



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Leidraad voor opdrachtgevers van business cases

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

Leidraad voor opdrachtgevers van business cases

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

Pauline Wortelboer-van Donselaar
Sytze Rienstra
Jaap Anne Korteweg

augustus 2009

Colofon

Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) maakt analyses van mobiliteit die doorwerken in het beleid. Als zelfstandig instituut binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) maakt het KiM strategische verkenningen en beleidsanalyses. De inhoud van de publicaties van het KiM behoeft niet het standpunt van de minister van VenW weer te geven.

Uitgegeven door	Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)
Datum	augustus 2009
Auteurs	Pauline Wortelboer-van Donselaar Sytze Rienstra Jaap Anne Korteweg
Opmaak Opmaak figuren en grafieken	Huisstijl VenW Studio Guido van der Velden B.V.
ISBN	978-90-8902-065-9
KiM	09-A12

Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)
Postbus 20901
2500 EX Den Haag
Telefoon 070 351 1965
Fax 070 351 7576
Website www.kimnet.nl
E-mail info@kimnet.nl

Publicaties van het KiM zijn aan te vragen bij het KiM (via kimpublicaties@minvenw.nl) of als PDF te downloaden van onze website www.kimnet.nl. U kunt natuurlijk ook altijd contact opnemen met één van onze medewerkers.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen onder vermelding van het KiM als bron.

Inhoud

Voorwoord en leeswijzer 7

DEEL 1 De hoofdlijnen 9

1 Wat is een business case en wat kan ik er mee? 11

- 1.1 De aanleiding voor het opstellen van een Leidraad 11
- 1.2 Afbakening 11
- 1.3 De inhoud 12
- 1.4 Het doel 12

2 Wanneer en hoe business cases laten uitvoeren 15

- 2.1 Wanneer is een business case zinvol? 15
- 2.2 Bij welke VenW-projecten? 16
 - 2.2.1 Bij MIRT-projecten 17
 - 2.2.2 Bij 'overige' VenW-projecten 19
 - 2.2.3 Bij PPS-overwegingen 19
- 2.3 Samenhang met andere VenW-afwegingskaders 20
- 2.4 Welke onderdelen in een business case: beslisboom 22
- 2.5 Overige aspecten bij de uitvraag 24

3 Het beoordelen en benutten van een business case 27

- 3.1 Beoordeling van de kwaliteit 27
- 3.2 Beoordeling en gebruik van uitkomsten 28
 - 3.2.1 Interpretatie van de uitkomsten 28
 - 3.2.2 Onderhandelen op basis van de uitkomsten 30

DEEL 2 Verdieping en verantwoording 33

4 Modulaire opbouw business case 35

- 4.1 Overzicht modules 35
- 4.2 Module 1: Aanleiding, probleemanalyse, beleidsdoelen 36
- 4.3 Module 2: Projectbeschrijving, alternatieven 37
- 4.4 Module 3: Financiële analyse 39
- 4.5 Module 4: Gevoeligheidsanalyses 42
- 4.6 Module 5: Krachtenveld- en omgevingsanalyse 43
- 4.7 Module 6: Dekkingsplan 44
- 4.8 Module 7: Projectorganisatie, implementatie, monitoring 45
- 4.9 Module 8: Risicoanalyse en -management 46

Executive summary 49

Literatuur 53

Begrippen 57

Bijlage A Relatie met andere economische afwegingskaders 61

- A.1 ICRE-afwegingskader 61

- A.2 OEI-leidraad 62
- A.3 OEI bij MIT 63
- A.4 PPC 63
- A.5 PSC 64

Bijlage B Definitie en invulling business cases: Literatuurscan 67

- B.1 Definitie business case 67
- B.2 Leidraden en guidelines 67
- B.3 Selectie van uitgevoerde business cases 69

Bijlage C Geïnterviewde personen 73

Voorwoord en leeswijzer

Binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) wordt met enige regelmaat gevraagd om een 'business case'. Steeds vaker wordt private financiering en exploitatie van transportinfrastructuur overwogen. Een business case geeft daarbij het inzicht in de kosten en baten voor de (private) exploitant van een project. Maar het kan ook gaan om bijdragen aan andere projecten met exploitatieopbrengsten, bijvoorbeeld terminals of openbaarvervoervoorzieningen.

Er is echter geen vast format waarin staat welke onderdelen al dan niet in een business case aan de orde dienen te komen, en wanneer een business case juist wel of niet moet worden uitgevoerd. Deze leidraad voor beleidsmakers is erop gericht inzichtelijk te maken welke vragen gesteld kunnen worden bij de opdrachtverlening en bij de beoordeling van een business case voor VenW, en wanneer een business case wordt uitgevoerd voor infrastructurele projecten waar VenW bij betrokken is. Ook maakt deze leidraad inzichtelijk welke hulp de beleidsmaker heeft van de resultaten van een business case.

Een business case is een economisch instrument. Het is daarom onmogelijk een leidraad te ontwikkelen die geen economische termen bevat. Wel proberen we deze termen uit te leggen en bestaat dit document uit twee delen met verschillende diepgang. Deel 1 bevat de leidraad voor uitvraag en beoordeling zelf. In deze 'management samenvatting' lichten we toe wat een business case is, welk belang een beleidsmedewerker heeft bij de informatie uit een business case, wat de relevante vragen bij het uitzetten van een business case zijn en hoe de resultaten van een business case gebruikt kunnen worden.

Deel 2 betreft de nadere uitwerking van de leidraad. Hierin gaan we dieper in op de onderdelen waaruit een business case is opgebouwd. Alle onderdelen van een business case worden geïllustreerd aan de hand van een sterk vereenvoudigd, fictief voorbeeld. Ook leggen we diverse economische begrippen uit die vaak voorkomen bij business cases.

