit het probleem zelf op te lossen, worden dit rijksprojecten genoemd. Als er andere overheden bij worden betrokken, worden deze combinatie-projecten genoemd. Alhoewel het geen wetmatigheid is kunnen de volgende vuistregels gebruikt worden: 1) hoe breder de scope, des te complexer het project; 2) rijksprojecten hebben vaker een kleine scope, combinatie-projecten meestal een brede.

Definitie van scope:

De scope handelt over de omvang van een project, in de zin dat alle aspecten (ook de effecten voor de omgeving van het project) die bij dit project relevant zijn worden meegenomen.

Het voorgaande kan in een vijftal vragen worden weergegeven. Waar het bij de start van een PPS-project²³ op neerkomt is:

²¹ Evaluatie van Infrastructuurprojecten: Leidraad voor kosten-batenanalyse, Ministeries van Economische Zaken en Verkeer en Waterstaat, februari 2000.

²² Gemeenten, provincies of andere publiekrechtelijke lichamen

²³ In de verkenningsfase is het meestal niet duidelijk of een project door middel van PPS zal worden uitgevoerd. Maar aangezien dit een handreiking voor PPS-projecten is, wordt er hier vanuit gegaan dat dit wel het geval is.

1. Wat wil men met het project?(onderdeel hiervan is het waarom). Een voorbeeld hiervan is: ontlasting van (delen van) grote verkeersaders. In concretere termen komt dit neer op een verbinding van a naar b of over de rivier x;
2. Wat mag het ongeveer kosten. Het is van belang de totale integrale kosten van het project af te zetten tegen het nut van het project (kwantificeren van het nut);
3. Bij deze twee afwegingen mogen de publieke belangen niet uit het oog verloren worden. Voor elk project moet afgevraagd worden of het publieke belang hierbij gebaat is. Wil het Rijk vanuit het publieke belang (zoals door het Rijk gedefinieerd) dit project en is het Rijk bereid daar (zoveel) voor te betalen? Ofwel de nut/noodzaak moet voor het Rijk steeds worden afgewogen.
4. Wat is de scope en wat zijn de andere neveneffecten²⁴? Het gehele maatschappelijke speelveld dient zo snel mogelijk (globaal) bekend te zijn. Dit betekent dat de gevolgen voor **alle** partijen aangegeven dienen te zijn. Niet alleen de private en publieke partijen, maar ook derden, zoals onder meer milieulobby's, mede-overheden en, zeker niet te vergeten, de (eventuele) gebruikers;
5. Hoe wordt het bekostigd? Alhoewel dit gaandeweg kan wijzigen, is het verstandig een indicatie²⁵ te hebben hoe de publieke financiering er uit komt te zien. Dit vergroot de transparantie van de intenties van de overheid en daar zijn alle partijen bij gebaat.

Er is een aantal mogelijkheden van financiële structurering van PPS-projecten. Deze zijn²⁶:

- a fond perdu financiering
- beschikbaarheidsvergoeding
- gebruikersvergoeding

²⁴ Soms zijn hier al richtlijnen voor. Zo zijn in de Tracéwet bijvoorbeeld duidelijke eisen gesteld m.b.t. onderzoek naar (milieu)effecten.

²⁵ Bij de bekostiging van PPS-projecten kan de overheid vanuit zijn onderhandelingspositie echter erbij gebaat zijn om niet de exacte omvang van de publieke financiering bekend te maken.

²⁶ Financiële structurering van PPS-projecten, Kenniscentrum PPS, Ministerie van Financiën.
PPS-projecten in Control

- subsidie
- subsidie met claw-back of benefitsharing²⁷
- garanties
- leningen
- achtergestelde leningen
- aandelen

De voornoemde 5 vragen zijn voor elk project de basisgedachten. Deze vragen dienen gedurende het gehele proces in het achterhoofd gehouden te worden. Gaandeweg het proces zullen deze steeds verder ingevuld worden. Daarbij moet te allen tijde gelet worden op veranderingen. Wijzigingen in de basisgedachten kunnen verstrekkende gevolgen hebben. Als de stappen van nut/noodzaak en scope-bepaling zijn doorlopen kan het project in een raamwerk uitgewerkt worden. Bekeken kan worden wie de deelnemers aan de publieke en private kant zijn. Belangrijk is ook reeds vanaf het begin te denken in termen van VBTB, namelijk "Wat willen we bereiken", "Wat gaan we daarvoor doen" en "Wat mag het gaan kosten". Vanuit de publieke kant zijn deze WWW-vragen steeds het uitgangspunt bij het verder vorm geven van het publieke deel van het PPS-project.

In checklist I zijn de belangrijkste vragen uit paragraaf 3.2 en 3.3 opgenomen.

3.4 **Betrokken publieke partijen**

In het geval van een combinatie-project²⁸, moet er bekeken worden welke andere publieke partijen betrokken zijn (*public stakeholder analysis*). Het is zaak dat deze overheden, vooral qua doelstellingen, eerst op één lijn komen, zodat deze overheden doelmatig kunnen opereren in het vervolgtraject. Om deze reden is het aan te bevelen een *publiek-publieke overeenkomst* te sluiten, waarin (1) de doelstellingen van partijen staan en (2) afspraken over de wijze van samenwerking in de planvormingsfase. Verder dienen de betrokken overheden duidelijk vast te leggen (3) hoe het proces verloopt, (4) wie waarvoor

²⁷ In het kort: als de instantie winst maakt of minder kosten heeft dan begroot, dient er geld terugbetaald te worden.

²⁸ Zie § 2.5.

verantwoordelijk is, (5) hoe er verantwoording wordt afgelegd en (6) aan welke randvoorwaarden het in de planvorming op te stellen (project)plan moet voldoen.

De publieke doeleinden moeten:

- duidelijk worden geformuleerd (1)
- op één lijn worden gebracht (departement, provincie, gemeente) (2)
- draagvlak/commitment krijgen/hebben van de zijde van betrokken (publieke) partijen en de politiek (3)

Om dit proces in goede banen te laten verlopen zijn een goede coördinatie en een efficiënte informatievoorziening van essentieel belang. Voor de goede orde hebben deze betrekking op zowel de departementale als de interdepartementale coördinatie en informatiestroom. Zodra de actoren bekend zijn, dienen de coördinatoren (aanspreekpunten) binnen en tussen de departementen zo snel mogelijk aangewezen te worden.

In een publiek-publieke overeenkomst wordt vastgelegd:

- doelstellingen (1)
- bevoegdheden (2)
- procesafspraken (3)
- verantwoordelijkheidsverdeling (4)
- verantwoording (5)
- randvoorwaarden (6)

Het verdient aanbeveling dit proces niet te complex te maken. Het kan voorkomen dat er te veel verschillende partijen om de tafel zitten, hetgeen de besluitvorming kan vertragen (belemmering voor PPS). Verder is het van belang in een vroeg stadium het ministerie van

Financiën²⁹ bij de planvorming te betrekken. Een bijzondere rol is weggelegd voor de centrale directie Financieel Economische Zaken³⁰ (FEZ), de departementale Accountantsdienst (DAD of AD) en de centrale directie Juridische Zaken (JZ). Gezien hun overkoepelende verantwoordelijkheid voor en betrokkenheid bij het financieel beheer binnen het departement is het zeer aan te raden deze in een zo vroeg mogelijk stadium te betrekken bij het vormgeven van het PPS-project.

In checklist II zijn de belangrijkste checkpunten voor deze fase van het proces opgenomen.

3.5 *Betrokken private partijen*

Nadat publieke partijen overeenstemming hebben bereikt over *aard* en *doel* van de samenwerking, komt de vraag aan de orde wat de rol van private partijen in de planvormingsfase zou moeten zijn. De overheid kan in de planvormingsfase private partijen willen betrekken vanwege hun specifieke kennis of vaardigheden. Het vroegtijdig betrekken van private partijen (en derden zoals belangengroepen) kan daarnaast noodzakelijk zijn, omdat er partijen zijn waar de overheid niet om heen kan (bijvoorbeeld partijen met een strategische grondpositie). Dit kan ingevuld worden door een expertsessie op te zetten of een marktconsultatie uit te voeren, zodat er een beter beeld ontstaat van de ideeën die in de markt leven. Bij het gebruik van dit instrument is het wel belangrijk dat de overheid goed nadenkt wat het doel is van de marktconsultatie en welke vragen zij wil stellen aan private partijen. Naarmate de rijksoverheid concreter is in wat ze zelf wil, kan de marktconsultatie breder van opzet zijn en zal dit middel bruikbare informatie opleveren. Wil de rijksoverheid in een heel vroeg stadium met marktpartijen nadenken over de beste benadering van een probleem, dan kan ze dat het beste doen door een kleine groep experts te benaderen.

Aandachtspunten marktconsultatie³¹

- Marktconsultatie moet betrekking hebben op het op te lossen probleem, niet op de oplossingen zelf.
- De overheid moet resultaten van de marktconsultatie

²⁹ Dit betreft zowel de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) als de Directie Accountancy Rijksoverheid (DAR) voor respectievelijk de begrotings-/beleidsmatige consequenties en de uitvoerbaarheid/controleerbaarheid en het toezicht op de publieke gelden.

³⁰ In deze handreiking en de checklisten wordt her en der op het belang van het betrekken van het Ministerie van Financiën, de directies FEZ, JZ en de AD gewezen. Het hangt natuurlijk van (de grootte van) het project af in hoeverre dit noodzakelijk is. De achterliggende gedachte is dat het verstandig is (belangrijke) beslissingen te laten ondersteunen door specialisten binnen de organisatie.

³¹ Met dank aan het Kenniscentrum PPS.

terugkoppelen naar de private partijen, evenals de uitwerking die de publieke partij hier aan geeft.

- Wanneer de overheid de marktconsultatie openbaar maakt, geeft dit de private partijen de gelegenheid consortiumpartners te vinden.
- Marktconsultatie mag niet worden gebruikt als verkapte competitieronde. Private partijen die wel en niet hebben meegedaan aan de marktconsultatie, moeten gelijke kansen hebben bij de aanbesteding.

Private doelstellingen en middelen

Deze behoren in grote mate bekend te zijn voordat de publieke doelstellingen en plannen geaccordeerd zijn. Dit is evenwel een continu proces. Zo kan het een geruime tijd duren voordat de private partijen en derden in kaart gebracht zijn (naarmate het PPS-project vordert kan blijken dat ook andere private partijen betrokken kunnen/moeten worden). Het is ook goed mogelijk dat private betrokkenheid positieve invloed heeft op de besluitvorming over de publieke doelstellingen. Aan de andere kant kunnen de belangen en doelstellingen van derden ergens anders liggen, hetgeen voor ernstige vertraging dan wel stopzetten van het project kan zorgen. De private middelen hebben onder meer betrekking op mankracht, deskundigheid en financiën (waaronder ook solvabiliteit en continuïteit). Doelstellingen hebben is één, maar de uitvoerbaarheid is twee. Hoe sneller er duidelijkheid bestaat over de private middelen, des te sneller kan worden bekeken hoe realistisch de doelstellingen zijn.

Eerst moet de overheid zelf weten wat ze op hoofdlijnen wil ("is PPS hét middel om het doel te bereiken?"), pas als dat voldoende helder is, worden de private partijen betrokken. Hierbij zijn er twee categorieën private partijen, namelijk zij die meewerken aan het proces/project en zij die weliswaar invloed hebben maar niet deelnemen aan het PPS-project.

Het betrekken van private partijen moet niet te laat worden gedaan, immers private partijen kunnen een inhoudelijke meerwaarde aan het project leveren. Private partijen kunnen innovatieve ideeën aandragen die van invloed zijn op de

kosten. Dit kan leiden tot een (permanente) interactie. Aandacht om op belangrijke momenten dit vast te leggen en zo nodig het fiat hiervoor verkrijgen. Verder is het welslagen van een project (mede) afhankelijk van de private inbreng.

Van de private partijen dienen de motieven, doelstellingen en hun inbreng onderzocht te worden (*private stakeholder analysis*). De overheid verwacht van de private partijen dat men mee kan denken op een breed maatschappelijk terrein. Ook is het verstandig naar de integriteit van de bedrijven en de solvabiliteit en continuïteit van de bedrijfsvoering (dat laatste uitdrukkelijk ook in relatie tot de omvang van het project), alsmede de ervaringen met dergelijke projecten. De vraag hierbij is: "Is de private partner niet slechts uit op het eenmalig behalen van grote (over)winsten?". Dit vergt een zorgvuldige keuze van die private partijen. Voor het 'scannen' van de mogelijke partners kan onder meer gebruik gemaakt worden van referentieprojecten. Hierbij leert men over het algemeen meer van "slechte" projecten dan van "goede". De rode lijn in deze aspecten is het begrip "vertrouwen".

Succesvoorwaarden

De private partijen hechten vrijwel zonder uitzondering aan het **vertrouwen** dat partijen elkaar moeten geven. Dit is veelal persoonsafhankelijk en maakt in de ogen van de private partijen het aangaan van een verbintenis met de overheid lastig. Men ervaart de besluitvorming bij publieke partijen als stroperig en ondoorzichtig, maar beseft tegelijkertijd dat dit niet geheel kan worden voorkomen in ons huidige maatschappelijke bestel. Vanuit de publieke sector is er 'wantrouwen' over de invalshoek van de private sector; vooral gericht op te snel en te veel winst maken. Zowel publieke als private partijen vinden het gewenst dat er duidelijkheid bestaat over elkaars doelstellingen en over het te realiseren eindproduct. Politiek is evenwel niet altijd voorspelbaar en dat levert spanning op in relatie tot het aangaan van langjarige verbintenissen met private partijen. Dit is een gegeven, dat door alle partijen onder ogen gezien moet worden.

Cruciaal voor de private partijen is het vertrouwen wat zij in de andere partij (overheid) hebben. Dit vergt van de zijde van de overheid helderheid en doorzichtige besluitvorming, dit proces moet duidelijk worden geschetst voor alle betrokken partijen.

Als er overeenstemming aan overheidszijde bereikt is en de relevante marktpartijen in kaart gebracht zijn, kan bekeken worden met welke partijen in zee gegaan wordt. Het kan zijn dat er niet veel te kiezen valt, maar dat er verplicht samen gewerkt moet worden. Voor het toezicht hoeft dit niet veel verschil te maken. Het komt er op neer dat er onderhandeld moet worden over de contractvoorwaarden. Dit geldt onder meer voor de middelen (financiën, kennis, materiaal, etc.), verantwoordelijkheden, bevoegdheden en de rechtsvorm van het samenwerkingsverband. Deze onderhandelingen moeten uiteindelijk leiden tot een publiek-private overeenkomst.

In checklist III worden de belangrijkste checkpunten uit deze paragraaf kort weergegeven. Om het proces van onderhandelen, het maken van afspraken en de aangegane verplichtingen helder te houden, is naast een goede procesgang, een goede documentatie (dossiervorming) van groot belang. Dit niet alleen van belang vanuit juridisch oogpunt (welke toezeggingen en verplichtingen zijn er tussen Rijk en andere partijen (zowel publiek als privaat) aangegaan), maar ook omdat achteraf nagegaan moet kunnen worden (bijvoorbeeld bij een evaluatie) hoe het proces is verlopen en hoe de afspraken op deze wijze tot stand zijn gekomen (leerproces PPS)³².

3.6 *Afronding verkenningfase*

Naarmate de scope van een project breder wordt, is de noodzaak om al in de planvormingsfase samen te werken met andere partijen groter. Door uitbreiding van het plangebied is het mogelijk dat andere publieke of private partijen mede-initiatiefnemer worden. De overheid zal de mogelijke meerwaarde van scopeverbreiding moeten afwegen tegen een toename van de complexiteit van een project.

Aan het eind van de verkenning moet helder zijn wat het probleem is van de overheid, wat de omvang van het plangebied is en of in de planvormingsfase samenwerking met publieke en/of private partijen aan de orde is. Ter ondersteuning van de keuze voor PPS of niet heeft het Kenniscentrum PPS de publiek-private comparator (PPC)³³ ontwikkeld. De PPC maakt een schatting van de meerwaarde op het moment dat de keuze voor één van de aanbestedingsroutes gemaakt dient te worden. Het verdient de aanbeveling deze uit te voeren voor het einde van de verkenningfase. Waar het op neerkomt is dat bekend moet

³² Bij het project Betuweroute heeft de AR zelfs een specifiek onderzoek uitgevoerd naar het proces wat heeft geleid tot het nemen van de beslissing de Betuweroute aan te leggen. Het is voor alle partijen aantrekkelijker als dit in eigen handen gehouden wordt in plaats van dat de AR dit achteraf gaat doen.

³³ Zie § 4.2 voor een uitgebreidere beschrijving.

zijn wat het vervolgtraject is. Bij elke (tussen) stap en/of afweging is het van belang dat dit duidelijk en helder wordt vastgelegd. De overwegingen die ten grondslag liggen aan de keuzen moeten worden vastgelegd, zodat in latere fasen de redenen om een bepaalde richting in te slaan steeds helder zijn. Daarnaast is een goede (schriftelijke) vastlegging en adequate dossiervorming van cruciaal belang voor het informeren van de Tweede Kamer, het afleggen van verantwoording op enig moment, voor het houden van toezicht (zowel door de centrale diensten als het ministerie van Financiën), voor de controle en uiteraard de (ex post) evaluatie van de besluitvorming en/of het project.