Daarnaast wordt in Bijlage A de business case geplaatst in het bredere spectrum van binnen VenW gebruikelijke economische afwegingskaders. De business case wordt daarmee op een aantal aspecten vergeleken. Bijlage B bevat de resultaten van de uitgevoerde literatuurscan van (inter)nationale leidraden voor het opstellen van een business case, en geeft enkele voorbeelden van uitgevoerde business cases op het werkterrein van VenW. Bijlage C geeft een overzicht van de geïnterviewden in het kader van dit onderzoek, die we bij deze ook willen bedanken voor hun medewerking.

DEEL 1 De hoofdlijnen

1 Wat is een business case en wat kan ik er mee?

1.1 De aanleiding voor het opstellen van een Leidraad

Steeds vaker wordt private financiering en exploitatie van transportinfrastructuur overwogen. Een 'business case' geeft daarbij inzicht in de kosten en baten voor de (private) exploitant van een project. Een business case kan ook worden uitgevoerd ten behoeve van andere projecten met exploitatieopbrengsten, op transportgebied bijvoorbeeld luchthavens of OV-voorzieningen.

Binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) wordt met enige regelmaat gevraagd om een business case, zonder dat duidelijk is vastgelegd wanneer een business case nodig is, en wanneer niet. Er bestaat daarbij geen vast format waarin staat welke onderdelen al dan niet in een business case aan de orde dienen te komen. Het ontbreken van een leidraad heeft tot gevolg dat beleidsmakers teveel moeten zoeken naar de gewenste invulling en beoordeling van business cases, en dat de onderlinge consistentie te wensen overlaat. Ook is niet helder wanneer het opstellen van een business case noodzakelijk is en welke hulp de business case beleidsmakers kan bieden. Verder is ook de relatie met andere gebruikelijke afwegingskaders, met name met de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) conform de Leidraad Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI) (VenW en EZ, 2000) onduidelijk.

Met deze Leidraad voor de uitvraag en de beoordeling van business cases hopen we deze onduidelijkheid op te lossen en het risico van inconsistenties te verminderen, en beleidsmakers een praktisch handvat te bieden om een opdracht te geven voor een business case en de resultaten ervan te benutten.

1.2 Afbakening

Deze Leidraad gaat uit van business cases waarbij VenW, derhalve de rijksoverheid, een rol speelt, maar waarbij ook externe partijen financieel en/of risicodragend betrokken zijn. Dit kan een vorm van Publiek Private Samenwerking (PPS) zijn, maar ook een (eenmalige) bijdrage betreffen van VenW, zonder een verdere actieve participatie in de exploitatie van een bepaald project. Deze leidraad heeft geen betrekking op projecten waar slechts één partij bij betrokken is, zoals bedrijfsinterne ICT-projecten.

Een tweede uitgangspunt van deze Leidraad is dat een business case betrekking heeft op projecten waar naast kosten ook sprake is van opbrengsten. Bovendien is een business case in opdracht van VenW pas zinvol als de kosten en opbrengsten niet bij dezelfde partij terechtkomen, of er een tekort ontstaat dat wellicht door anderen gedekt dient te worden.

Ten slotte betreft deze leidraad vooral een handvat voor de beleidsmaker zonder financieel-economische achtergrond. De leidraad is daarom niet zozeer gericht op het opstellen van berekeningen maar juist op de aandachtspunten bij de opdrachtverlening en beoordeling van een business case.

Voor het daadwerkelijk opstellen van een business case verwijzen we naar financieel-economische en bedrijfseconomische handboeken. Zie hiervoor de

literatuurlijst en de verwijzingen bij de modules in deel 2. In de literatuur zijn ook standaard opstellingen van een spreadsheet te vinden. Het opstellen van een business case is in de VenW-praktijk veelal een taak die uitbesteed wordt aan een gespecialiseerd economisch adviesbureau. Bij de VenW hoofddirectie Financiën, Management en Control (FMC) en bij RWS Markt en Inkoop zijn namen van dergelijke bureaus verkrijgbaar.

1.3 De inhoud

Een business case is een analyse van alle bedrijfseconomische aspecten van een project waar bij de financiering of exploitatie betrokken partijen afspraken over moeten maken. Er is sprake van jaarlijkse kosten en opbrengsten, en van een mogelijke bijdrage van VenW. Een toelichting op hoe we tot deze definitie zijn gekomen, bevindt zich in Bijlage B. Met bijdrage wordt veelal een financiële bijdrage bedoeld maar kan echter ook vertaald worden in bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van gronden of menskracht.

Van oorsprong is een business case een bedrijfseconomische analyse met een puur private invalshoek. De beoogde investeringen van een onderneming worden daarbij van een gedegen financiële onderbouwing voorzien. De context van een business case voor projecten waar de overheid betrokken is, is breder. Daar wordt de business case vaak geïnitieerd met een omgekeerde redenering: welk deel van de beoogde investeringen in projecten waar de overheid een rol bij speelt vanwege (deels) publieke belangen kan ook, of zelfs beter, privaat worden gefinancierd en geëxploiteerd? De scope van een project is dan in principe vastgelegd en er is een beeld van het publieke belang dat met het project wordt gediend. De uitvraag van een business case kan dus meerdere doelen hebben: ter rechtvaardiging of onderbouwing van een financiële participatie door de (rijks)overheid en van de omvang van deze bijdrage al naargelang het aandeel van het publieke belang. Het doel kan echter ook zijn het sneller of beter uit laten voeren van een project.

De belangrijkste kenmerken van een business case kunnen als volgt worden samengevat:

- De zakelijke/financiële rechtvaardiging van een project voor de exploitant en eventuele andere betrokkenen;
- Een hulpmiddel voor de besluitvorming over een project;
- Een overzicht van 'cashflows' over de concessieperiode of de gehele levensduur van een project;
- Een beeld van de kansen en bedreigingen (risico's) voor het project.

1.4 Het doel

Analyse of het mogelijk is om 'zaken te doen'

Het doel van een business case met betrokkenheid van VenW is om al dan niet 'tot zaken te komen'. Er zijn dus meerdere partijen bij een project betrokken die overeenstemming moeten bereiken. Het ontwikkelen van de business case is vaak een onderhandelingstraject over middelen, rollen en ambitie ten aanzien van de invulling van een project. Als alle partijen het erover eens zijn, mondt dit uit in afspraken over bijvoorbeeld de financiering, het dragen van risico's, de verantwoordelijkheden en de verdeling van taken bij de implementatie.

Inzicht in de resultaten van onderhandelingen

Er is vaak sprake van een iteratief proces: eerste berekeningen tonen bijvoorbeeld een tekort; vervolgens wordt het project geoptimaliseerd of wordt onderhandeld over de verdere financiële dekking. Hierna worden weer nieuwe berekeningen gemaakt. Een business case kan ook leiden tot de conclusie dat de case niet 'rond' komt, oftewel dat er geen overeenstemming over het project wordt bereikt. Op grond van de business case kan bijvoorbeeld geconcludeerd worden dat de gevraagde bijdrage te hoog is of de risico's te groot zijn.

Business cases zijn ook te gebruiken voor prioritering

Als de gevraagde overheidsbijdrage voor projecten groter is dan het beschikbare budget, kan op basis van business cases ook een prioritering gemaakt worden tussen projecten. Hierbij kan bijvoorbeeld de kosteneffectiviteit beoordeeld worden van de individuele voorstellen. Een andere mogelijkheid is bijvoorbeeld extra investeringen van derden te genereren door middel van de bijdrage van VenW (hefboomfunctie).

Nut van een business case voor beleidsmedewerkers

Een vraag naar het laten uitrekenen van een business case bij projecten met betrokkenheid van de overheid hangt veelal samen met het idee dat 'de markt' geheel of gedeeltelijk zelf zorg kan dragen voor de financiering en exploitatie van een project. Een business case helpt om inzichtelijk te maken welke partijen welke financiële uitgaven of inkomsten hebben bij een bepaald project. De business case laat zien of private partijen in financiële zin inderdaad geheel of gedeeltelijk verantwoordelijk kunnen zijn voor een project. In combinatie met informatie uit de MKBA laat de business case ten slotte zien of er sprake is van publieke belangen en daarmee van de noodzaak van een overheidsrol. Met deze informatie kunnen beleidsmedewerkers de onderhandeling over de overheidsbijdrage aan een project ingaan met stevige kwalitatieve en kwantitatieve argumenten.

2 Wanneer en hoe business cases laten uitvoeren

2.1 Wanneer is een business case zinvol?

Als er sprake is van meerdere partijen en (jaarlijkse) opbrengsten

Een business case is - in het perspectief van deze leidraad voor beleidsmakers van VenW - van belang indien er sprake is van een project waaraan VenW mogelijk een bijdrage levert. De meest gevraagde vorm van een dergelijke bijdrage is een financiële. De bijdrage kan echter ook bestaan uit het onder bepaalde voorwaarden verlenen van toestemming voor een project, na het afwegen van bedrijfseconomische kosten en baten met maatschappelijke kosten en baten. Met name wordt hierbij gekeken naar de externe kosten. Naast de betrokkenheid van VenW dient er ook sprake te zijn van exploitatie-inkomsten. In de meeste gevallen zijn er een of meerdere externe partijen bij het project betrokken. Dit kunnen onder andere mede-investeerders en exploitanten zijn.

Doel van business case cruciaal

Een business case moet alle aspecten omvatten die zinvol zijn voor een bedrijfseconomische afweging van het specifieke project. Het is dus belangrijk om het doel van de business case vast te stellen. Is er alleen een financiële analyse noodzakelijk om afspraken te maken of moeten er ook andere afspraken tussen partijen gemaakt worden? Wil er sprake zijn van een business case dan is ook een probleemanalyse, een beschrijving van projectalternatieven, een financiële analyse en een gevoeligheidsanalyse nodig. Er zijn daarbij wel keuzes wat betreft de diepgang en ook kan er sprake zijn van een reeds uitgevoerde probleemanalyse of projectomschrijving. Afhankelijk van de vragen die leven kunnen deze onderdelen nog aangevuld worden met een krachtenveldanalyse, een dekkingsplan, een beschrijving van de projectorganisatie en een risicoanalyse.

Toepasbaar in verschillende stadia

Cruciaal is ook de fase waarin een project zich bevindt. Een business case kan tot doel hebben 'gevoel' te krijgen om wat voor bedragen het gaat en naar elkaar een eerste commitment uit te spreken. Maar het kan ook gaan om gedetailleerde afspraken over taak- en risicoverdeling, aan het eind van een onderhandelingstraject. Dit vergt uiteraard een andere diepgang.

Exploitatietekort veelal aanleiding voor financieringsvraag aan overheid

Over het algemeen worden business cases gemaakt van projecten die deels eigen inkomsten hebben, maar die niet voldoende zijn om alle kosten te dekken. Met andere woorden, een project komt niet door marktwerking tot stand. Er moeten dan goede redenen zijn om als overheid een financiële bijdrage te geven. In de economische theorie is er reden voor overheidsbemoeienis in een situatie van zogeheten marktfalen. Uiteraard zijn er vanuit andere invalshoeken, met name bestuurskundige, ook andere argumenten voor overheidsingrijpen.

Financiering door de overheid kan aan de orde zijn bij positieve niet-geprijsde effecten

Bij een business case is met name de situatie van belang dat er zich effecten voordoen die niet in de marktbeslissing meegenomen worden. Dit kan gaan om onder meer reistijdwinsten bij infrastructuur (voor zover deze niet door de

exploitant door tolheffing alsnog op de markt 'verhandelbaar' zijn gemaakt), beleving en gebruik van natuur en milieu en het verminderen van milieueffecten. Bij grote projecten kan een MKBA gebruikt worden om te analyseren of deze maatschappelijke effecten, die niet in de business case voorkomen, opwegen tegen het negatieve exploitatiesaldo in de business case waarvoor overheidsbijdrage gevraagd wordt. Bij kleinere projecten, bijvoorbeeld de reguliere projecten in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT), zal het vaker om een kengetallenanalyse gaan of zelfs, aan het begin van het proces, om een meer kwalitatieve weging.