Zorg voor een goede vastlegging van alle afspraken en een goed en toegankelijk dossier. Op ieder moment moet het mogelijk zijn het proces te reconstrueren en verantwoording over de gevolgde koers af te leggen.

3.7 *Projectorganisatie*

Alhoewel elk PPS-project uniek is en zo ook de projectorganisaties daarvan, is het van belang een model te hebben op basis waarvan getoetst kan worden. Als de projectorganisatie er anders uitziet dan hieronder beschreven, hoeft dat niet te betekenen dat die onjuist is. Dit is slechts een handvat.

Bij grote projecten, wat PPS-projecten vaak zijn, is het aan te bevelen de organisatie in stukken op te knippen en derhalve ook de uitvoering en verantwoordelijkheid daarvan. Het is bij complexe projecten namelijk over het algemeen ondoenlijk alles in één keer te overzien. Bovenaan op de hiërarchische ladder staat de opdrachtgever. De opdrachtgever is verantwoordelijk voor het project en zal de dagelijkse leiding leggen bij de opdrachtnemer, die als projectleider fungeert. Ter ondersteuning van zijn taak zal de opdrachtgever een stuurgroep instellen, die fungeert als adviesorgaan voor de opdrachtgever, waar het gaat om de voortgang, werkwijze, informatie en follow-up van het projectteam. De opdrachtgever zal het voorzitterschap van de stuurgroep bekleden. In de stuurgroep zijn zowel de beleidsorganisatie als buitenstaanders (zowel publieke als private) vertegenwoordigd. Vanwege de multi-disciplinaire benadering kunnen de directies FEZ, AD en JZ zijn vertegenwoordigd, in het bijzonder om de sturing, monitoring, kwaliteit en voortgang te bewaken. De projectleider en projectsecretaris (ten behoeve van de

verslaggeving) wonen de vergaderingen van de stuurgroep bij en geven de voortgang van het project weer (tijdpad, vorderingen, voorlopige resultaten). De eventuele aansturing vanuit de stuurgroep kan zo rechtstreeks plaatshebben.

Om een complex project beheersbaar te houden is het raadzaam het in fasen/onderdelen op te knippen, met elk een resultaatverantwoordelijke leidinggevende erop. Verder is het van belang de kennis en ervaring van de centrale directies in de projectorganisatie terug te laten komen.

De organisatie bestaat uit een projectteam, een klankbordgroep en werkgroepen. In het projectteam nemen de uitvoerenden zitting, waarbij de projectleider het voorzitterschap bekleedt. Het eigenlijke werk wordt verricht door de werkgroepen. Over de voortgang van het project, de voorlopige resultaten en de geplande verdere aanpak wordt geregeld overlegd met de klankbordgroep. Doelstelling daarvan is het weergeven van de stand van zaken, het aftasten of het projectteam met de activiteiten op de goede weg zit en eventueel het bijsturen van de aanpak. Belangrijk is dat de klankbordgroep respons geeft op hetgeen het projectteam aan werkzaamheden verricht. Deze terugkoppeling is belangrijk om het project op het juiste spoor te houden en om te zorgen voor het welslagen van het project. Naast het opnemen van uitvoerenden in de klankbordgroep kan er daarnaast worden gekozen voor het inschakelen van ter zake deskundigen (bijv. externe adviseurs).

Binnen de opzet van elke projectorganisatie moet steeds gevolgd kunnen worden:

1. de (invulling van) publieke verantwoordelijkheid en besluitvorming;
2. de (besteding en verantwoording van) publieke middelen;
3. de naleving van de private partijen van de afspraken omtrent door hen te leveren middelen.

Het verdient de aanbeveling om bij de opzet van een projectorganisatie een kwaliteitshandboek op te stellen. Hierin komt duidelijk naar voren wat de relatie tussen onder andere de projectorganisatie, de stuurgroep en het ministerie is. Verder wordt de PPS-projecten in Control

relatie met de private partijen transparant gemaakt. Aandachtspunt hierbij is wat de verantwoordelijkheden en de bevoegdheden van de verschillende spelers zijn (minister, stuurgroep, projectorganisatie, private partij). Het is verstandig om ook in deze fase FEZ, AD en JZ hierbij te betrekken. Vervolgens wordt bepaald wie welke rol gaat spelen in de projectorganisatie. Dat hier overeenstemming moet zijn tussen de publieke en private partijen en dat dit vertaald moet worden in een contract ligt voor de hand. Net zoals bij de opstelling van het proces zelf dient er bij een projectorganisatie een degelijk informatiesysteem aanwezig te zijn. Bekend moet zijn bij wie en waarover gerapporteerd moet worden, hoe dit dient plaats te vinden en aan wie dit moet gebeuren.

In checklist IV zijn de belangrijkste checkpunten, die in deze paragraaf behandeld zijn, opgenomen.

Checklist I

Nut/noodzaakdiscussie en scope

Kritische voorwaarden	
1.	Heeft er een nut/noodzaakdiscussie plaatsgevonden?
2.	Heeft er een (maatschappelijke) kosten-batenanalyse plaatsgevonden?
3.	Zijn de (publieke) doelstellingen algemeen bekend?
4.	Zijn de (verschillende) publieke belangen bekend, wijken deze af van de doelstellingen?
5.	Is de (optimale) scope bepaald?
6.	Zijn eventuele neveneffecten bekend?
7.	Zijn de randvoorwaarden duidelijk gesteld?
8.	Wat mag het kosten?
9.	Is de bekostigingswijze voor iedereen duidelijk?
10.	Wordt het publiek belang met dit project behartigd?
11.	Zijn (globaal gezien) de actoren bekend?
Overige voorwaarde	
12.	Indien aanwezig: is duidelijk welk flankerend beleid bepalend is voor het succes van het project?

Checklist II Publieke partijen en publieke doelstellingen

(zowel departementaal, interdepartementaal als andere overheden)

	Kritische voorwaarden
1.	Zijn alle publieke actoren bekend?
2.	Zijn de publieke (sub)doelstellingen bekend?
3.	Heeft er een <i>public stakeholder analysis</i> plaatsgevonden?
4.	Is de afbakening van het project concreet en toetsbaar vastgelegd?
5.	Is het te realiseren eindproduct meetbaar geformuleerd?
6.	Is er een plan geformuleerd voor de coördinatie van het PPS-project binnen en tussen de departementen? Wordt dit door alle partijen onderschreven?
7.	Zijn de bevoegdheden en verantwoordelijkheden, zowel departementaal als interdepartementaal, in grote lijnen gedefinieerd?
8.	Is er duidelijk hoe en door wie er verantwoording wordt afgelegd en over welke (publieke) middelen?
9.	Zijn de vorm en de hoogte van de publieke bijdragen (materiaal, kennis, financiën etc.) concreet en toetsbaar vastgelegd?
10.	Is tussen de betrokken partijen helderheid over de van toepassing zijnde randvoorwaarden?
11.	Is er een <i>publiek-publieke overeenkomst</i> gesloten met daarin bovenstaande voorwaarden? (de shortlist is te vinden in § 3.4)
	Overige voorwaarden
12.	Zijn de functionele eisen aan het project concreet en toetsbaar vastgelegd?
13.	Zijn de publieke doelstellingen (inclusief eventuele sub-doelen) duidelijk gedefinieerd in operationele termen?
14.	Zijn de publieke (sub)doelstellingen vermeld in kamerstukken?

15.	Zijn de publieke doelstellingen gerangschikt naar "belangrijkheid" ten opzichte van het publieke geld? (m.a.w. welke zijn meer en welke zijn minder essentieel). Welke criteria zijn hierbij gehanteerd?
16.	Zijn wijzigingen in de doelstellingen steeds expliciet en gemotiveerd aangegeven (ook richting de kamer)?
17.	Heeft er afstemming tussen Rijk en Overige overheden plaatsgevonden?
18.	Zijn er duidelijk afspraken over het te volgen proces gemaakt?
19.	Is bij een ex ante evaluatie getoetst op heldere en consistente doelstellingen.
20.	Biedt het voorgestane model voldoende waarborgen voor een goed toezicht op de besteding van publieke middelen.
21.	Is er een afhankelijkheidsanalyse uitgevoerd en zijn de maatregelen van het flankerend beleid voor het project concreet en toetsbaar vastgelegd?
22.	Zijn deze afspraken goed vastgelegd (ook m.b.t. de coördinatie en het toezicht op de publieke middelen)?

Checklist III *Private en overige partijen (lobby's etc.)*

	Kritische voorwaarden
1.	Heeft er een marktconsultatie (of een expertsessie) plaatsgevonden?
2.	Zijn alle private actoren bekend?
3.	Zijn de private (sub)doelstellingen bekend?
4.	Heeft er een <i>private stakeholder analysis</i> plaatsgevonden?
5.	Is de vorm en de eventuele hoogte van de private bijdragen (geld, grond, kennis etc.) concreet en toetsbaar vastgelegd?
6.	Zijn de afspraken zorgvuldig vastgelegd en is er een goed en toegankelijk dossier?
7.	Heeft er een toets met de publiek-private comparator (onder auspiciën van het PPS-kenniscentrum) plaatsgevonden?
	Overige voorwaarden
8.	Zijn de private doelstellingen gerangschikt naar "belangrijkheid"? (m.a.w. welke zijn meer en welke zijn minder essentieel). Op grond van welke criteria is deze rangschikking tot stand gebracht?
9.	Is bekend waar de private middelen vandaan komen (Is de financieringsconstructie transparant)?
10.	Is bekend hoe de private financiers hun vergoeding krijgen/willen?
11.	Is er van de publieke kant acceptatie van de private doelstellingen en middelen?
12.	Zijn alle overige (relevante) partijen bekend?
13.	Zijn de (sub)doelstellingen van de overige partijen bekend?
14.	Is er bij de selectie van private partijen gelet op hun: motieven, doelstellingen, integriteit, policy, reputatie, solvabiliteit en continuïteit van de bedrijfsvoering?

Checklist IV Projectorganisatie

	Kritische voorwaarden
1.	Is er een heldere beschrijving hoe de projectorganisatie eruit ziet?
2.	Zijn FEZ, AD en JZ bij de totstandkoming van de projectorganisatie betrokken? Zijn hun aanbevelingen steeds opgevolgd? Zo nee, waarom niet?
3.	Zijn de afspraken zorgvuldig vastgelegd en is er een goed en toegankelijk dossier?
4.	Is de relatie tussen de projectorganisatie, stuurgroep, minister(ie), ander overheden en eventueel private partijen duidelijk vastgesteld?
5.	<p>Zijn de verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk afgebakend van de (indien aanwezig):</p> <ul style="list-style-type: none"> • projectorganisatie • stuurgroep • werkgroep • klankbordgroep • ministerie c.q. ministeries (zowel beleidsdirecties als FEZ, AD en JZ) • andere overheden • private partijen
6.	Is er een kwaliteitshandboek?
7.	<p>Is er een systeem van informatievoorziening geregeld tussen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • de projectorganisatie en de stuurgroep onderling • vanuit de projectorganisatie en de stuurgroep richting FEZ en/of richting ministerie in het algemeen (bijv. richting verantwoordelijke beleidsdirectie) • de betrokken private partijen en de projectorganisatie
	Overige voorwaarden

8.	Blijven de uitvoerende bestuurders en ambtelijke diensten binnen het door de politiek geaccordeerde kader?
9.	Is er een organisatie opgezet die capabel is om het plan uit te voeren (kiezen van de juiste samenwerkingsvorm)?
10.	Is er binnen de projectorganisatie een duidelijke <i>projecttrekker</i> (entrepreneur) met voldoende bevoegdheden aangewezen?
11.	Is er ruimte overgelaten voor de projectorganisatie en stuurgroep om zelfstandig beslissingen te nemen; is vastgelegd in welke gevallen afstemming moet plaatsvinden met, dan instemming verkregen moet worden van, het ministerie c.q. ministeries en/of de betrokken private partijen?
12.	Zijn de AD en FEZ betrokken geweest bij het opstellen van het kwaliteitshandboek (in het bijzonder het onderdeel AO/IC)?
13.	Is er een audit op het kwaliteitshandboek uitgevoerd?
14.	Is voor de betrokken personen en instanties duidelijk (helder voorschriften) <i>aan wie</i> en <i>waarover</i> er gerapporteerd dient te worden?
15.	Is er geregeld hoe er (eventueel) bijgestuurd kan worden?
16.	Hoe en door wie worden de uitkomsten van het informatie systeem beoordeeld op betrouwbaarheid? Is er voorzien in het vaststellen van de doelmatigheid en de rechtmatigheid?

4 Planvorming

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 is de verkenningfase van de publiek-private samenwerking aan de orde gekomen. Er zijn voor het vervolg twee mogelijkheden. Of er wordt een contract op hoofdlijnen gesloten, waarna deze gedurende het project via deelcontracten wordt uitgewerkt, of er wordt een gedetailleerd contract getekend. In dat contract worden dan alle voorwaarden voor het hele project opgenomen (gezien de complexiteit van de meeste PPS-projecten zal dit niet vaak voorkomen; daarbij zal dit zeer waarschijnlijk het innovatieve van PPS tenietdoen). In de planvorming wordt de basis gelegd voor de uiteindelijke verhouding tussen de betrokken partijen en mede daardoor wordt in deze fase de inhoud van het te sluiten contract bepaald.

De planvormingsfase bestaat uit drie hoofdelementen. Dit zijn:

1. De uiteindelijke (samenwerkings)vorm in de planvormingsfase
2. Uitwerking van de plannen
3. afsluiting van de planvormingsfase

4.2 De samenwerkingsvorm

In de verkenningfase heeft als belangrijke stap in de samenwerking het afstemmen van de doelstellingen, middelen en kosten plaatsgevonden. Dit is een proces van wikken en wegen, waarin beide partijen trachten hun positie te verdedigen. Op basis van het voor handen zijnde materiaal dienen de knelpunten zo snel mogelijk geïdentificeerd en opgelost te worden. Een van de knelpunten *kan* zijn dat het proces onoverzichtelijk wordt door het proces tot in elk detail te willen bepalen. Een oplossing hiervoor kan zijn het hanteren van een output-gerichte benadering (output-specificatie)³⁴. Niet op detailniveau beslissen, maar op hoofdlijnen. Het is van essentieel belang dat de coördinatie binnen en tussen de departementen en overige overheden goed geregeld is, ook nu moet er van de gehele publieke kant overeenstemming zijn over de doelstellingen en middelen. Bij de afsluiting van de planvorming moet een plan op tafel te liggen in termen van output en met een

³⁴ Doelstelling van output-specificatie is een heldere en concrete uiteenzetting van de eisen die de publieke kant stelt aan het project in termen van output.

commitment van alle partijen, dat geaccordeerd moet worden door de Tweede Kamer³⁵ (voor als het Rijk één van de betrokken partijen is).

Door het hanteren van een output-gerichte benadering worden de ogen meer gefocust op het uiteindelijk te behalen resultaat, dan dat er steeds tot in detail wordt bepaald wat partijen moeten gaan doen. Van belang is dat er over het programma van eisen volstrekke duidelijkheid bestaat.

In de fase van de planvorming is het proces zodanig gevorderd, dat er niet meer puur op hoofdlijnen wordt gedacht en onderhandeld. Het gaat nu niet alleen meer om het hoe en waarom. Er wordt inhoudelijker en gedetailleerder gewerkt. De specialisten gaan een grotere rol spelen. Dit zijn onder meer het PPS-kenniscentrum, de juridische afdelingen, FEZ en de AD. Daarnaast zal in deze fase een beroep worden gedaan op externe deskundigheid, zoals de landsadvocaat.

Het PPS-kenniscentrum is opgericht om alle eventuele problemen die zich voor kunnen doen rond PPS doelgericht te lijf te gaan. Alle aanwezige kennis en ervaringen betreffende PPS binnen en buiten Financiën wordt hier verzameld. Hiervoor zijn onder meer werknemers van andere departementen bij het kenniscentrum gedetacheerd. Zij staan immers direct in contact met hun eigen departement, waar (kleine) PPS-kenniscentra opgericht zijn. Zo kunnen de eventuele problemen sneller gesignaleerd en meegenomen worden in de besluitvorming of adviezen. Om projectverantwoordelijken in staat te stellen de aantrekkelijkheid van PPS-arrangementen tijdig en objectief te vergelijken met andere publieke projectuitvoering heeft het kenniscentrum twee doeltreffende vergelijkingsmethoden ontwikkeld: de *publiek private comparator* en de *publieke sector comparator*³⁶, kortweg de PPC en de PSC. De keuze voor het samenwerkingsmodel moet door het gebruik van het financieel vergelijkingsinstrumentarium worden onderbouwd. De PPC maakt een schatting van de meerwaarde op het moment dat de keuze voor één van de aanbestedingsroutes (traditioneel, innovatief of PPS) gemaakt dient te worden. Dit om te voorkomen dat een hoop geld en tijd wordt besteed aan een aanbestedingsroute, waarvan

³⁵ Dit is geen harde eis. Het is van groot belang dat de Tweede Kamer het project steunt. Het hoeft echter niet zo te zijn dat de TK elke stap moet accorderen. Dit zou ook kunnen d.m.v. voortgangsrapportages.

eigenlijk van tevoren al duidelijk had kunnen zijn dat deze minder meerwaarde oplevert dan de andere aanbestedingsroutes. De *PSC* wordt gebruikt wanneer men een finaal oordeel over de meerwaarde van het project (in de aanbestedingsfase) wil vellen. De *PSC* geeft een schatting van de kosten van de publieke, traditionele aanbestedingsvariant. Vervolgens wordt de *PSC* aangepast aan de uit de onderhandelingen blijkende risicoverdeling. De risico's die aan de private sector worden over gedragen, moeten geprijsd worden en verwerkt in de *PSC*. De uitkomst geeft vervolgens antwoord op de vraag of de concrete private bieding inderdaad een betere prijs-kwaliteitverhouding oplevert dan het publieke alternatief. Het is voor de overheid ongunstig als achteraf blijkt, dat *PPS* niet voordeliger is, dan de gebruikelijke alternatieven. Met deze toetsen kan dat voorkomen worden. Het is van belang deze kennis in een zo vroeg mogelijk stadium aan te wenden.