Let bij de afweging van de rol van de overheid ook op de bijdrage aan beleidseffectiviteit en het risico van concurrentievervalsing

Ook als de positieve niet-geprijsde effecten opwegen tegen een exploitatietekort, dient, vanuit overheidsperspectief, de vraag beantwoord te worden of een overheidsbijdrage de meest effectieve wijze is om de doelstelling te bereiken. Eveneens is van belang of de overheid de partij is die een bijdrage hoort te geven (legitimititeit) en ook *welke* overheid (Rijk, provincie, gemeente) de meest geëigende partij is (subsidiariteit).

2.2 Bij welke VenW-projecten?

Het huidige gebruik van business cases varieert van zeer grote projecten als de Zuiderzeelijn, de Maasvlakte 2 en Project Mainport Corridor Zuid (PMZ) via regionale projecten als een lightrailverbinding of weg, tot kleine projecten als een bijdrage aan fietsenstallingen, goederenterminals et cetera. Bij grote projecten zal er vaker sprake zijn van PPS-constructies, bij kleine projecten zal het in praktijk vaker om een eenmalige bijdrage van VenW gaan.

Er is geen wettelijke verplichting tot het uitvoeren van een business case binnen VenW¹. Voor VenW-projecten is het onderscheid tussen wel of niet voorkomen in de MIRT-procedure relevant:

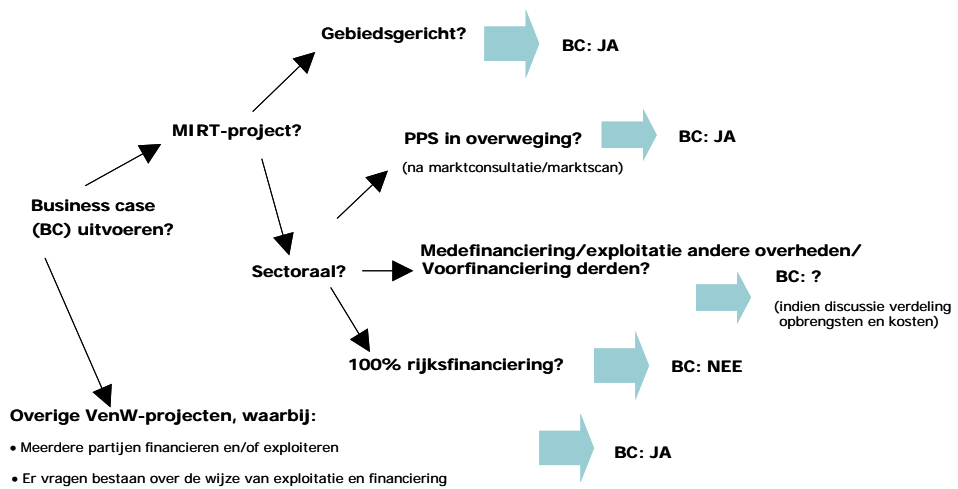
- Projecten in het MIRT worden uitgewerkt conform het MIRT-Spelregelkader;
- 'Overige' VenW-projecten, niet in het MIRT opgenomen, kennen geen spelregels.

De beslisboom (figuur 2.1) geeft een advies over in welke situaties wel of geen business case (BC) uit te voeren. In ieder geval is afstemming nodig over deze keuze met de VenW-hoofddirecties FMC en HDJZ. Zij kunnen helpen de algemene regels te vertalen naar de specifieke projectsituatie, en kunnen adviseren bij de uitvraag en beoordeling van de business case.

¹ Voor de 'Nota Ruimte'-projecten, waar een aantal VenW-projecten toe behoort, geldt wel een verplichting tot het uitvoeren van een business case, teneinde de omvang van de definitieve rijksbijdrage vast te stellen.

Figuur 2.1

Beslisboom wanneer een business case uitvoeren



In de volgende subparagrafen lichten wij de argumenten voor het al dan niet uitvoeren van een business case voor de onderscheiden situaties toe.

2.2.1

Bij MIRT-projecten

Het MIRT-Spelregelkader (VenW, VROM, 2008) is een beschrijving van de belangrijkste processtappen voor projecten en programma's in het ruimtelijk-fysieke domein om in aanmerking te kunnen komen voor een bijdrage van de rijksoverheid. Het MIRT betreft het belangrijkste deel van de infrastructurele projecten waar VenW bij betrokken is, en waar een business case relevant voor is.

Het MIRT-Spelregelkader maakt onderscheid in drie fasen: de verkenningsfase, de planuitwerkingsfase en de realisatiefase:

1. Tijdens de *verkenningsfase* wordt mede op basis van een MKBA/OEI en een Milieu Effect Rapportage (MER) een voorkeur bepaald uit een beperkt aantal potentiële oplossingen. Tevens wordt het financieel commitment van alle relevante partijen vastgelegd (Rijk, decentrale overheden en eventueel privaat). De oplossing heeft de vorm van een voorkeursalternatief dat na een positieve voorkeursbeslissing wordt opgenomen in het MIRT-projectenboek.
2. In de *planuitwerkingsfase* wordt het (deel)project nader uitgewerkt. In de planuitwerkingsfase worden de effecten van verschillende (inpassings)varianten bepaald. Na het tracé- of projectbesluit volgen de voorbereidende werkzaamheden.
3. Na de uitvoeringsbeslissing wordt een project uitgevoerd in de *realisatiefase*.

Het MIRT-Spelregelkader adviseert op twee momenten specifiek een business case te overwegen:

- Voorafgaand aan de voorkeursbeslissing in de verkenningsfase is inzicht in de effecten en kosten van oplossingsrichtingen van belang. Daarom vraagt het spelregelkader om bij verkenningen een MKBA (eventueel op basis van kengetallen) en een business case op te stellen (zie pag. 25 MIRT-Spelregelkader).
- In de planuitwerkingsfase vindt een definitieve raming van kosten, de verdeling van de kosten tussen de betrokken partijen, en een berekening van opbrengsten

en kasritmes plaats. De business case uit de verkenningsfase kan hiertoe verder verfijnd worden.

Zoals het Spelregelkader al aangeeft voor wat betreft de planuitwerkingsfase, is het onderscheid naar (sectorale) lijninfrastructuurprojecten en gebiedsgerichte projecten relevant.

Gebiedsgerichte projecten

In het geval van woningbouw- of bedrijfsterreinprojecten zal de rijksoverheid waarschijnlijk geen projectbeslissing nemen omdat ze geen projecteigenaar is. In veel gevallen, in het geval van Nota Ruimte-projecten zelfs altijd, bestaat de planuitwerking dan uit een beschikking voor een subsidie op basis van een uitgewerkte business case. De decentrale overheid zal dan het project, en de business case, nader moeten uitwerken (zie pagina 27 van het MIRT-Spelregelkader). Omdat er sprake is van een inkomstenstroom uit de exploitatie van woningbouw of bedrijfsterreinen is een business case in alle gevallen zinvol. In het kader van een handreiking voor kosten-batenanalyses voor integrale gebiedsontwikkeling heeft Ecorys in opdracht van VROM een bijlage opgesteld waarin de samenhang tussen gebiedsgerichte business cases en MKBA's wordt besproken (Ecorys i.s.m. Witteveen+Bos, 2009). Met name gaat de bijlage in op de omgang met de kosten en opbrengsten van grondexploitatie. De informatie uit deze bijlage ligt in het verlengde van deze leidraad.

Sectorale (verkeer en vervoer) projecten

Voor lijninfrastructuurprojecten verwijst het MIRT-Spelregelkader naar de procedure in het kader van de Tracéwet. Voor de noodzaak tot het uitvoeren van een business case is hier de eventuele marktbetrokkenheid van belang. De volgende situaties worden onderscheiden:

- Projecten waar PPS-constructies worden overwogen. Gebruikelijk is om hier redelijk vroeg in de verkenningfase een marktconsultatie of (RWS) een marktscan uit te voeren om in te schatten of private betrokkenheid mogelijk en zinvol is. Bij projecten die in de vorm van Publiek-Private Samenwerking (PPS) uitgewerkt worden, is in beginsel altijd een business case nodig. Er moeten immers afspraken gemaakt worden over allerlei aspecten, zowel over de dekking van de kosten als over de verdeling van risico's en de projectorganisatie. De positionering voor een eerste versie van de business case is bij de voorbereiding van het voorkeursbesluit aan het einde van de verkenningsfase. Dan moet immers zicht op de dekking van een project ontstaan. Gezien het belang van business cases voor PPS voorbereidingen komen we hier in een aparte paragraaf nog op terug.
- De projecten waar cofinanciering of exploitatie door andere overheden, of voorfinanciering door derden aan de orde is. In deze gevallen moet projectspecifiek worden afgewogen of een business case nodig is. Als er geen discussie is over de verdeling van kosten, risico's of andere verantwoordelijkheden, is een business case niet nodig. Als deze discussie er wel is, kan een business case juist wel ondersteuning bieden.
- Projecten met 100 procent rijksfinanciering: dit zijn de projecten waar private betrokkenheid niet haalbaar is gebleken, bijvoorbeeld vanwege het ontbreken van mogelijkheden tot het genereren van inkomsten, en waar geen andere overheden bij zijn betrokken. In deze gevallen is een business case niet zinvol, er worden geen inkomsten gegenereerd en er is geen discussie over de verdeling van kosten.

2.2.2 *Bij 'overige' VenW-projecten*

Een business case voor de groep 'overige' VenW-projecten moet sterk overwogen worden als de mogelijkheid bestaat om met het project opbrengsten te genereren om de investering deels mee terug te verdienen, en waar de vraag aan de orde is of en hoe (welk deel van) de overheid een financiële bijdrage moet leveren. Er moet dus sprake zijn van de betrokkenheid van meerdere partijen bij de financiering en exploitatie van het project. Indien voor deze projecten een PPS wordt overwogen is het altijd zinvol een business case te hebben, zie de volgende paragraaf.

Voorbeelden van VenW-projecten in deze categorie, waarvoor business cases zijn uitgevoerd, zijn de business cases voor Vliegveld Bonaire (2009) en voor de rijksbrede rederij (2006).

2.2.3 *Bij PPS-overwegingen*

Business cases kunnen PPS-contractvormen 'doorrekenen'

Het Rijk voert actief beleid om waar mogelijk projectactiviteiten over te dragen aan de markt. Dit kan onder de noemer van Publiek-Private Samenwerking in verschillende contractvormen beslag krijgen, die elk kunnen worden doorgerekend in een business case. De business case gaat in deze gevallen om concrete biedingen van private partijen waarin beschreven wordt hoe de private onderneming denkt de dienst te gaan leveren. De business case is dan niet meer een onderhandelingsinstrument maar moet dan meer gezien worden als het cijfermatige gedeelte van het ondernemingsplan.

Een veelbesproken contractvorm bij PPS is DBFM. De letters 'DBFM' staan voor 'Design, Build, Finance, Maintain'. Een DBFM-contract is een geïntegreerde contractvorm, waarbij diverse onderdelen van de realisatie en exploitatie van een bouwproject door de opdrachtgever aan één opdrachtnemer worden opgedragen. Hiertegenover staat een zogenaamde beschikbaarheidsvergoeding voor de geleverde dienst. Andere contractvormen voor overdracht van activiteiten aan de markt zijn DBFO (Design, Build, Finance, Operate), Turn Key, BOT (Build, Operate, Transfer) of DBFMO (Design, Build, Finance, Maintain, Operate).

Business case ook te gebruiken om diverse modellen door te rekenen

Zodra er een spreadsheet beschikbaar is, kan dit gebruikt worden om diverse manieren van financiering door te rekenen. Bij een PPS-constructie kan er bijvoorbeeld sprake zijn van lagere kosten en/of hogere opbrengsten, maar daar staat een hogere discontovoet en wellicht een kortere exploitatieperiode tegenover. Het model kan gebruikt worden om de effecten en verschillen door te rekenen.