Bij elke vorm van samenwerken (zo ook *PPS*) en uitbesteding is het verstandig een juridische toetsing te laten verrichten. Het gaat immers veelal om grote projecten, waarbij foutieve hantering van ondermeer de EG-richtlijnen op het terrein van de mededinging en het Europees aanbesteden tot schadeclaims van potentieel benadeelden kan leiden. Daarom is het zeer gewenst *JZ* en/of de landsadvocaat op een zo vroeg mogelijk tijdstip in het proces te betrekken. Ook andere adviseurs, zoals de *AD* en *FEZ* spelen vanuit hun natuurlijke adviesfunctie een (belangrijke) rol in het proces. Daarnaast is het denkbaar dat andere (externe) adviseurs bij het proces betrokken worden (juridisch, financieel of technisch). Voorbeelden van andere adviseurs zijn organisatie-adviseurs of bouw-adviseurs. De overheid heeft niet altijd de expertise zelf in huis om een goede inschatting te maken van het (bijvoorbeeld) technische deel van de private voorstellen. Voor de *PPC* en de *PSC* is het aan te bevelen adviseurs in te huren.

Externe inhuur kan een meerwaarde opleveren voor het project en in sommige gevallen moet er zelfs externe deskundigheid worden verworven. Voorwaarde is dat de juiste adviseur, op het juiste moment met de juiste adviezen komt. Dat lijkt logisch, maar vergt in de praktijk een zorgvuldige bezinning op het moment waarop men externen inhuurt, de taakopdracht voor externen en de wijze waarop hun werk wordt beoordeeld en hun aansprakelijkheid wordt geregeld. Externe inhuur ontslaat de overheid niet van de eigen verantwoordelijkheid.

³⁶ Handleiding publiek private comparator en publieke sector comparator, *PPS Kenniscentrum*, Ministerie van Financiën
PPS-projecten in Control

Voor het inhuren van een adviseur is het van belang dat bepaald wordt waarom en met welke opdracht en voor welke prijs deze wordt ingehuurd. Een duidelijke taakomschrijving is hierbij voor beide partijen wenselijk. Het voorkomt misvattingen en teleurstellingen achteraf en is tevens een goede leidraad voor partijen hoe men met elkaar omgaat en wat men van elkaar mag verwachten. Bij adviseurs moet er afgevraagd worden wat ze gedaan hebben, waarom ze het gedaan hebben, wanneer (tijdspanne) ze het gedaan hebben en vooral wat de kwaliteit van de geleverde prestaties is geweest (hoe hebben ze het gedaan). Deze vragen hebben betrekking op het aspect dat de kosten ervan verantwoord moeten worden en op het aspect van juistheid en bruikbaarheid. Als een advies niet juist blijkt te zijn, kan dit leiden tot eventuele juridische procedures tegen de overheid. Daar de adviezen niet altijd op juistheid beoordeeld kunnen worden (de overheid huurt de adviseurs daar immers voor in), verdient het aanbeveling dit in het contract met de adviseur af te dekken (aansprakelijkheid adviseur voor onjuiste adviezen). De kwaliteitsborging bij de adviseurs, het vragen van referenties, ervaringen die elders zijn opgedaan met deze adviseurs zijn daarbij belangrijke informatiebronnen over de te verwachten kwaliteit van de ingehuurde adviseurs. Toch is een *second opinion* steeds aan te bevelen bij cruciale adviezen. Uitgangspunt bij dit alles is dat duidelijk moet zijn voor alle betrokken partijen wie waarvoor wel of niet aansprakelijk is. Dit geldt voor het inhuren van externe adviseurs en het verhuren (of uitlenen) van interne adviseurs aan externe partijen. Tevens is het aan te raden de overdracht van het intellectueel eigendom in het contract te laten opnemen, zodat de kennis voor latere projecten aangewend kan worden. Bij het inhuren van externe adviseurs moet (boven de f472.312,=³⁷) Europees aanbesteed worden.

In checklist V zijn de checkpunten, die ten aanzien van de samenwerkingsvorm essentieel zijn, opgenomen.

4.3 Aanbesteding

Tijdens vrijwel elke PPS zullen onderdelen aanbesteed worden. Het verdient aanbeveling voor elke aanbesteding een aanbestedingsdossier aan te leggen. De projectorganisatie is verantwoordelijk voor het besluit om al dan niet tot aanbesteding over te gaan (let op de motiveringsplicht en de verplichte publicatie hiervan), doorloopt het gehele proces van de Europese aanbesteding (aankondiging, publicatie, selectie, onderhandelingen en gunning)

³⁷ Onder voorbehoud van veranderingen in Europese wetgeving. Voor diensten ten behoeve van de centrale overheid is het drempelbedrag f307.003,=

en legt dit proces steeds nauwkeurig vast in het aanbestedingsdossier. Het is verstandig de AD, FEZ, JZ en/of de landsadvocaat vanuit hun overkoepelende verantwoordelijkheid en hun kennis/ervaring te betrekken bij de aanbesteding en de af te sluiten contracten/overeenkomsten.

In dit dossier komt te staan:

- de fasen waarin aanbesteed wordt
- hoe en waarom er is aanbesteed (plan van aanpak)
- de procedure die er gevolgd moet worden (en gevolgd wordt)
- hoe flexibel de afgesloten contracten zijn (zoals raamcontracten of mantelovereenkomsten)

Het is tevens aan te bevelen bij te houden wat er van de aanbesteding is geleerd (en kan worden); dit ten behoeve van de aanbesteding van latere fasen (of ten behoeve van het vergroten van de kennis van het departement) en voor de ex-post evaluatie. De aanbestedingen van PPS-projecten zullen vrijwel allemaal aan de hand van de Europese Aanbestedingsrichtlijnen (EAR) geschieden. Naast de richtlijnen voor het aanbesteden van diensten is er een richtlijn voor het aanbesteden van producten, waar het bij PPS over het algemeen om gaat.

Wie moeten de EAR toepassen³⁸:

- de Staat: ministeries en rijksdiensten
- provincies
- gemeenten
- waterschappen
- gemeentelijke regelingen
- publiekrechtelijke instellingen
- verenigingen en samenwerkingsverbanden, gevormd door de

³⁸ Europese regelgeving voor overheidsopdrachten, ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 1998
PPS-projecten in Control

hiervoor genoemde diensten, instellingen of lichamen.

Welke richtlijnen zijn er en wat zijn de drempelbedragen:

<i>Richtlijnen</i>	<i>Drempelbedrag³⁹</i>	<i>Drempelbedrag⁴⁰</i>
Leveringen	f472.312,-	f307.003,-
Diensten	f472.312,-	f307.003,-
Werken	f11.807.815,-	f 11.807.815,-

- Onder **diensten** verstaat de richtlijn: alle overeenkomsten op het gebied van dienstverlening, die niet beschouwd kunnen worden als opdrachten voor leveringen of werken. Voorbeelden hiervan zijn onderhoudsdiensten, schoonmaakdiensten, accountantsdiensten, vuilnisophaaldiensten, verzekeringsdiensten, etc.. Ook het uitschrijven van prijsvragen voor ontwerpen wordt in de richtlijn "Diensten" geregeld.
- Onder **leveringen** verstaat de richtlijn: contracten voor de aankoop, het leasen, het huren of in huurkoop nemen (met of zonder koopoptie) van produkten. Het gaat hier bijvoorbeeld om de aankoop van kantoorbenodigdheden, het leasen van auto's, etc.. Werkzaamheden voor de installatie van deze produkten vallen ook onder leveringen. Naast het kopen vallen dus ook het plaatsen of installeren van bijvoorbeeld medische apparatuur of een telefooncentrale onder leveringen.
- Onder **werken** verstaat de richtlijn: alle overeenkomsten op het gebied van de bouwnijverheid, zoals gebouwen, bruggen, baggerwerkzaamheden, wegen en tunnels. Verder vallen de activiteiten die een onlosmakelijk onderdeel uitmaken van de bouwopdracht ook onder de richtlijn "Werken", zoals in sommige gevallen installatiewerkzaamheden.

In checklist VI zijn de belangrijkste checkpunten opgenomen.

4.4 De uiteindelijke (samenwerkings)vorm

Bij het afsluiten van de verkenningsfase is bekend geworden in welke vorm de rijksoverheid haar plannen in de planvormingsfase verder wil uitwerken. Hierbij kan gekozen worden uit 2 verschillende (hoofd)vormen.

³⁹ Dit zijn de maximumbedragen. Beneden deze bedragen hoeft niet Europees aanbesteed te worden. Daarboven is men wettelijk verplicht Europees aan te besteden (de bedragen zijn onder voorbehoud van veranderingen in Europese wetgeving). Te vinden op de internetsite van het Ministerie van Economische Zaken.

⁴⁰ Voor diensten ten behoeve van de centrale overheid gelden andere tarieven.

4.4.1 Geen PPS in de planvormingsfase

De rijksoverheid is in dit geval alleen (of samen met een andere overheid) de initiatiefnemer en uit de verkenningsfase is naar voren gekomen dat in de planvormingsfase geen structurele samenwerking met private partijen aangegaan wordt.

4.4.2 Wel PPS in de planvormingsfase

In de planvormingsfase kan de (rijks)overheid samen met private partijen een nadere invulling geven aan de doelstellingen van de overheid en proberen die doelstellingen te combineren met de doelstellingen van private partijen.

PPS in de planvormingsfase kan meerwaarde opleveren door:

- in een vroeg stadium kennis en expertise van publieke en private partijen bijeen te brengen;
- de verschillende publieke en private planonderdelen op elkaar af te stemmen;
- afspraken te maken over de verdeling van kosten en opbrengsten binnen een project;
- te proberen waardeverstijgingen in de directe omgeving, die ontstaan door investeringen in de publieke voorzieningen, te betrekken in het project (value capturing).
- Verkrijgen van wederzijds commitment (en transparantie in proces).

Daarbij geldt dat samenwerking in de planvormingsfase complex is en veel (extra) tijd vraagt. De mogelijkheden om meerwaarde te realiseren zal afgewogen moeten worden tegen een toename van de complexiteit.

Voor PPS in de planvormingsfase zijn er twee mogelijkheden als het gaat om het bepalen met welke private partners de overheid aan de slag gaat.

- *Private partijen waar de overheid niet om heen kan*

Wanneer samenwerking met private partijen in de planvormingsfase nodig is omdat de overheid er niet om heen kan, is het van belang helder in beeld te brengen wat de doelstellingen en de rol van de verschillende partijen zijn. In een intentie-overeenkomst moet in ieder geval worden vastgelegd hoe de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden is vormgegeven. Verder moet de wijze van financiering, de informatie-uitwisseling en een aantal procedurele zaken⁴¹ worden geregeld. Daarnaast worden de randvoorwaarden voor het op te stellen (project)plan vastgelegd. Bij het bepalen van de rol van partijen is het van belang welke partij uiteindelijk de opdrachtgever voor het op te stellen (project)plan wordt. De rijksoverheid heeft de keuze tussen zelf (mede)opdrachtgever te worden of de private partij als de opdrachtgever te aanvaarden⁴². In elk geval moet de rijksoverheid vooraf vastleggen aan welke doelstellingen en randvoorwaarden het (project)plan moet voldoen.

- *Vrijwillige samenwerking met private partijen in de planvormingsfase*

De rijksoverheid kan er voor kiezen al in een vroeg stadium private partijen te selecteren om gezamenlijk de planvormingsfase te doorlopen. De samenwerking met deze geselecteerde private partij(en) kan dan heel goed voor alleen de planvormingsfase gelden. Een andere mogelijkheid is dat de rijksoverheid in de planvormingsfase een integrale aanbesteding doet voor de planvorming, realisatie en exploitatie. Dit houdt in dat in een heel vroeg stadium het hele project aanbesteed moet worden. Het selecteren van private partijen in de planvorming moet uiteraard conform de Europese aanbestedingsregels en mededingingsregels gebeuren.

Samenwerking in de planvormingsfase wordt geregeld door middel van een (intentie)overeenkomst tussen de (Rijks) overheid en de private partij(en)

Als gekozen wordt voor een samenwerking met private partijen en de doelstellingen en rolverdelingen (bv. wel of geen (mede)opdrachtgever) over en weer duidelijk gemaakt en geaccordeerd zijn, wordt dit vastgelegd in een contract: de zogeheten **publiek-private**

⁴¹ Zoals een geschillenregeling, een regeling over exclusiviteit en vertrouwelijkheid van de onderhandelingen, eigendomsrechten van ideeën

⁴² Hier is sprake van een gemandateerd opdrachtgeverschap, anders is er sprake van een subsidie-relatie.
PPS-projecten in Control

overeenkomst. In ieder geval dienen de betrokken partijen duidelijk vast te leggen hoe het proces verloopt, wie verantwoordelijk is, hoe verantwoording wordt afgelegd⁴³ en aan welke randvoorwaarden het uit te werken (project)plan moet voldoen.

Het zou in het kader van deze handreiking te ver voeren om uitgebreid in te gaan op het sluiten van overeenkomsten en de eisen die daaraan moeten worden gesteld. In dat kader wordt verwezen naar de handreiking "In contact met het contract" van het ministerie van Financiën⁴⁴, waarin door middel van een aantal checklisten de relevante vragen rondom het sluiten van contracten zijn opgenomen.

4.5 *Uitwerking van de plannen*

Het uitwerken van de plannen hoeft niet per definitie gelijke tred te houden met de (samenwerkings)vorm waarvoor is gekozen. Het is mogelijk dat de overheid niet om een private partij heen kan en gedwongen wordt tot (verplichte)samenwerking, maar de plannen toch (in overleg) zelf uitwerkt. Voor het uitwerken van de plannen zijn er de volgende mogelijkheden:

4.5.1 *Rijksoverheid werkt zelf het plan uit*

Dit betekent dat de rijksoverheid zelf de gewenste output beschrijft en een aanbestedingsstrategie uitwerkt. Dit hoeft niet te betekenen dat er later geen samenwerking is met andere partijen, er is alleen voor gekozen dat de rijksoverheid de plannen uitwerkt. Hiervoor is het van belang de doelstellingen van alle betrokken partijen op papier te hebben (publieke-publieke overeenkomst of publiek-private overeenkomst).

Over het algemeen is de rijksoverheid in dit geval zowel de opdrachtgever van de planvorming als van de realisatie (publiek opdrachtgeverschap). Voorbeelden van dit soort projecten zijn grote railverbindingen, tunnels en snelwegen. Maar het is mogelijk dat in de realisatiefase de rijksoverheid mede-opdrachtgever is.

⁴³ in deze overeenkomst wordt feitelijk hetzelfde geregeld als de eerder behandelde intentie-overeenkomst

⁴⁴ aan te vragen bij het secretariaat van de DAR afdeling CFM, tel. 070-3427252
PPS-projecten in Control

4.5.2 De andere overheden en/of private partijen werken het plan uit⁴⁵

Hierbij zijn twee benaderingen mogelijk. Of het bedrijfsleven is gekomen met een initiatief voor een project en schrijft dit uit, waarbij de rijksoverheid later instapt (in welke mate is afhankelijk van het project), of de overheid en andere overheden en/of private partijen zijn in de verkenningfase overeengekomen dat de andere overheden en/of de private partijen het plan uitwerken.

Indien het initiatief bij het bedrijfsleven ligt, is het als Rijksoverheid noodzakelijk eerst zelf de verkenningfase door te lopen. Los van het initiatief en de verdere uitwerking van het plan moet de overheid bepalen in hoeverre er een probleem voor de overheid is. Immers voor initiatieven vanuit het bedrijfsleven is het zaak dat de rijksoverheid zelf een nut/noodzaakdiscussie (en KBA) uitvoert.

4.5.3 Het plan wordt uitgewerkt samen met andere overheden en/of private partijen

Deze stap is een vervolg van de aangegane samenwerking. In de publiek-publieke en/of publiek-private overeenkomst is de rolverdeling al duidelijk gemaakt. Hierin is eveneens vastgelegd aan welke randvoorwaarden het plan moet voldoen.

4.5.4 Het plan wordt aanbesteed door de rijksoverheid alleen of in samenwerking met andere overheden en/of private partijen.