Model te gebruiken voor PPC en PSC

Bij het beoordelen van het nut van een PPS-constructie ten opzichte van volledige bekostiging door de overheid, wordt gebruik gemaakt van de PPC en als er concrete biedingen liggen van de PSC (zie Bijlage A).

In beginsel kan de spreadsheet van de business case gebruikt worden als basis voor het uitvoeren van deze analyses. Er is echter sprake van een fundamenteel verschil in het nulalternatief, de situatie zonder project, waartegen het projectalternatief wordt afgezet. In de tot nu toe beschreven toepassing van de 'klassieke' business case gaat het om de rol van de overheid bij financiering van een project. Waar sprake is van inkomsten wordt de vergelijking gemaakt tussen een situatie mét

project (eventueel met een door te overheid te financieren tekort) versus een situatie zonder project. Dit is vergelijkbaar met de aanpak bij de MKBA. Bij de vergelijkingen van PPC en PSC is er echter al een principebesluit genomen over doorgang van het project, en wordt een project uitgevoerd volgens een publieke variant vergeleken met een privaat of publiek-privaat uitgevoerd project. Een nulalternatief in de vorm van 'geen project' is dan niet meer aan de orde.

2.3 Samenhang met andere VenW-afwegingskaders

Bij grotere projecten vinden veelal meerdere studies plaats

De business case is in de meeste gevallen geen geïsoleerde analyse, maar maakt gebruik van inputs en uitgangspunten van andere studies die eveneens gericht zijn op de afweging van een project. Bij infrastructuur- en ruimteprojecten bijvoorbeeld is dit de Tracé/m.e.r.-procedure waarin afspraken zijn gemaakt over het uitvoeren van een MER en ook OEI. Informatie uit deze afwegingskaders dekt voor een belangrijk deel reeds de gegevensvragen van de business case af. Zo worden er voor infrastructuurprojecten verkeersprognoses gemaakt en vinden er kostenstudies plaats die meerdere afwegingskaders 'bedienen'. Anderzijds voedt de business case andere studies ook weer. Bijvoorbeeld wat betreft de bedrijfseconomische opbrengsten die in de MKBA terugkeren. In Deel 2 gaan we nader in op de modules die de business case toevoegt, en modules die de business case wel nodig heeft, maar die mogelijk al in een ander kader zijn ingevuld.

Het spreekt voor zich dat uitgangspunten, aannames, projectbeschrijvingen en dergelijke goed op elkaar moeten aansluiten. In principe horen alle studies uit te gaan van dezelfde verkeerskundige effectberekeningen. Zeker als er veel studies parallel lopen, levert de afstemming in de praktijk nog al eens problemen op. Een goede aandacht voor de organisatie en afstemming is dan essentieel voor een consistent onderzoeksprogramma. In Bijlage A worden de bij VenW gebruikelijke economische afwegingskaders toegelicht op basis van een eerder overzicht van afwegingskaders (Wortelboer et al., 2008).

De business case altijd bezien in samenhang met andere afwegingskaders

Met name de combinatie van uitkomsten van een business case en de MKBA is veelzeggend over de rol van de overheid omdat het laat zien waar de markt zelf voor kan zorgen, en in welke gevallen de overheid moet ingrijpen. Andere instrumenten zoals de bij PPS overwegingen verplichte Publiek-Private Comparator (PPC) en de Publieke Sector Comparator (PSC) kunnen gebaseerd zijn op de business case maar geven een andere dwarsdoorsnede. Met die instrumenten wordt duidelijk of een private partij niet zelfstandig in staat is om een (deel van) een project te (voor)financieren, maar ook of zij de exploitatie efficiënter kunnen doen dan de overheid. In alle gevallen geldt dat afstemming plaats moet vinden over de (rekenkundige) uitgangspunten van de analyses, die zoveel mogelijk hetzelfde behoren te zijn.

De combinatie van uitkomsten van business case en MKBA geeft houvast over de rol van de overheid (Wortelboer et al., 2008). De business case laat zien in hoeverre een project wel of niet door 'de markt' tot stand kan komen. De MKBA laat in aanvulling op de business case de maatschappelijke effecten zien. De combinatie van deze twee saldi geeft aan of de overheid (co)financiering kan overwegen, of bijvoorbeeld compenserende of mitigerende maatregelen moet treffen. Cofinanciering kan overwogen worden indien de business case (zonder

overheidsbijdrage) negatief is, maar de MKBA wel een positief saldo laat zien. Indien zowel de business case als de MKBA per saldo positief zijn, maar er wel negatieve effecten voor bijvoorbeeld omwonenden zijn, kan de overheid de private exploitant verplichten tot compensatie van deze omwonenden.

Aspecten van afstemming met MKBA

Van de in bijlage A genoemde afwegingskaders vergt de afstemming met de MKBA de meeste aandacht gezien het grote inhoudelijke verband tussen deze twee analyses. De Leidraad OEI (VenW, EZ, 2000) geeft expliciet aan dat de 'bedrijfseconomische rentabiliteitsanalyse' onderdeel is van de MKBA. Het doel van deze rentabiliteitsanalyse is inzicht bieden in de vraag of, en in welke mate, een project rendabel kan zijn voor een (private) exploitant. Met deze doelstelling wordt met een 'bedrijfseconomische rentabiliteitsanalyse' dus grotendeels hetzelfde bedoeld als met een business case, en liggen de doelen en berekeningen van business case en MKBA in elkaars verlengde.

Opgemerkt wordt dat de Leidraad OEI eigen richtlijnen heeft waar aan voldaan moet worden. Dit betreft bijvoorbeeld de discountvoet, tijdshorizon en restwaarde (geen). Het afstemmen van uitgangspunten is belangrijk om later in het onderzoeksproces problemen te voorkomen.