Zowel de rijksoverheid, als alle andere samenwerkingsvormen kunnen besluiten de planvorming aan te besteden. Voordat kan worden gestart met aanbesteden is het van belang dat de betrokken partijen hun plannen en doelstellingen goed gedefinieerd (operationeel) hebben⁴⁶. De partij aan wie het uitbesteed wordt moet een heldere taakopdracht krijgen, waarbij vooral de output voor alle partijen helder is. Bij het voorbereiden van de aanbesteding⁴⁷ kunnen de aanbestedende partijen eveneens de markt consulteren. Een innovatieve vorm van aanbesteden wordt gevormd door zogenaamde "Design and Build" in voorkomende gevallen uitgebreid met "Maintain".

⁴⁵ Hoewel deze vorm op aanbesteden lijkt, is dit niet het geval. Bij aanbesteding wordt een externe partij ingehuurd om het werk te doen, terwijl hier sprake is van een vorm van samenwerking (of een aanzet daartoe).

⁴⁶ waarbij controleerbaarheid en uitvoerbaarheid belangrijke aandachtspunten zijn

⁴⁷ opstellen procedure, aanbestedingsvoorwaarden formuleren, selectiecriteria, aankondigingen etc
PPS-projecten in Control

4.5.5 *Integrale aanbesteding voor de planvorming, realisatie en exploitatie*

De integrale aanbesteding is een verregaande vorm van PPS. Zowel de planvorming als de realisatie en exploitatie komen in handen van de private partij. De stappen hiervoor zijn al beschreven in de paragraaf "*vrijwillige samenwerking met private partijen in de planvormingsfase*".

In checklist VII is een aantal eisen gesteld ten aanzien van de inhoud van de uit te werken plannen. Deze zijn voor een belangrijk deel ontleend aan het AR-onderzoek naar het project Betuweroute.

4.6 *Afsluiting van de planvormingsfase*

Uiteindelijk is het de bedoeling dat de planvorming uitmondt in een *masterplan* met daarin (financiële) afspraken over de verdeling van kosten en opbrengsten, de gewenste output en de wijze waarop het plan gerealiseerd gaat worden. Daarbij komt de vraag aan de orde of het plan als één geheel ter uitvoering wordt gebracht of in onderdelen. Voor het geheel of voor elk onderdeel moet helder zijn wie de opdrachtgever is. Voor onderdelen waar rijkelementen in zitten, staan voor de rijksoverheid als opdrachtgever de volgende opties open:

- enige opdrachtgever;
- gezamenlijk met andere overheden(publieke opdrachtgever);
- samen met eventueel andere overheden en met private partijen in een joint venture (publiek-private opdrachtgever);
- geen opdrachtgever.

In situaties waarin de overheid geen opdrachtgever is, kan zij toch een zekere verantwoordelijkheid wensen te houden. Dit kan vorm krijgen door toezichtarrangementen op te stellen, waarbij de rijksoverheid de beschikking over haar bestuursrechtelijk instrumentarium behoudt.

De belangrijkste elementen vinden uiteindelijk hun weerslag in het op te stellen contract, hetgeen in hoofdstuk 4 aan de orde komt. In checklist VIII zijn de punten opgenomen die in het masterplan moeten worden opgenomen.

Checklist V De samenwerkingsvorm

Kritische voorwaarden	
1.	Zijn de verantwoordelijkheden van de samenwerkende partijen helder geformuleerd.
2.	Is de besluitvormingsprocedure (binnen het samenwerkingsverband) helder geformuleerd?
3.	Is er een plan geformuleerd in termen van output met een commitment van alle partijen
4.	Op welke punten zijn er tekortkomingenesignaleerd?
5.	Heeft er overleg plaatsgevonden met het kenniscentrum PPS van Financiën?
6.	Heeft er een toets met de publiek sector comparator (onder auspiciën van het PPS-kenniscentrum) plaatsgevonden?
Overige voorwaarden	
7.	Is er ruimte overgelaten om tijdens het proces doelen en/of beleid bij te stellen?
8.	Is bij een (eventuele) ex ante evaluatie getoetst op een outputgerichte benadering?
9.	Is het geheel geaccordeerd door de Tweede Kamer ⁴⁸ .
10.	Is er bekend wie wat verder gaat uitwerken?
11.	Heeft er overleg plaatsgevonden met JZ en/of de landsadvocaat?
12.	Zijn er externe adviseurs (ook die voor een <i>second opinion</i>) ingeschakeld?
13.	Zijn de diensten van de externe adviseurs (indien nodig) Europees aanbesteed?
14.	Zijn hun aanbevelingen steeds opgevolgd? Zo nee, waarom?
15.	Is de aansprakelijkheid van de externe adviseurs, ook die van de <i>second opinion</i> , contractueel vastgelegd?

⁴⁸ In de handreiking staat er vaker dat er geaccordeerd moet worden door de TK. Dit hoeft niet te betekenen dat alle stappen afzonderlijk geaccordeerd moeten worden. Het kan ook zo zijn dat de TK het gehele proces in een eerder stadium al heeft goedgekeurd. Het is meer een reminder dat de TK niet vergeten moet worden in de besluitvorming.

Checklist VI Aanbesteding

	Kritische voorwaarden
1.	<p>Is er een aanbestedingsdossier gevormd en staan daarin de volgende elementen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De verschillende fasen/momenten? • Hoe en waarom er is aanbesteed (plan van aanpak)? • De procedure die gevolgd moet worden (en die gevolgd is)? • Hoe flexibel de afgesloten contracten zijn (bv. Raamcontracten of mantelovereenkomsten) ? • Wat is/wordt van de aanbesteding geleerd? • Hoe en wanneer er geëvalueerd dient te worden?
2.	<p>Zijn bij de vorming van het aanbestedingsdossier de volgende partijen geraadpleegd?</p> <ul style="list-style-type: none"> • AD • FEZ • JZ • Landsadvocaat
3.	<p>Wordt er rekening gehouden met de Europese Aanbestedingsregelingen?</p>

Checklist VII Uitwerking van het plan

	Kritische voorwaarden
1.	Zijn de effecten, neveneffecten en/of de directe omgevingseffecten van het project in meetbare termen geformuleerd?
2.	Zijn de beoogde effecten van het flankerend beleid meetbaar gespecificeerd (en is dit gekoppeld aan een afhankelijkheidsanalyse)?
3.	Is aangegeven op welk tijdstip de gebruikers van het project het in gebruik kunnen nemen?
4.	Is aangegeven op welk moment/tijdstip de flankerende maatregelen tot uitvoering moeten zijn gebracht?
5.	Zijn er voor de private bijdrage tussentijdse doelen vastgelegd?
6.	Is het tijdstip waarop de private bijdrage in de kosten van het project moet zijn gerealiseerd, vastgelegd?
	Overige voorwaarden
7.	Zijn voor de toekomstige effecten (zowel strategische als die van het flankerend beleid) van het project tussendoelen aangegeven?
8.	Zijn de doelstellingen van het project getoetst op onderlinge consistentie?
9.	Zijn de doelstellingen consistent met de overige doelstellingen van het rijk?
10.	Zijn de doelstellingen consistent met de basisgegevens waarop deze zijn gebaseerd (ergo zijn ze consistent met de probleem-analyse die eerder is gemaakt)?
11.	Is vastgesteld dat de verzamelde beleidsinformatie volledig is (mede op basis van de gemaakte probleem-analyse)?
12.	Is er een expliciete onderbouwing van de selectie van de te onderzoeken alternatieven?

13.	Staat de informatie over de kosten, prestaties en effecten van de verschillende alternatieven op een vergelijkbaar niveau?
14.	Is er een duidelijke afbakening gemaakt tussen de verschillende alternatieven?
15.	Was alle relevante informatie bij het nemen van het besluit bij de beleidsdirectie en minister beschikbaar?
16.	Is er volledige informatie beschikbaar over de veranderingen in de uitgangspunten sinds de start van het project?
17.	Is de beleidsinformatie actueel (gebaseerd op een zo recent mogelijk basisjaar)?
18.	Is de beleidsinformatie (invoergegevens, aannames) onderling consistent en in de tijd vergelijkbaar?
19.	Zijn de gehanteerde aannames onderling consistent en goed onderbouwd?
20.	Is de betrouwbaarheid van de beleidsinformatie voldoende gewaarborgd?
21.	Is er een verantwoord gebruik gemaakt van methoden en technieken?
22.	Is er met meerdere scenario's (ook qua economische groei) gerekend?
23.	Is er bij de prognoses een gevoeligheidsanalyse voor externe ontwikkelingen uitgevoerd?
24.	Zijn de onderzoeksrapporten door de opdrachtgever getoetst op juistheid, volledigheid en transparantie?
25.	Is de beleidsinformatie getoetst door een onafhankelijke partij?
26.	Is de beleidsinformatie transparant?
27.	Zijn de (invoer)gegevens en aannames overzichtelijk, ordelijk en controleerbaar vastgelegd en verwerkt?
28.	Is alle relevante informatie zoveel mogelijk openbaar gemaakt?
29.	Is het (niet) gebruik van (bepaalde) beleidsinformatie beargumenteerd?
30.	Is het projectvoorstel aan de hand van de gehanteerde keuzecriteria te herleiden tot de gebruikte informatie?
31.	Zijn de gemaakte afwegingen steeds expliciet beschreven?

32.	Is alle <i>politiek relevante</i> informatie aan de kamer voorgelegd?
33.	Is het gebruik van de beleidsinformatie consistent?
34.	Is het gebruik van de beleidsinformatie methodisch verantwoord geweest?
35.	Is in de besluiten rekening gehouden met het feit dat modellen slechts een deel van de werkelijkheid weergeven en is er uitgegaan van bandbreedtes?
36.	Passen de gemaakte keuzes binnen elk plausibel scenario?
37.	Is een opeenstapelen van gunstige aannames vermeden?
38.	Is selectief gebruik van een bron vermeden?
39.	Is ten aanzien van cruciale beleidsinformatie een second opinion gevraagd?

Checklist VIII Masterplan

Kritische voorwaarden	
1.	comparities (contractpartijen: rollen, verantwoordelijkheden, onderlinge gebondenheid werk- en moedermaatschappijen);
2.	definities belangrijkste begrippen;
3.	gewenste output
4.	doel en duur samenwerking;
5.	activiteiten verdere uitwerking;
6.	overleg en samenwerking, en ook de informatievoorziening;
7.	evaluatie en beslismomenten;
8.	kostenverdeling
9.	intellectueel eigendom
10.	planning- en uitvoeringsschema (noodzakelijk om de voortgang in de gaten te kunnen houden en om de nakoming van de overeenkomst te kunnen bepalen);
11.	voorwaarden tussentijdse ontbinding (wanprestatie. faillissement);
12.	gevolgen tussentijdse ontbinding, bijvoorbeeld instapmogelijkheid financiers bij dreigende insolventie;
Overige voorwaarden	
13.	directe en indirecte overdracht van rechten (kunnen rechten uit de overeenkomst overgedragen worden, zo ja aan wie en met wiens toestemming: hoe om te gaan met aandelenoverdracht binnen een private partij);
14.	Kwaliteitseisen t.a.v. de toezichts- en uitvoeringsorganisatie
15.	overwegingen (korte voorgeschiedenis, bedoeling van partijen, aard van het contract);
16.	eigendomsverhoudingen onroerende zaken (m.n. van belang in verband met mogelijkheden derde-crediteuren om beslag te leggen onder private partij en hiermee project te frustreren);

17.	gewijzigde omstandigheden (heronderhandelings en bijsturingsmogelijkheden en gevolgen bij zowel verwijtbare als niet-verwijtbare omstandigheden);
18.	geschillenregeling voor die gevallen waarvoor geen dwingend voorgeschreven procesgang is voorgeschreven (arbitrage, bindend advies, gewone rechter);
19.	einderegeling.

5 Realisatie

5.1 *Inleiding*

Bij het afsluiten van de planvormingsfase is een masterplan opgesteld waarin is opgenomen wat de onderlinge verhoudingen zijn, de verdeling van de kosten en de opbrengsten geregeld en is afgesproken op welke wijze het plan gerealiseerd gaat worden. Duidelijk is wie de opdrachtgever is en of het plan als één geheel of in delen wordt uitgevoerd.

Behalve wanneer het plan integraal is aanbesteed in de planvormingsfase (feitelijk een vorm van innovatief aanbesteden) zijn er drie mogelijkheden voor de realisatie van het plan:

1. Traditioneel aanbesteden
2. Innovatief aanbesteden
3. PPS in de vorm van concessiemodellen

Elke contractvorm kent varianten, afhankelijk van het project; een contract is immers maatwerk. Het belangrijkste verschil tussen deze contractvormen is de mate waarin risico's worden overgedragen en de wijze van aanbesteden. De nadruk ligt op de mate waarin de overheid zaken vooraf bepaalt/voorschrijft (traditionele werkwijze), versus een overheid die haar wensen in functionele termen formuleert en het aan de creativiteit van de private partijen overlaat hoe het uiteindelijke project eruit komt te zien. Bij het maken van de keuze voor een samenwerkingsvorm staan twee vragen centraal:

1. in hoeverre zijn bij het project behorende risico's tegen een redelijke prijs over te dragen aan private partijen?
2. Welke beleidsruimte wenst de overheid of heeft zij nodig?

Door commercieel/technisch beheer en de exploitatie over te dragen aan de private sector, zoals het geval is bij PPS, kan de overheid zich concentreren op het bestuurlijke proces. Elke partij doet datgene waar zij goed in is.

5.2 *Het uitvoeringsproces bij PPS-projecten*

Als de verkenningfase en de planvormingsfase zijn afgesloten, kan het feitelijke proces invulling krijgen. Dit houdt onder meer in dat duidelijk moet worden hoe bij de uitvoering van het PPS-project het proces op basis van de overeengekomen doelstellingen en middelen zal gaan verlopen. Hierbij horen onder andere de informatiesystemen, de aanbestedingsfasen, regelgeving en de projectorganisatie. Ook kan gedacht worden aan de risico's die verdeeld moeten worden o.b.v. de expertise om deze te beheersen. Het uitgangspunt is: "leg de risico's bij diegene, die deze het beste kan beheersen". De rechten en plichten, die aan het proces en product verbonden zijn, moeten uiteindelijk in een contract vastgelegd worden. Dit contract wordt beoordeeld door JZ en/of de landsadvocaat.

Het proces ten aanzien van de uitvoering van het PPS-project kan in 5 stappen/fasen worden opgesplitst, te weten:

1. Proces, Management Informatie Systeem (MIS) en regelgeving;
2. Risicobeheersing;
3. Rechten, plichten en bevoegdheden;
4. Projectorganisatie;
5. Aanbestedingen (al behandeld).

5.3 *Proces, MIS en regelgeving*

In deze fase worden de doelstellingen geconcretiseerd en de beschikbare middelen over de verschillende fasen/onderdelen verdeeld. Het proces is erop gericht om met behulp van de ter beschikking staande middelen de te bereiken prestaties te behalen, conform de daartoe gestelde eisen. Het is van belang dat duidelijkheid bestaat bij alle partijen over die te bereiken prestaties. Hiervoor is het noodzakelijk dat de prestaties meetbaar zijn. Dit geldt voor zowel kwantitatieve als kwalitatieve termen. Hierbij dient niet uit het oog verloren te worden dat de overheid in het kader van het publieke belang de plicht heeft een kwalitatief hoogwaardig product af te leveren. Aangezien de overheid niet de expertise in huis heeft dit te toetsen, dient dit te gebeuren met behulp van proces- en kwaliteitscertificaten, zoals een ISO-certificaat of een certificaat van Lloyds (de kwaliteitsborging). Overigens zegt een goed doorlopen proces nog niets over de kwaliteit van de geleverde prestaties. De te leveren prestaties moeten bovenal duidelijk en meetbaar zijn, hetgeen leidt tot een betere beheersing. Ook het houden van toezicht houden en het afleggen van verantwoording

PPS-projecten in Control

verloopt dan eenvoudiger. Als er gekozen wordt voor een puur output-gericht proces zou dit zelfs heel goed mogelijk zijn. Dan hoeft alleen het eindproduct meetbaar te zijn. Het blijft evenwel moeilijk om het aspect kwaliteit eenduidig en meetbaar vast te leggen en te meten.

Uitgangspunt zijn zo nauwkeurig mogelijk meetbare prestaties, geformuleerd zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin⁴⁹.

Voor de controleerbaarheid en beheersbaarheid van een proces is het van belang dat het proces is opgedeeld in fasen. Zeker bij grote projecten (wat bij PPS meestal het geval is) is dit aan te raden. Het opdelen in fasen hoeft niet te betekenen dat een proces statischer wordt. De fasen kunnen elkaar namelijk zeer goed overlappen. Het betekent dat een proces overzichtelijker wordt. Bijkomend voordeel is dat er precies bekeken kan worden wanneer, waarvoor en voor hoeveel aanbesteed dient te worden. Bij het bepalen en beschrijven van het proces is het verstandig om de directie FEZ en de desbetreffende accountantsdienst (AD)⁵⁰ in te schakelen om te kijken of er geen hiaten kunnen optreden in het financieel beheer. Het is beter dit in een zo vroeg mogelijk stadium te regelen dan dat het achteraf opgemerkt wordt.