Overeenkomsten en verschillen van MKBA en business case

- De **scope** van het project moet gelijk zijn.
- Waar mogelijk moet zoveel mogelijk van **dezelfde inputs** (verkeersprognoses, scenario's, etc.) worden uitgegaan.
- Daarnaast dienen waar mogelijk **gelijke uitgangspunten** van berekening worden gekozen. Hiermee worden aspecten als fasering, ingroepad, volumestijging over de tijd bedoeld.
- **Constante of reële prijzen:** Een MKBA rekent in constante (reële prijzen) waarbij dus uitgegaan wordt van een vast prijspeil en dus geen inflatie. Een business case rekent vaak met nominale prijzen, dus inclusief inflatie.
- **Discountvoet:** de MKBA gaat uit van de voorgeschreven reële voet voor risicovrije investeringen plus vaste risico-opslag (in totaal 5,5%), afgezien van inflatie. De business case gaat veelal uit van een hogere discountvoet. Dit is het gewenste rendement van vreemd en eigen vermogen, ook wel gemiddelde vermogenskostenvoet genoemd. Dit gewenste rendement is een vergoeding voor het afdekken van risico's, waaronder inflatie.
- **Exploitatieperiode:** een MKBA rekent met een oneindige periode zonder restwaarde. Hierbij zijn herinvesteringen ook aan de orde. Afschrijvingen spelen geen rol in de MKBA. Een business case rekent meestal met een beperkte exploitatieperiode met eventueel een 'overdrachtswaarde'². Hierbij kan ook de gekozen afschrijvingsmethode een rol spelen.
- Behandeling van **belastingen:** Een MKBA rekent vooralsnog veelal met posten exclusief **btw**³, bij een business case is dit meestal inclusief. Indien sprake is van een private, speciaal voor een project opgerichte, onderneming zal in de business case ook rekening gehouden worden met **vennootschapsbelastingen**. Dit werkt

² Aan het eind van een concessieperiode kan het zo zijn dat het project nog een bepaalde waarde heeft; een zogenaamde 'overdrachtswaarde'.

³ Het denken hierover is in ontwikkeling. CPB heeft onlangs betoogd dat het rekenen in marktprijzen, dus inclusief btw, minder kans geeft op foutieve uitkomsten.

onder andere door in de gehanteerde gemiddelde vermogenskostenvoet. Ook overdrachten zoals subsidies worden op een andere manier behandeld. Overdrachten beïnvloeden het saldo van een MKBA in principe niet, maar het saldo van een business case wel.

2.4 Welke onderdelen in een business case: beslisboom

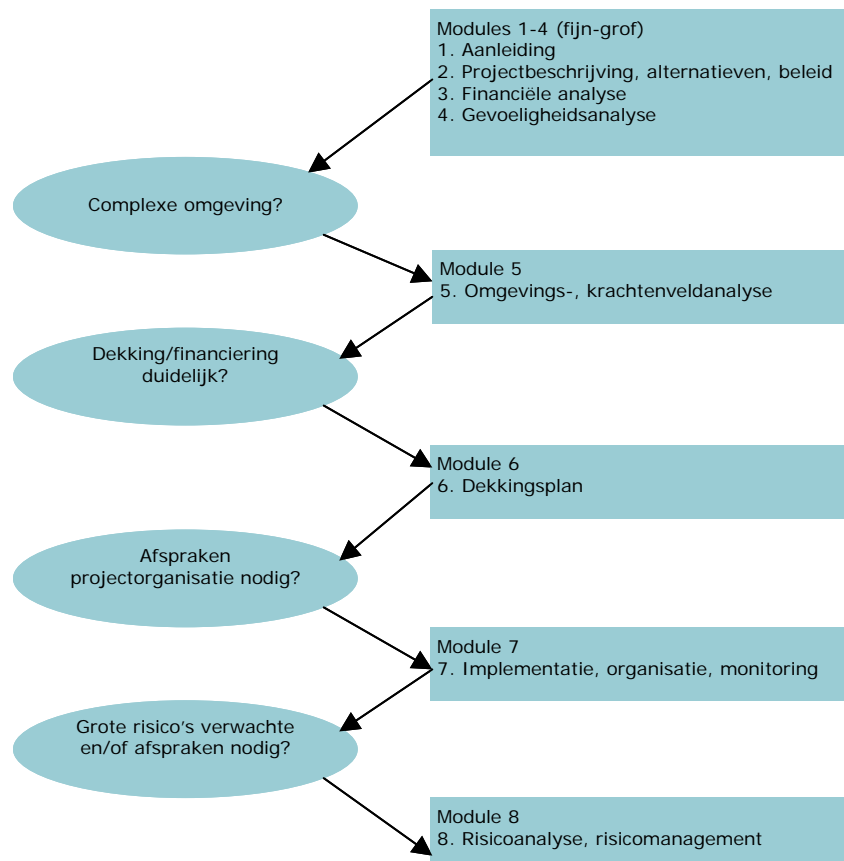
Figuur 2.2 geeft een beslisboom waarmee nagegaan kan worden welke onderdelen in de uitvraag voor een specifiek project thuishoren. In deel 2 van deze Leidraad worden de individuele modules nader toegelicht.

De business case maakt gebruik van andere studies/beleidsstukken

Bij de uitwerking van de modules in een business case kan in veel gevallen gebruik gemaakt worden van andere studies, beleidsstukken, nota's en dergelijke. Dit geldt met name voor de aanleiding en probleemanalyse (module 1) en de projectbeschrijving, alternatieven en beleidsdoelen (module 2). In sommige gevallen zal de business case ook gebruik kunnen maken van een krachtenveld- en/of risicoanalyse (modules 5 en 8). In deze leidraad gaan we ervan uit dat de modules 1 en 2 beschikbaar zijn voor de business case.

De modules 3 en 4 zijn altijd nodig voor een business case. Wel kunnen er keuzes over de diepgang gemaakt worden. De overige modules kunnen al dan niet toegepast worden, afhankelijk van de omstandigheden en kenmerken van het specifieke project.

Figuur 2.2
Beslisboom uitvraag
business case



Eerste grove verkenning of vergevorderd in besluitvorming?