Naast een splitsing is voor een beheersbaar proces een goede informatievoorziening van groot belang. Via een zogeheten Management Informatie Systeem (MIS) wordt de relevante sturingsinformatie aangeleverd. Zo levert het MIS het management de nodige informatie over voortgang, kansen en bedreigingen, realisatie van doelstellingen. Een volledige, juiste en vooral tijdige informatievoorziening is een essentiële voorwaarde voor de projectleiding om te kunnen zorgen voor een zo optimaal mogelijke afstemming tussen de verschillende afdelingen die zich met het project bezig houden. Ook is relevante informatie essentieel voor het toezicht en zeker voor het beheersen. Met een goed functionerend MIS kunnen eventuele knelpunten snel gesignaleerd worden. Het is aan te raden in een vrij vroeg stadium te beginnen met het aanleggen hiervan.

In checklist IX zijn de belangrijkste checkpunten bij paragraaf 5.3 opgenomen.

⁴⁹ Ook bij innovatief aanbesteden en PPS moeten de prestaties gemeten kunnen worden. In overleg moet bepaald worden hoe groot de ruimte voor innovaties is.

⁵⁰ Het is begrijpelijk dat uitvoerende directies (of DG's) niet voor alles naar FEZ en AD willen stappen, zeker niet als het inmiddels routine is geworden. De achterliggende gedachte is dat het verstandig is bij (belangrijke) onderwerpen, zoals het financieel beheer, je te laten ondersteunen door specialisten binnen de organisatie.

5.4 Risicobeheersing

Risico's zijn een onderdeel van het leven. Aan alles is een risico verbonden. Omdat risico's een onderdeel zijn van het proces kunnen ze, net zoals alle andere onderdelen in principe beheerst, gestuurd en gecontroleerd worden. Dit kan gedaan worden door mogelijke risico's in kaart te brengen en op basis van alle gegevens en randvoorwaarden de risico's zo goed mogelijk in proberen te schatten, proberen deze te voorkomen of te ondervangen. Een risico-analyse⁵¹ is een essentieel onderdeel van procesmatig werken. Geen bedrijf neemt beslissingen zonder een risico-analyse. De overheid ook niet!

Risico's worden gelegd bij de (contract)partij die deze risico's het beste kan beheersen.

Bij een risico-analyse moet een aantal stappen doorlopen worden. Om te beginnen moeten de mogelijke risico's binnen de gehele uitvoering in kaart gebracht worden. Hierbij dienen niet alleen de interne elementen als spelers, doelstellingen, middelen, product en proces meegenomen te worden, maar ook aanverwante zaken die veelal betrekking hebben op externe invloeden. Dit kunnen concurrenten zijn, maar ook andere (nog niet ontwikkelde) technologieën of producten. "Vooruitzien is regeren" is zeker van toepassing, als het gaat om het bepalen van eventuele externe risico's. Op basis van de beschikbare gegevens en inzichten kunnen de interne en externe risico's en hun eventuele samenhang worden bepaald. Van belang daarbij is dat duidelijk moet zijn waar de risico's zich voordoen in het proces, bij welke betrokken partij deze risico's het meest manifest zullen zijn en wat de reden/oorzaak voor het optreden van het risico is. Op basis hiervan kan bekeken worden hoe deze risico's het beste te sturen, beheersen en/of controleren zijn. Voor elk risico moet de zwaarte bepaald worden en afgevraagd worden of dit risico aanvaardbaar is en zo nee, hoe daarmee omgegaan moet worden. Dit alles moet resulteren in een rapport waarin alle risico's staan aangegeven, hoe deze het beste gemanaged kunnen worden en door wie, en wat de eventuele alternatieven zijn. Aan de hand van dit rapport moet er een verdeling van de risico's plaatsvinden; per fase van het PPS-project moet er een "trechtering" van risico's naar core business plaatsvinden. Dit gebeurt aan de hand van de doelstelling dat de risico's geplaatst worden bij degene die deze het beste kan beheersen. Het is noodzakelijk dit alles vast te leggen in een contract, waarbij het aan te bevelen is JZ, FEZ en AD er ook naar te laten kijken.

De checkpunten die bij de risicoanalyse van belang zijn, zijn opgenomen in checklist X.

⁵¹ Een handleiding voor risicobeheersing is opgenomen in de HAFIR A.7.3.
PPS-projecten in Control

5.5 *Rechten, plichten, bevoegdheden (en verantwoordelijkheden)*

Indien er overeenstemming is over het product, het indelen van het proces en het verdelen van de risico's kunnen de rechten, plichten en bevoegdheden die elk van de contractanten op zich neemt verder uitgewerkt worden. Verder moet gedacht worden aan de verschillende procedures die het proces kent. Dit zijn onder andere de procedures over de besluitvorming. Een punt van aandacht zijn de procedures aangaande wijzigingen van het contract of zelfs het beëindigen van het contract. Het is van belang dat enerzijds zowel de rechten als de plichten ondubbelzinnig vastgelegd worden in een contract, maar dat anderzijds een duidelijke procedure is vastgelegd voor de besluitvorming in geval van "gewijzigde" omstandigheden. Dit kan een hoop ellende achteraf voorkomen voor alle partijen.

De checkpunten zijn opgenomen in checklist XI.

5.6 *Contract*

Het contract, dat door de overheid met de private partijen getekend wordt, behoort een aantal vaste elementen te bevatten⁵². Dit zijn onder andere:

- de verschillende partijen
- de (overeengekomen) doelstellingen
- de gewenste output
- de kosten
- de middelen
- het product
- de samenwerkingsvorm
- het proces
- de projectorganisatie
- de verdeling van de risico's

⁵² Deze elementen gelden voor alle contracten die de overheid sluit, zowel met private partijen waarmee samengewerkt wordt, als met de private partijen die het plan uitvoeren. De prioriteit voor de afzonderlijke elementen is natuurlijk afhankelijk van het project.

- de verdeling van de rechten en plichten (bevoegdheden en verantwoordelijkheden)
- de eventuele exploitatie en beheer
- het intellectueel eigendom
- het eigendomsrecht (ook na looptijd)
- de overige rechten en plichten
- de informatievoorziening/verantwoording
- het toezicht op het project

De grootste uitdaging bij het sluiten van contracten bij een PPS-project is gelegen in het feit dat in een dergelijk contract de (formele, juridische) positie van het Rijk als opdrachtgever goed moet worden geregeld, terwijl anderzijds een PPS met de nodige flexibiliteit moet worden omgeven om het innovatieve karakter overeind te houden.

Het is wenselijk om in het contract voldoende ruimte op te nemen voor beide partijen om innovatieve producten en processen te gebruiken. Tevens moet erop gelet worden dat de contracten getekend worden door bevoegde personen. Het lijkt voor de hand liggend, maar als naar voren komt dat dit niet het geval was, is het contract niet rechtsgeldig, hetgeen voor schadeclaims kan zorgen. Voor verdere informatie kan de handreiking "*In contact met het contract*" geraadpleegd worden (verkrijgbaar bij de DAR, Ministerie van Financiën)⁵³.

In checklist XII zijn de checkpunten voor het contract (op hoofdlijnen) opgenomen.

5.7 Toezicht op de besteding van publieke middelen

Toezicht houden betekent dat ten behoeve van de publieke belanghebbenden moet kunnen worden vastgesteld dat de doelstellingen van de organisatie worden gerealiseerd. Dit kan vrij breed worden geïnterpreteerd. Het is voor ieder aspect en fase van het PPS-proces

⁵³ Aan te vragen bij het secretariaat van de DAR, tel. 070-3427252
PPS-projecten in Control

verschillend hoe gedetailleerd het toezicht moet zijn. De bouw van het product heeft (over het algemeen) meer toezicht nodig dan het beheer ervan. Daarbij kan het zo zijn dat er voor een volledig toezicht een kijkje in de keuken van de private partijen genomen moet worden. Op zich hoeft dit niet noodzakelijk te zijn als de private partijen met een toereikend toezichtmodel komen. Dit moet in onderling overleg afgestemd worden. Het komt erop neer dat er toezicht gehouden moet worden op het “sturen” en op het “beheersen”; het zogeheten “in control” zijn. Er is een aantal punten wat extra toezicht behoeft. De financiën van het project bijvoorbeeld zijn van essentieel belang. De financiën dienen binnen de gestelde kaders te blijven, omdat anders het project en eventuele toekomstige projecten, onder grote (financiële) druk komt te staan. Verscherpt toezicht verdienen onder andere de aspecten rondom de coördinatie, de informatievoorziening en de inzet van interne en externe adviseurs. Bijzondere aandacht verdient de naleving van juridische richtlijnen, waaronder de EAR. Al eerder is vermeld dat handelen in strijd met EAR kan leiden tot grote schadeclaims of tot het opnieuw moeten aanbesteden.

Het toezicht op een PPS-project richt zich in het bijzonder op die elementen van het proces/project waar de overheid de (meeste) risico's loopt. Dit veronderstelt een risico-analyse.

Het is belangrijk dat het toezicht vanuit het rijk op de publiek-private samenwerking formeel goed is geregeld en bovendien voor alle partijen duidelijk is aan wie deze functie is toebedeeld (heldere communicatielijnen). Zodra er onduidelijkheid bestaat over wie formeel toezichthouder is, waarop toezicht gehouden wordt, op welke wijze en hoe wordt gerapporteerd en aan wie, kan de informatiestroom spaak lopen. De benodigde informatie kan dan te laat (of helemaal niet) bij de juiste persoon terechtkomen. De reden waarom het toezicht formeel vastgelegd moet worden heeft betrekking op de verantwoordelijkheid van de desbetreffende toezichthouder en de transparantie naar alle partijen. Zonder formele aanstelling kan deze geen formele verantwoordelijkheid hebben, waardoor er een onderbreking in de verantwoordingsboom optreedt.

Daarnaast verdient het de voorkeur een scheiding aan te brengen in de projectuitvoering en het toezicht op het PPS-project. Dit om te voorkomen dat er een vorm van belangenverstrengeling optreedt. Zodra dezelfde persoon (of instantie) verantwoordelijk is voor bijvoorbeeld zowel de uitvoering, als het toezicht erop, kan de onpartijdigheid in het gedrang komen. Het is belangrijk de scheiding van de functies goed binnen en tussen de departementen en met private partijen af te stemmen. Duidelijk moet zijn voor alle partijen

PPS-projecten in Control

welke taak aan wie toebedeeld wordt. Dit moet formeel vastgelegd worden, zodat onduidelijkheden voorkomen kunnen worden.

Een heldere toedeling van de verantwoordelijkheden uit hoofde van het (noodzakelijke) toezicht is essentieel voor het (tijdig) signaleren van (ongewenste) afwijkingen van hetgeen onderling is afgesproken.

Een laatste onderdeel van het toezicht is het feit dat er concrete toezichtsproducten en verantwoordingsinformatie opgesteld moet zijn. Zonder deze aspecten wordt de taak van de toezichthouder erg onoverzichtelijk. Eisen die gesteld worden aan de toezichtsproducten zijn: periodiciteit, tijdigheid, reikwijdte en kwaliteit. Met deze producten weten de toezichthouder en de uitvoerenden aan welke eisen voldaan moeten worden. Ook kunnen met behulp van die producten de werkzaamheden van beide partijen op elkaar afgestemd worden. Alleen het aanwezig zijn van de toezichtsproducten is niet voldoende. Ook moet duidelijk zijn voor alle partijen wie op basis van die informatie kan ingrijpen en wat de instrumenten daarvoor zijn. Transparantie is het toverwoord bij toezicht. Zonder die transparantie is het mogelijk dat de verschillende partijen elkaar tegen werken in plaats van samen te werken.

De aspecten die verband houden met het toezicht zijn als checkpunten in checklist XIII opgenomen.

5.8 Verantwoording over proces en product

De minister is niet alleen (uiteindelijk) verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid, maar ook voor het sturen van, beheersen van en toezicht houden op het PPS-proces. Het is van belang dat er een grondige inventarisatie wordt gemaakt van de punten waarover verantwoording (moet) gaat worden afgelegd, met een duidelijke verantwoordingsstructuur. Dit betekent dat duidelijk moet zijn wie, waarover, aan wie verantwoording dient af te leggen. De noodzaak van een duidelijke structuur komt voort uit de gedachte dat er een continue informatiestroom door de organisatie moet lopen, met aan het eind de minister (en de hoogste leiding van de overige deelnemende partijen) en het parlement⁵⁴. Zodra er

⁵⁴ Het hangt af van de grootte van het project hoe ver de informatiestroom moet lopen. Dit geldt ook voor de rest van deze paragraaf.

enige onduidelijkheid bestaat over de verantwoordelijkheid op bepaalde vlakken kunnen er “witte vlekken” in de lijn van verantwoordingen optreden. Dit betekent dat voor bepaalde aspecten of niemand formeel verantwoordelijk is, of dat verschillende personen of instanties (los van elkaar) verantwoordelijk zijn voor dezelfde aspecten. Beide scenario's zijn onwenselijk⁵⁵. Hierbij moet niet over het hoofd gezien worden dat deze structuur moet aansluiten bij de taken-, verantwoordelijkheden- en bevoegdhedenverdeling tussen de minister en de andere deelnemers aan het PPS-project. Het is bijzonder lastig om verantwoordelijk te zijn voor bepaalde onderdelen, maar geen bevoegdheden te hebben om te sturen of te wijzigen. Het kan en mag niet zo zijn dat de minister verantwoordelijk is voor onderdelen waar hij geen invloed op kan uitoefenen. Deze discrepantie kan verschillende problemen met zich meenemen. Het is namelijk niet alleen lastig voor de verantwoordelijke, maar ook voor de uitvoerenden. Het komt neer op twee kapiteins op één schip. Zaak is daarom om dit met alle partijen af te stemmen en vervolgens vast te leggen (en dit richting Tweede Kamer te communiceren). Op deze manier kunnen veel problemen in een latere fase voorkomen worden.

Om tot een duidelijke verantwoordingsstructuur te komen is het aan te bevelen een inventarisatie te maken van alle onderwerpen waarover verantwoording afgelegd zou moeten worden (het volledigheidaspect). Met als uitgangspunt de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Als alle onderwerpen in kaart gebracht zijn kan bekeken worden wie waarvoor (en voor wie) verantwoordelijk is. Dit moet aansluiten bij de bevoegdheden en taakverdeling, zoals die eerder overeengekomen zijn.

De minister legt verantwoording af over het gevolgde proces dat heeft geleid tot de PPS en gedurende de uitvoering legt de minister verantwoording af over de voortgang van het project.

Naast een inventarisatie van de onderwerpen van verantwoording is het van belang op te nemen welke eisen er gesteld worden aan de verantwoording. Het is niet genoeg om onderwerpen of onderdelen aan te wijzen waarvoor iemand verantwoordelijk is. Er moet nog beschreven worden wat die verantwoordelijkheid precies inhoudt. Dit verschaft niet alleen duidelijkheid aan de verantwoordelijke, maar ook aan de uitvoerende. Als alle verantwoordelijkheden helder omschreven zijn, kunnen er (bijna) geen misverstanden optreden tussen beide partijen. Het is van belang dat dit schriftelijk wordt vastgelegd, zodat

⁵⁵ Niet in de minste plaats door het grote risico van onnodig tijdverlies.
PPS-projecten in Control

er niet achteraf verwijten gemaakt kunnen worden. Het laatste onderdeel is de verantwoordingsrelatie tussen de minister en de Tweede Kamer. De minister dient, als eindverantwoordelijk voor het project, verantwoording af te leggen aan de Tweede Kamer. Het is van belang duidelijke richtlijnen op te stellen waarover de minister verantwoording af moet leggen. Deze dienen met de Tweede Kamer afgestemd te worden. Het kan en mag natuurlijk niet zo zijn dat de minister ter verantwoording geroepen wordt door de Tweede Kamer op onderdelen waar hij niet voor verantwoordelijk is c.q. geen bevoegdheden/instrumenten heeft.

In checklist XIV zijn de checkpunten vanuit het gezichtsveld van de verantwoording opgenomen.

Checklist IX Proces, MIS en regelgeving

Kritische voorwaarden	
1.	Is het te realiseren eindproduct meetbaar (kwantificeerbaar/kwalificeerbaar en in tijd) geformuleerd.
2.	Zijn de te leveren prestaties duidelijk en meetbaar?
3.	Blijft er (gedurende het proces) zicht op het deel van de publieke gelden en middelen?
4.	Is er gekozen voor een duidelijke procesinrichting.
5.	Is er een begrensd tijdpad opgenomen (met een relatie met risicodragend investeren)
6.	Is in het tijdpad voorzien in concreet getimede acties (zoals tijdige grondaankoop of projecten waar de inzet van materieel een belangrijk aspect van de bedrijfsvoering is)
7.	Zijn er mogelijkheden om tijdens het proces eventueel nog te sturen of wijzigen?
8.	Zijn de FEZ en de AD betrokken bij de inrichting van het proces?
9.	Zijn de aanbestedingsfasen vastgelegd?
10.	Is bekend welke zaken in welke fasen in de toekomst Europees zullen c.q. moeten worden aanbesteed (de (private) financiering, het beheer, de exploitatie, de concessie)?
11.	Is er gezorgd voor een adequaat management informatie systeem (MIS)?
Overige voorwaarden	
12.	Is er gekozen voor kwaliteitsborging?
13.	Wordt Brussel ingelicht indien er niet Europees aanbesteed wordt (publicatie is verplicht als er niet Europees aanbesteed wordt)?
14.	Is het project/proces in verschillende fasen onderverdeeld.
15.	Is het project opgesplitst c.q. splitsbaar in afzonderlijke deelprojecten/onderdelen die ieder voor zich afzonderlijk kunnen worden uitbesteed?

16.	Is er in dat geval nog genoeg zicht op de samenhang en wie bewaakt dit?
17.	Heeft er een audit plaatsgevonden op het MIS en wat is het oordeel van de AD?
18.	Is er een richtlijn over de betrouwbaarheid van deze informatie en gebeurt dit door onafhankelijke deskundigen??
19.	Zijn er mogelijkheden voor het bijstellen van beleid en/of doelen tijdens het proces?

Checklist X Risicobeheersing

Kritische voorwaarden	
1.	Is het hele proces en de daarbij behorende elementen, zoals beschreven onder het kopje "risicobeheersing", in kaart gebracht? (risico-analyse)
2.	Zijn zowel de interne als externe proces- en projectrisico's in kaart gebracht?
3.	Is duidelijk waar en bij wie de risico's liggen?
4.	Zijn alle risico's accuraat vastgelegd in een contract
5.	Is dit geaccordeerd door de JZ, FEZ en AD?
Overige voorwaarden	
6.	Zijn de risico's op basis van een model bepaald en zo ja, welk model?
7.	Zijn er opties om deze risico's te leggen bij degene die deze het beste kan beheersen?
8.	Heeft de risicoverdeling plaatsgevonden overeenkomstig deze doelstelling (zie 7)?
9.	Is beschreven welke kosten daaraan zijn verbonden?
10.	Zijn er alternatieven naar voren gebracht?
11.	Is dit een optimale risico-allocatie voor beide partijen (win-win situatie)?
12.	Liggen de risico's daadwerkelijk mede bij de private partij (en niet alleen bij de publieke).
13.	Is er sprake van een belonings- en penaltyarrangement.

Checklist XI

Rechten en Plichten

Kritische voorwaarden	
1.	Is de samenwerkingsovereenkomst geaccordeerd door alle partijen?
2.	Zijn de inbreng van de middelen van de publieke en private partijen en de verantwoordelijkheid goed afgebakend?
3.	Is de (mede)beslissingsbevoegdheid van de publieke en private partijen duidelijk vormgegeven?
4.	Zijn de rechten en plichten van alle partijen ondubbelzinnig vastgelegd in het contract en is deze geaccordeerd door JZ?
Overige voorwaarden	
5.	Is er voorzien in een zorgvuldige procedure van voorbereiding en totstandkoming van de besluiten?
6.	Zijn er voorwaarden voor wijzigingen of beëindiging van de samenwerking geformuleerd?
7.	Is de eventuele ontbinding van het project/contract met de afzonderlijke projectpartners geregeld?
8.	Is er voorzien in een regeling voor de oplossing van eventuele geschillen tussen de "partners" over interpretatie en uitvoering van de gemaakte afspraken (geschillenregeling)?
9.	Is de eventuele aansprakelijkheid van de publieke partij en de private partijen in geschillen rond het PPS-project afgedekt?
10.	Is er voorzien in een opt-out scenario ingeval de maatschappelijke opvattingen en omstandigheden en ook politieke opvattingen zo snel drastisch veranderen dat het project geschrapt kan worden?

Checklist XII

Contract

Contract	
	Kritische voorwaarden
1.	<p>Bevat het contract de volgende elementen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • de verschillende partijen • de overeengekomen doelstellingen • de gewenste output • de kosten • de middelen • de samenwerkingsvorm • het product • het proces • de projectorganisatie • de verdeling van de risico's • de verdeling van de rechten en plichten (bevoegdheden en verantwoordelijkheden) • de eventuele exploitatie en beheer • het intellectueel eigendom • het eigendomsrecht (ook na looptijd) • overige rechten en plichten • de informatievoorziening/verantwoording • Het toezicht op het project

2.	<p>Zijn de volgende instanties geraadpleegd:</p> <ul style="list-style-type: none"> • AD • FEZ • JZ • Landsadvocaat • PPS-kenniscentrum van het Ministerie van Financiën • andere departementale PPS-kenniscentra • overige interne adviseurs • externe adviseurs
3.	Is (wordt) het contract getekend door de bevoegde personen van alle partijen?
4.	Is de handreiking " <i>In contact met het contract</i> " geraadpleegd?

Checklist XIII Toezicht

<i>Toezicht</i>	
	Kritische voorwaarden
1.	Is het toezicht vanuit het rijk op de samenwerkingsvorm formeel geregeld en aan wie is deze functie toebedeeld?
2.	Zijn er afspraken over afstemming tussen toezicht, sturing en beheersing en uitvoering?
3.	<p>Zijn over de vorm en frequentie van de rapportage afspraken tussen de departementen en met de private partijen gemaakt?</p> <p><u>Gedacht kan worden aan:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • tussentijdse rapportages • jaarverslag • rapportages over specifieke onderzoeken • uitvoeringseffectrapportage • rechtmatigheidsverklaring • doelmatigheidsverklaring • begrotingsuitputting
4.	Zijn er concrete toezichtproducten/verantwoordingsinformatie vanuit het toezicht gedefinieerd?
5.	<p>Zijn er eisen aan bovenbedoelde producten gesteld betreffende</p> <ul style="list-style-type: none"> • periodiciteit • tijdigheid • reikwijdte • kwaliteit

	Overige voorwaarden
6.	<p>Betreft het toezicht de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • naleving van de beleidsinhoudelijke afspraken? • Bedrijfsvoering? • Daadwerkelijke uitvoering van het project? • financiën? En is dit onderscheiden naar toezicht op publieke financiën en de private inbreng/financiën? • coördinatie (tussen en binnen de departementen)? • Informatiestromen -en voorziening? • naleving van de EAR • naleving van andere juridische richtlijnen
7.	<p>Is er sprake van scheiding tussen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • sturing en beheersing door het departement van de samenwerkingsvorm • de uitvoering door de samenwerkingsvorm zelf?
8.	Zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het toezicht duidelijk en op elkaar afgestemd? Is er een adequate verdeling en sluiten deze aan bij de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de minister?
9.	Voor zover verschillende aspecten van toezicht zijn ondergebracht bij verschillende instanties: worden de resultaten van het toezicht door de verschillende toezichthouder op elkaar afgestemd?
10.	Passen bovenbedoelde bevoegdheden bij de afbakening van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen minister en samenwerkingsvorm? Passen bovenbedoelde bevoegdheden bij de afbakening van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen minister en samenwerkingsvorm?
11.	Is binnen het departement duidelijk wie op grond van informatie uit het toezicht beslist of er ten aanzien van de taakuitvoering moet worden ingegrepen, en welke instrumenten zullen worden ingezet?

Checklist XIV Verantwoorden

Kritische voorwaarden	
1.	Is er een inventarisatie gemaakt van alle onderwerpen waarover verantwoording afgelegd dient te worden (volledigheidsaspect)?
2.	Is duidelijk bij wie de verschillende verantwoordelijkheden liggen?
3.	<p>Is bekend aan wie gerapporteerd en verantwoording afgelegd moet worden?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Is duidelijk op grond van welke informatie welke aspecten van de taakuitvoering gemonitord wordt? • Is duidelijk wie op grond van welke informatie op welk moment beslist of er ten aanzien van de taakuitvoering moet worden ingegrepen (ten aanzien van beleid, bedrijfsvoering en financiën), en welke instrumenten worden ingezet?
4.	Is de verantwoordingsstructuur formeel vastgelegd?
Overige voorwaarden	
5.	Dient er jaarlijks verantwoording afgelegd te worden?
6.	Zijn de eisen die gesteld worden aan de verantwoording voldoende toegelicht?
7.	Is er duidelijkheid t.a.v. de betrouwbaarheidseisen betreffende de verschillende onderdelen van deze verantwoording?
8.	Is voorzien in het verkrijgen van assurance ten aanzien van deze verantwoording (bijvoorbeeld in de vorm van een accountantsverklaring), en is duidelijk wat de scope is van deze assurance?
9.	Is in de regeling het recht opgenomen om te kunnen steunen op eerder uitgevoerde (accountants)controles en om reviews uit te voeren?
10.	Heeft de minister op grond van de regeling recht op ad hoc verantwoordingsinformatie?

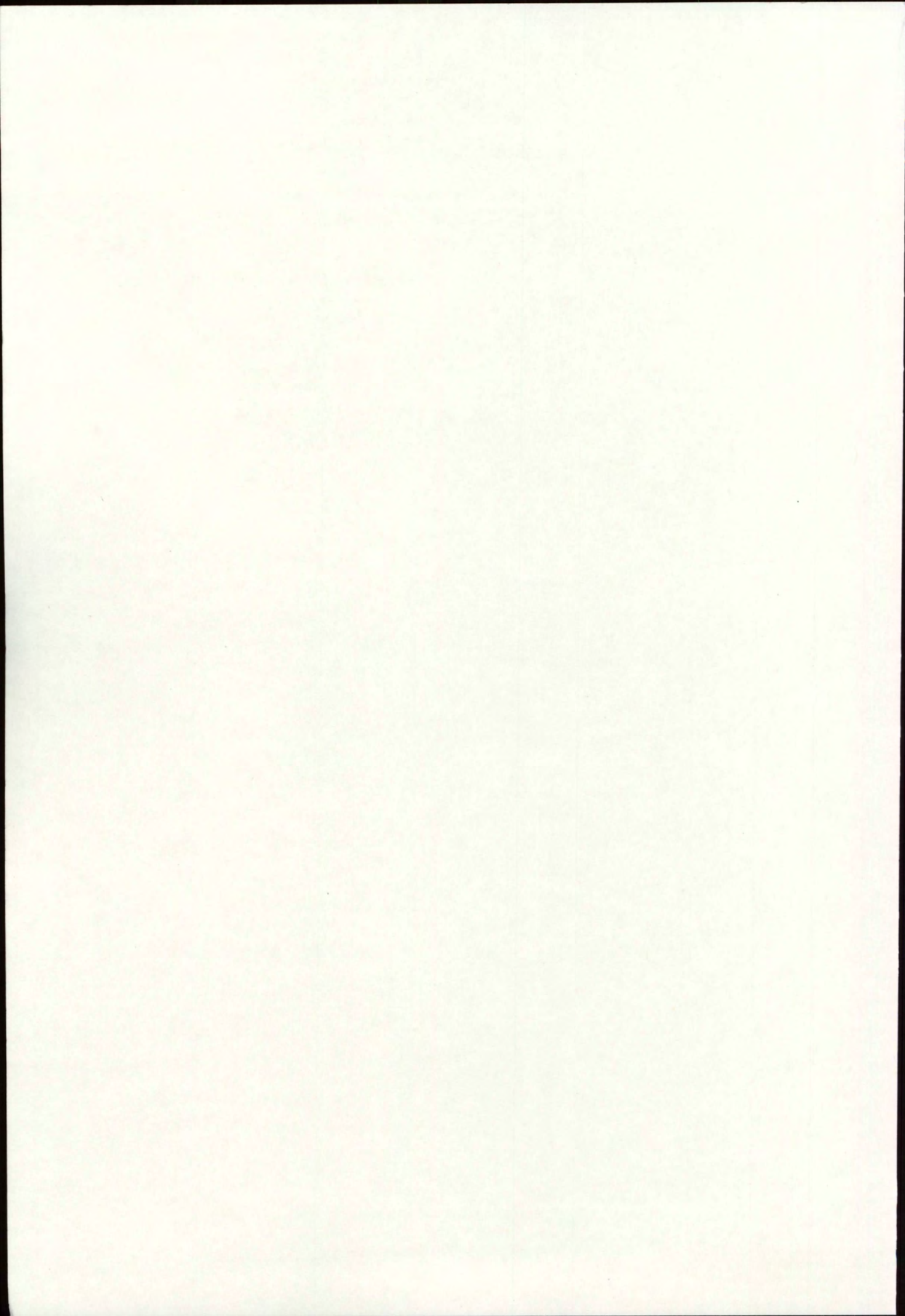
11.	Sluit de opzet van deze verantwoording aan bij de taken-, verantwoordelijkheden- en bevoegdhedenverdeling tussen de minister en de samenwerkingsvorm?
12.	Is de verantwoordingsrelatie tussen de minister en de Tweede Kamer geregeld? Heeft de verantwoordingsrelatie betrekking op die onderwerpen waarvoor de minister verantwoordelijk c.q. bevoegdheden/instrumenten heeft.

Dit is een uitgave van:
Ministerie van Financiën
Directie Accountancy Rijksoverheid
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
070 – 342 72 52
Juni 2001



DIVERSEN

RWS Leertraject PPS



.....

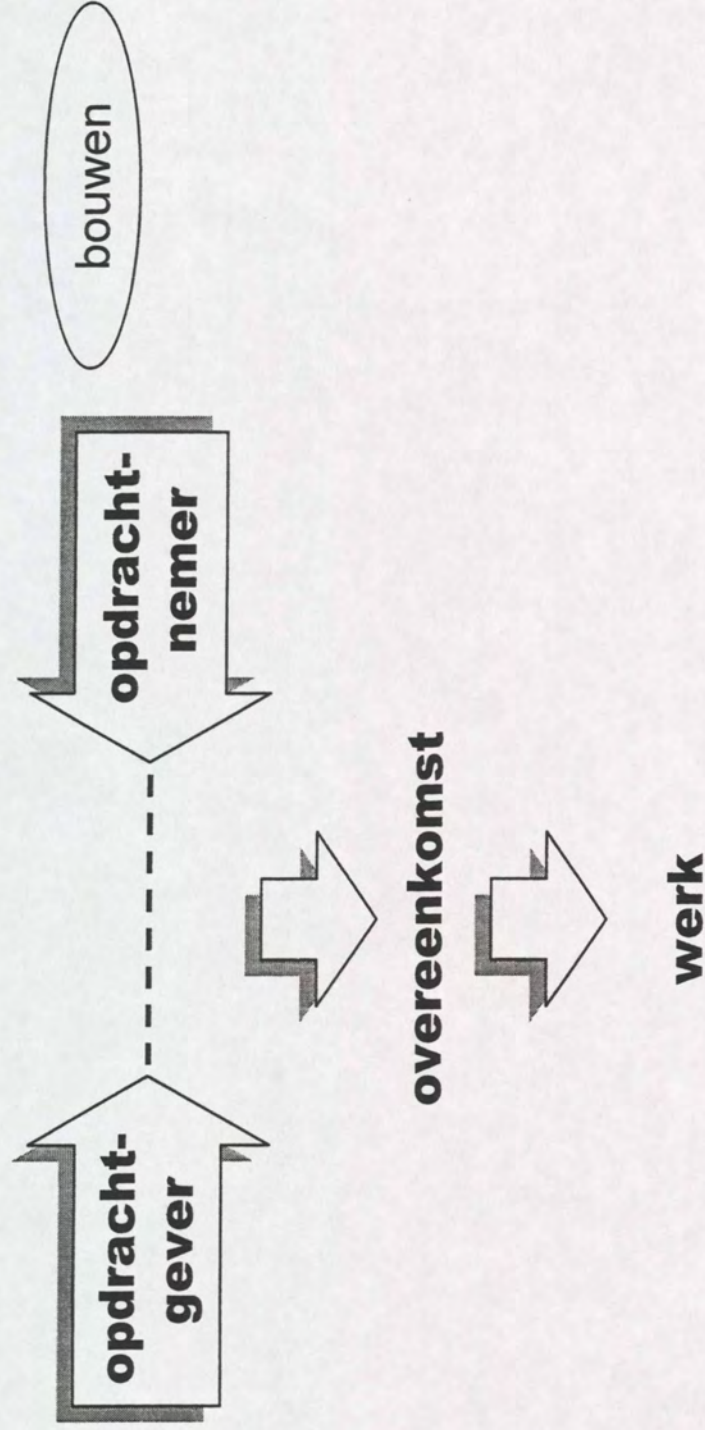
En dit is het deel van de Innovatieklapper dat u zelf kunt vullen!
Bijvoorbeeld met interessante rapporten of verslagen over PPS-projecten.
Of met vragen die u graag eens met één van de adviseurs op het gebied
van Publiek Private Samenwerking zou willen bespreken.

De samenstellers van de klapper hebben u alvast van wat vulling voorzien:
in dit deel vindt u de figuren uit de rapporten die in het Klimhandboek zijn
opgenomen.

activiteiten

- progr. v. eisen
- ontwerpen
- onderhouden
- financieren
- beheren
- managen
- exploiteren

activiteiten



activiteiten

progr. v. eisen

onderhouden

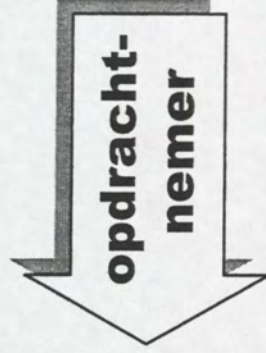
financieren

beheren

managen

exploiteren

aanbesteden



overeenkomst

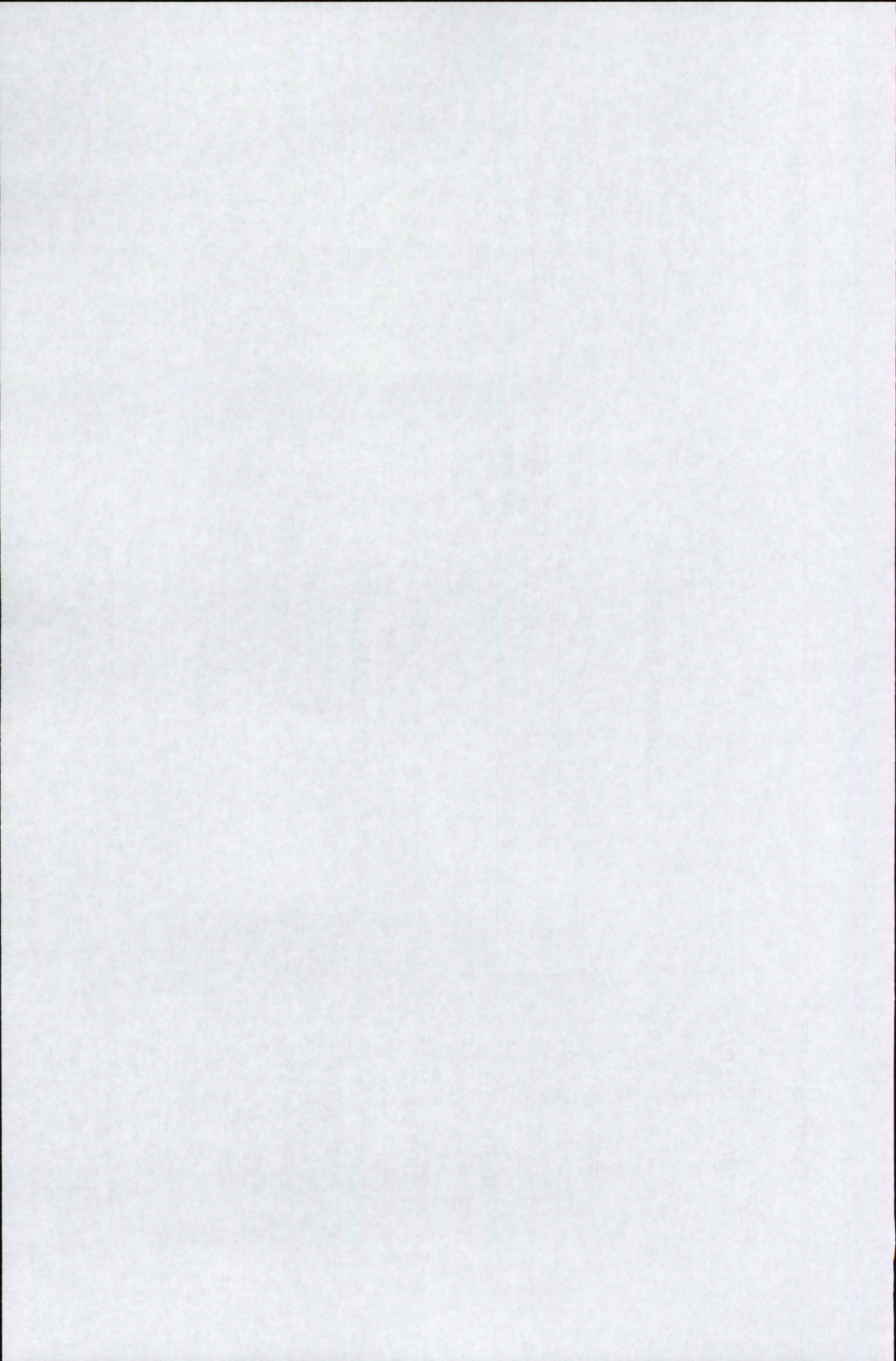


werk

activiteiten

ontwerpen

bouwen



activiteiten

progr. v. eisen

financieren

beheren

managen

exploiteren

aanbesteden

opdracht-
gever

opdracht-
nemer

activiteiten

ontwerpen

bouwen

onderhouden

overeenkomst

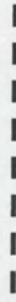
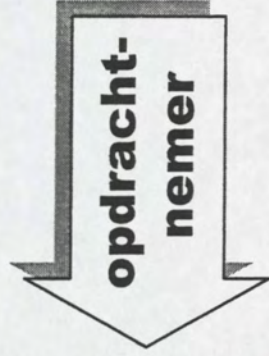
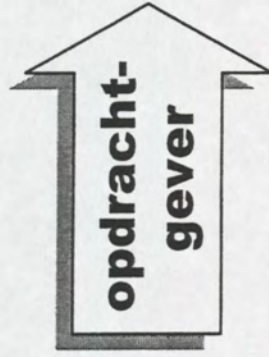
werk

activiteiten

progr. v. eisen

managen

aanbesteden



overeenkomst

werk

activiteiten

ontwerpen

bouwen

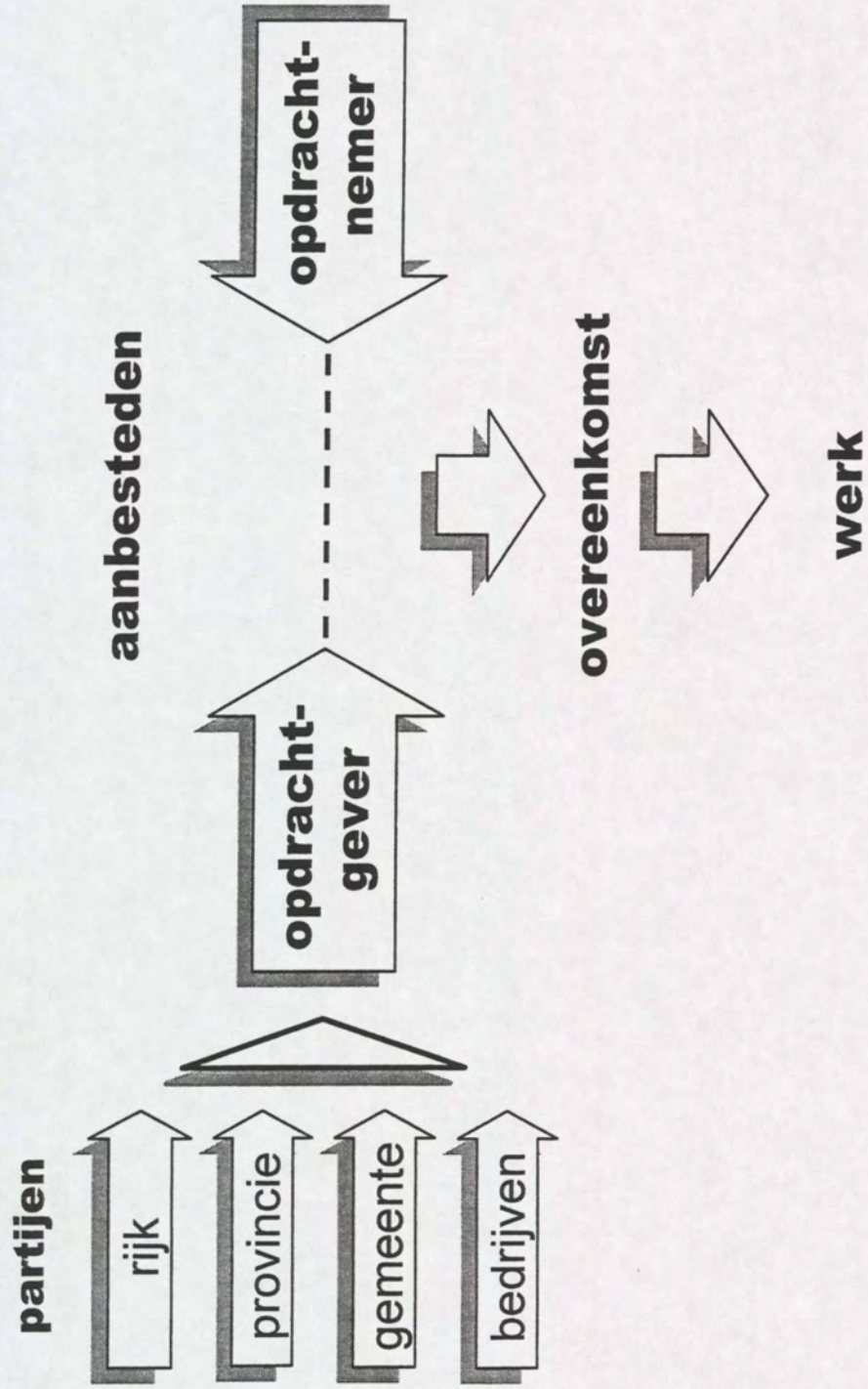
onderhouden

financieren

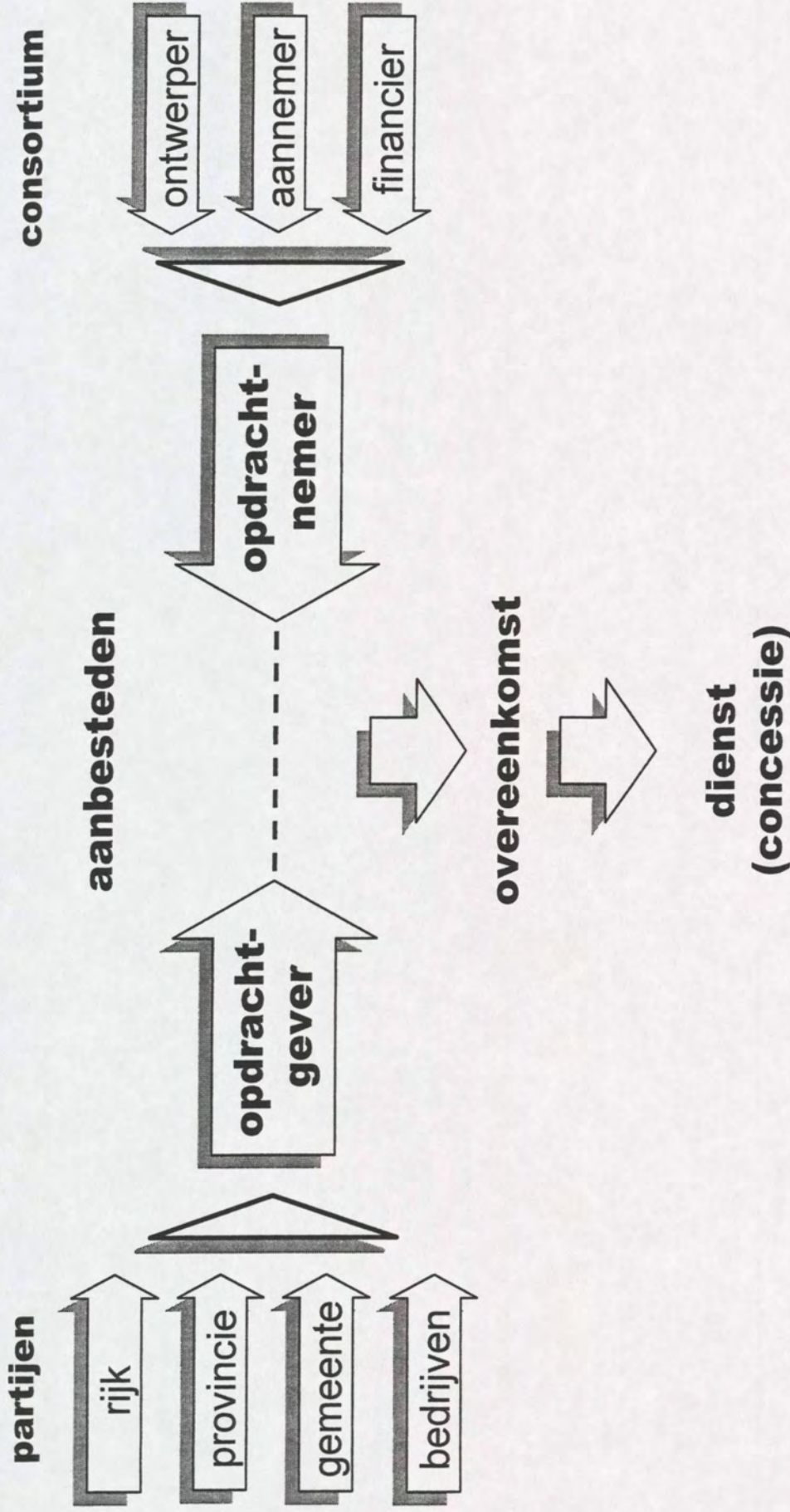
beheren

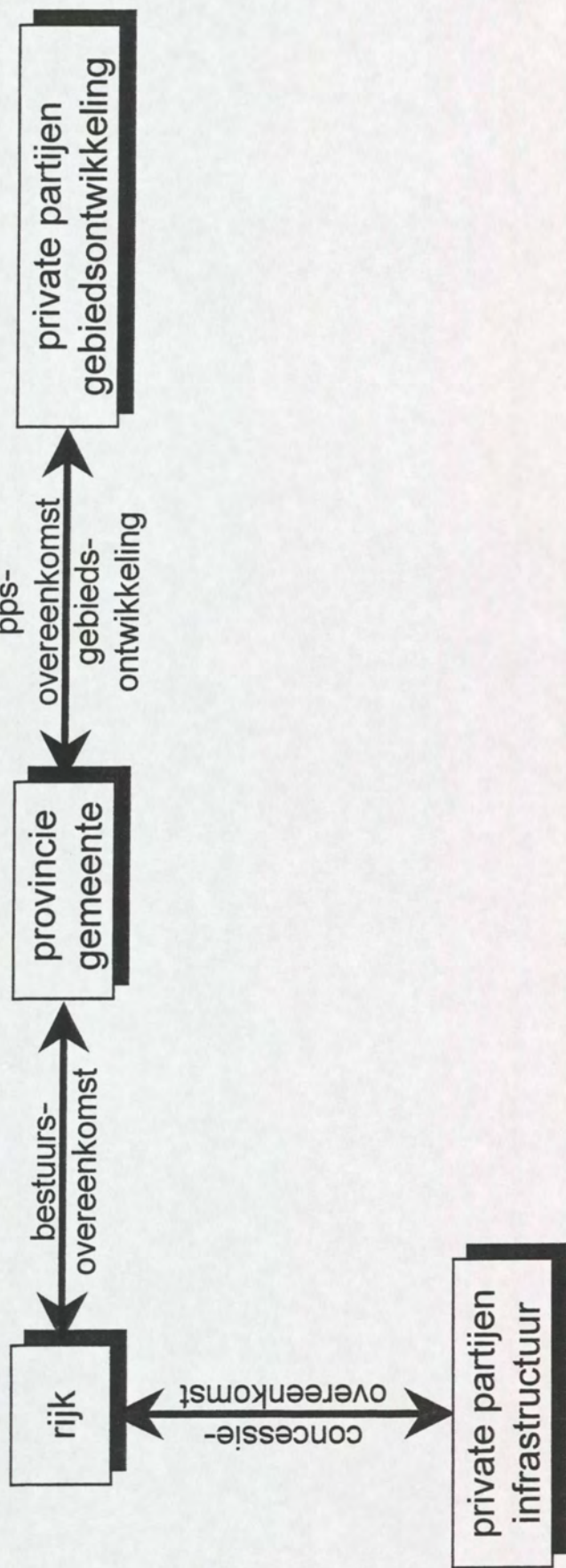
exploiteren

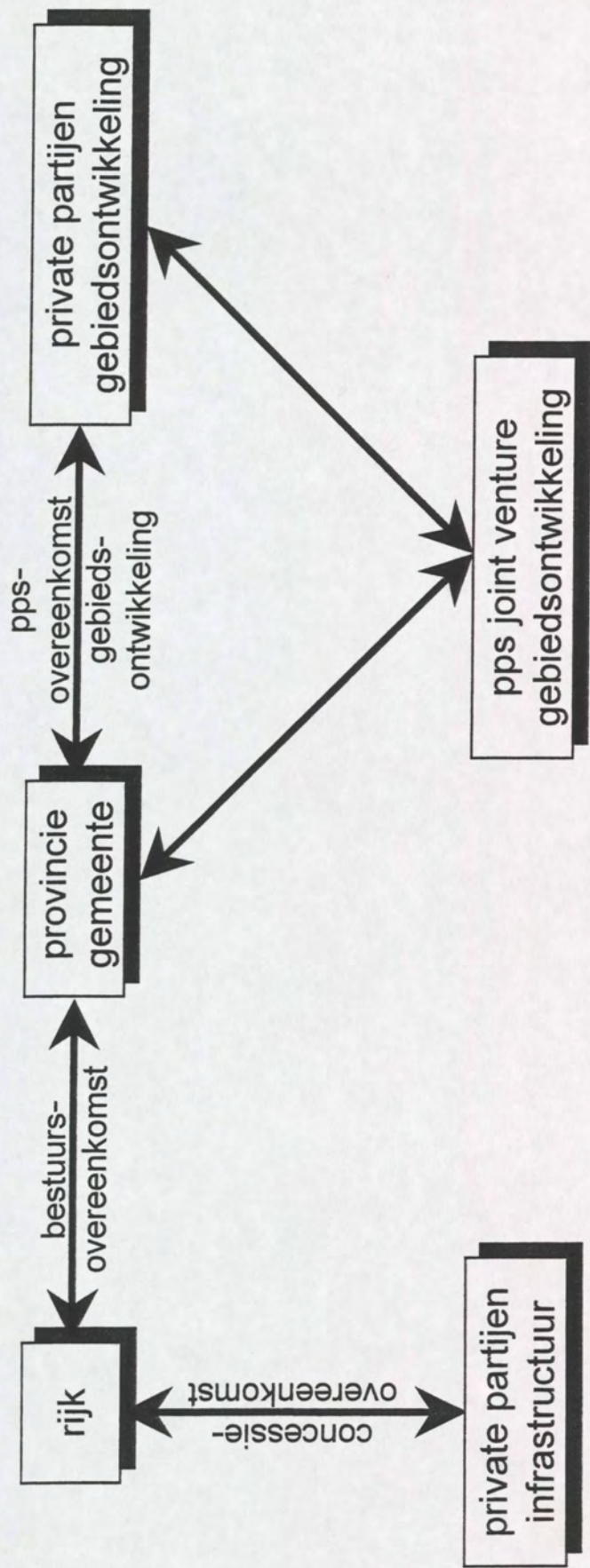
opdrachtgevers - pps

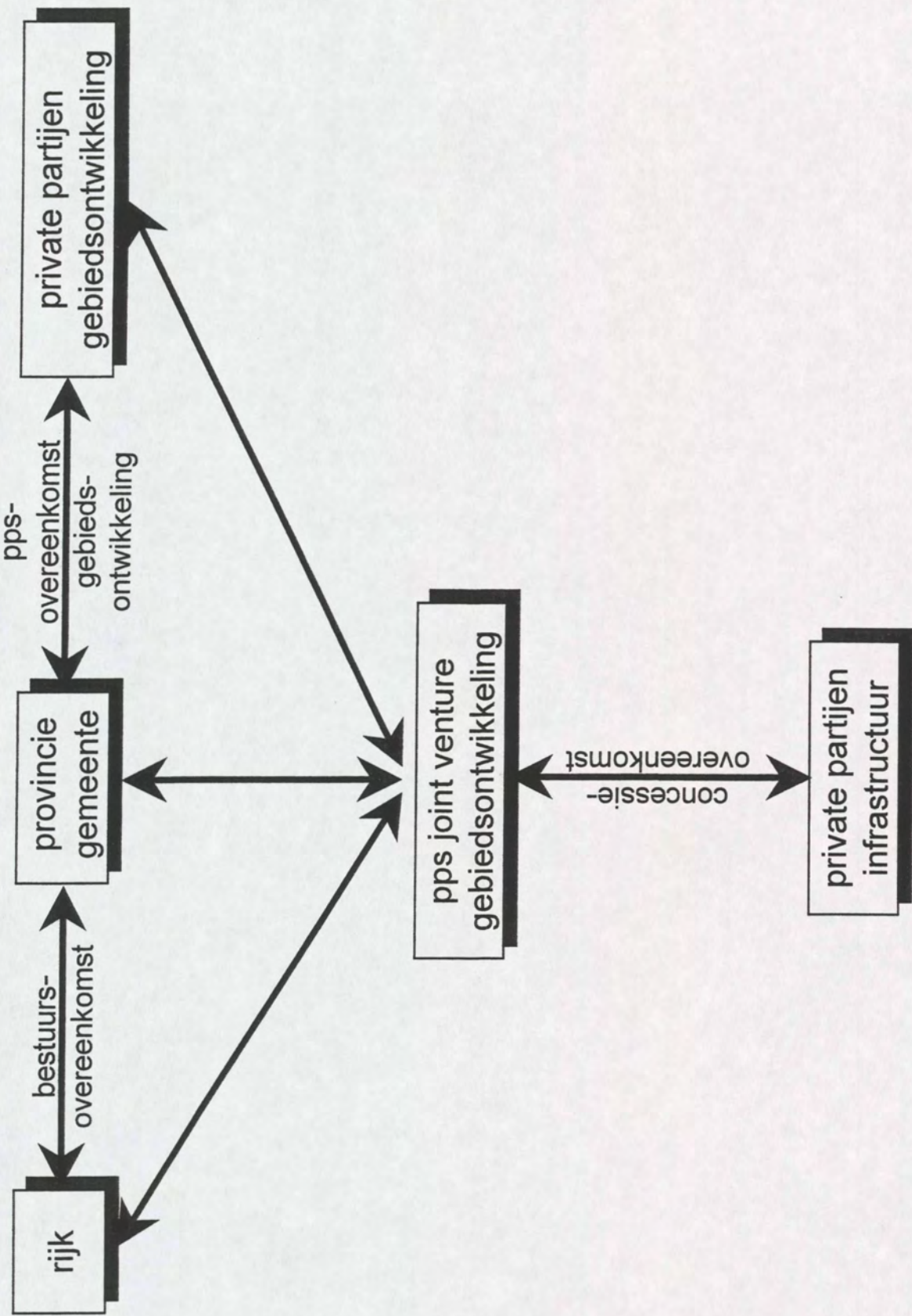


**opdrachtgevers - pps
met
opdrachtnemers - pps**

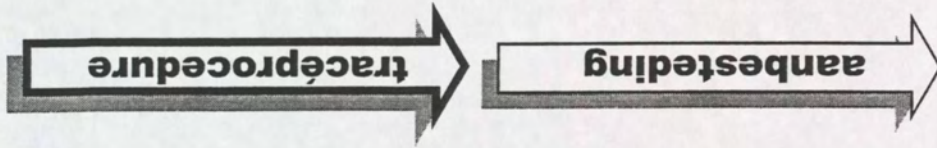




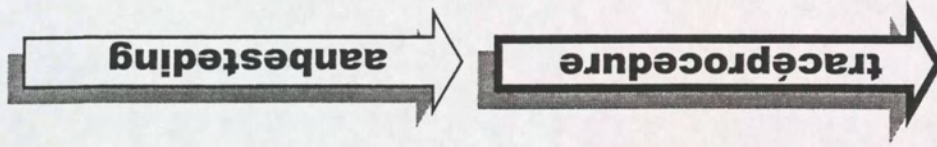




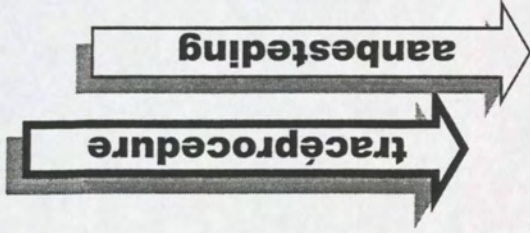
traditioneel

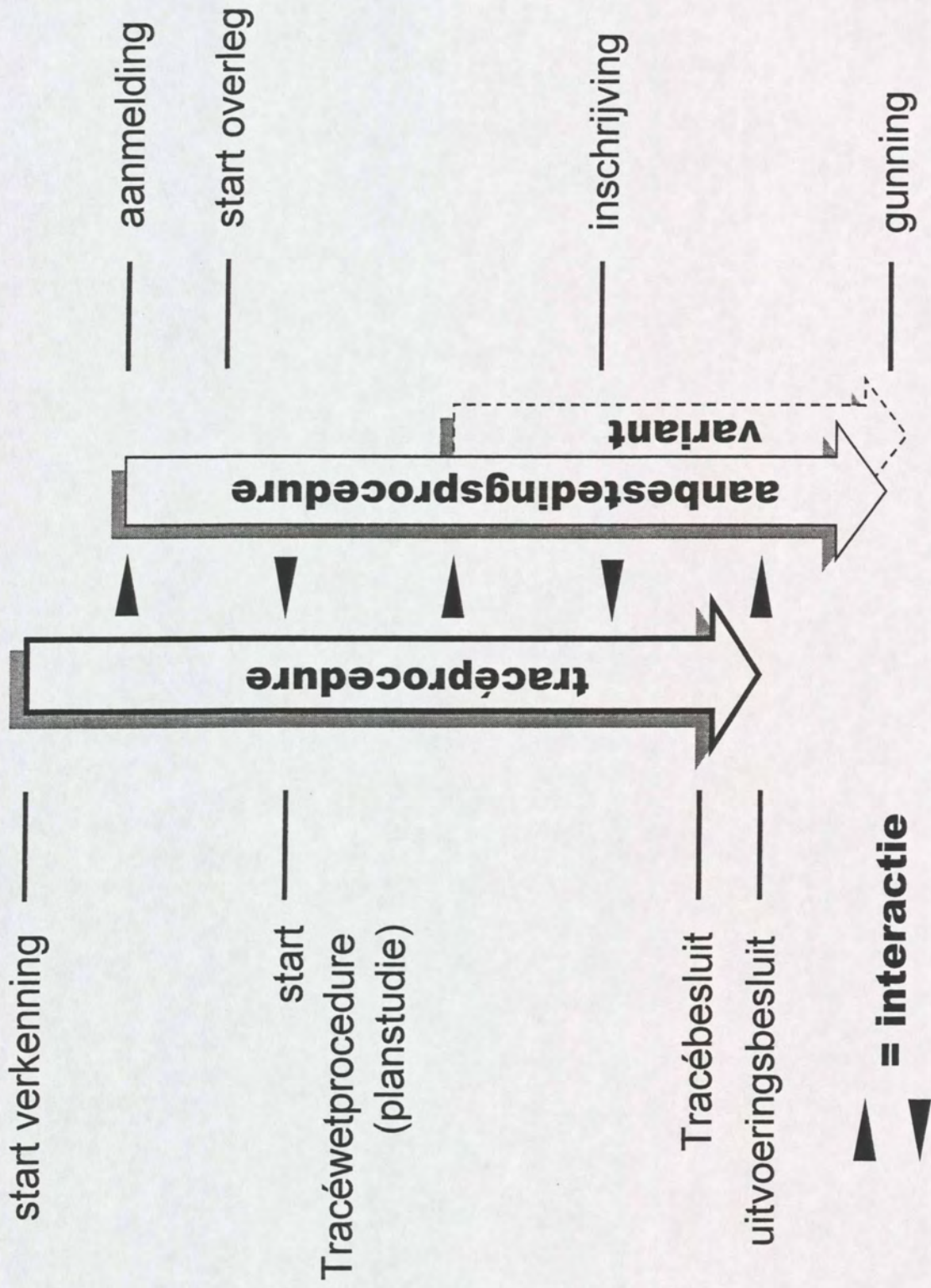


ongewenst?

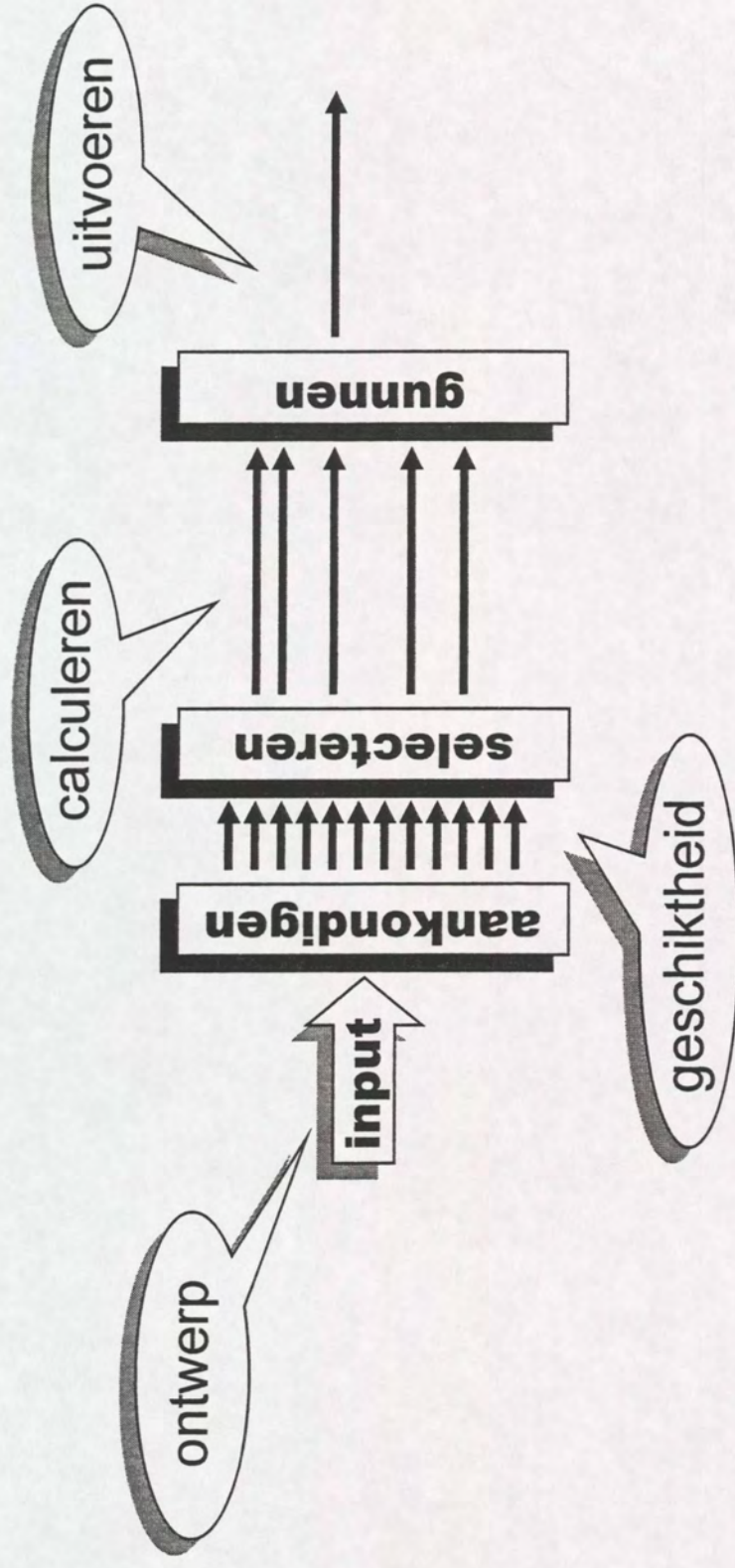


parallel

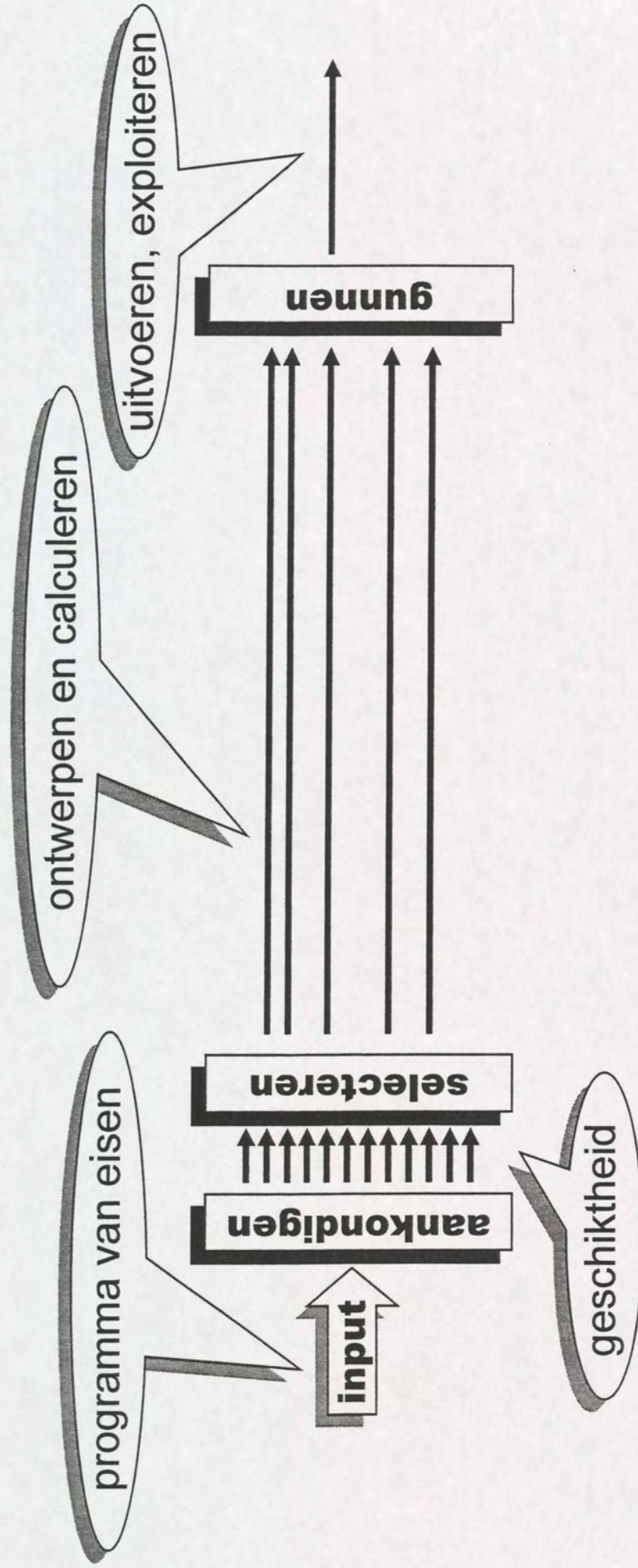




traditioneel contract



concessie-contract



concessie-contract