De diepgang van de analyse hangt in de eerste plaats samen met de fase waarin het project zich bevindt. Geheel in lijn met de adviezen van de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (2008) moet er dus kritisch gekeken worden naar de benodigde mate van detail van berekeningen. Als de business case bedoeld is om globaal te analyseren of het project kansrijk is, volstaat een vrij grove beschrijving (module 1 en 2) en kwantitatieve analyse (module 3 en 4). Wellicht vallen er bijvoorbeeld op basis van deze analyses bepaalde varianten af, of wordt er een eerste indicatief budget bepaald. Uiteraard kan ook besloten worden niet verder te gaan met het project.

Als het project verder in de besluitvorming is, is een gedetailleerdere analyse nodig. De modules 1 tot 4 worden dan verder uitgewerkt. De complexiteit, grootte en het belang van het project bepalen de diepgang die uiteindelijk gekozen wordt in deze fase. In de tweede plaats is de samenhang met andere projectactiviteiten van belang. Als er reeds een goede probleemanalyse ligt, is het uiteraard niet nodig deze opnieuw uit te voeren.

Krachtenveldanalyse: is er sprake van een complexe omgeving?

Bij sommige projecten zijn inspraakprocedures nodig en kan weerstand verwacht worden bij bepaalde partijen, burgers of overheden. Als dat het geval is, is een krachtenveld- en omgevingsanalyse gewenst om ook te komen tot afspraken hoe hiermee om te gaan.

Dekking/financiering duidelijk?

Bij sommige projecten is de gevraagde financiële bijdrage van VenW gelijk aan het financieel tekort van het project. Een andere mogelijkheid is dat VenW alleen om voorfinanciering van een project wordt gevraagd. Een dekkingsplan is dan niet nodig.

In andere gevallen kunnen er meerdere partijen zijn die een bijdrage leveren. Dit kunnen regionale overheden zijn, maar ook marktpartijen of partijen uit de semipublieke sector die een belang bij het project hebben. Ook kunnen er diverse 'potjes' zijn waaruit een bijdrage gevraagd wordt, die soms ook weer eigen voorwaarden hebben. Dit kan bijvoorbeeld gaan om de cofinanciering of garanties. Ook binnen VenW kunnen er verschillende partijen een bijdrage leveren. In al deze gevallen is wel een dekkingsplan nodig waaraan eenieder zich committeert.

In een beginfase kan er sprake zijn van een globale invulling. Als het project in de fase van definitieve besluitvorming komt, zal het dekkingsplan steeds gedetailleerder zijn. Ook dienen partijen zich dan expliciet te committeren.

Afspraken projectorganisatie nodig?

De projectorganisatie zal per project sterk verschillen. Soms levert VenW een financiële bijdrage en wordt de exploitatie door een andere partij gedaan. Uitgebreide afspraken over taak- en risicoverdeling zijn dan niet nodig. In andere gevallen zullen meerdere partijen betrokken zijn bij de aansturing en uitvoering van een project, en zullen financiers verantwoording vragen over de voortgang. Er dienen dan specifieke afspraken gemaakt worden in de business case, zeker als het project in de richting van uitvoering gaat.

Zijn er grote risico's en afspraken over wie ze draagt?

Een uitgebreide risicoanalyse is met name van belang als er grote risico's te verwachten zijn en als op voorhand niet duidelijk is wie die risico's draagt. Als er bijvoorbeeld een vaste bijdrage van VenW gevraagd is en de exploitant draagt alle risico's, is een uitgebreide analyse - in ieder geval vanuit VenW perspectief - niet van groot belang.

Ook hangt de mate van detail van de risicoanalyse sterk van de fase van het project af. Als het project zich in de beginfase bevindt is een uitgebreide risicoanalyse van minder belang dan als het project richting uitvoering gaat en er duidelijke afspraken over risicomangement en -verdeling gemaakt dienen te worden.

2.5 Overige aspecten bij de uitvraag

Wie is de opdrachtgever?

De vraag wie de opdrachtgever van de business case zou moeten zijn, hangt sterk af van de specifieke context van het project. Als er een initiatiefnemer is die graag een bijdrage van VenW wil, dan ligt het voor de hand dat de initiatiefnemer de business case maakt of uitvraagt. VenW is dan meer in een afwachende rol.

Als het een project is, dat VenW graag in gang wil zetten of een project dat politiek/beleidsmatig gevoelig ligt, kan het wenselijk zijn dat VenW zelf opdrachtgever is.

Wie is opdrachtnemer (uitvoerder)?

Het beleggen van het opdrachtnemerschap van een business case is sterk afhankelijk van de specifieke situatie. Indien het een relatief kleine, globale en eenvoudige analyse betreft, kan VenW dit zelf uitvoeren indien er ook voldoende capaciteit is. Er is dan directe sturing en er zijn korte lijnen.

Indien de opdrachtgever een andere partij is, dan kan deze partij ook zelf een eigen business case maken (of deze uitbesteden) en die voorleggen aan de betreffende beleidsdirectie van VenW. Zo hebben regionale overheden, projectontwikkelaars en partijen als ProRail en Rijkswaterstaat veelal financiële planners in dienst die dergelijke cases maken. Uiteraard is het dan wel van belang de business case goed te beoordelen (zie hoofdstuk 4). De opdrachtgever/initiatiefnemer kan belang hebben bij de uitkomst van de business case.

Een derde optie is het uitzetten van de uitvraag in de markt. Er zijn tal van consultants en adviesbureaus met eigen specialisaties. Voordeel is dat er een onafhankelijke partij is. Zeker als er vermeende belangentegenstellingen zijn en/of er op basis van de business case 'onderhandeld' gaat worden kan dit van belang zijn. Nadelen zijn dat de kosten hoger zijn en de sturing meer op afstand plaatsvindt. Indien de (rijks)overheid een uitvraag voor een business case doet, dan gelden uiteraard de van toepassing zijnde aanbestedingsregels. Aandachtspunt bij uitbesteding aan derden is het positioneren van het opdrachtgeverschap van de uitbesteding. Als dit bij één zeer belanghebbende partij ligt bestaat het risico van het uitoefenen van druk op de consultant waarmee de objectiviteit van de analyse in gevaar komt.

Hoe wordt het project begeleid/getoetst?

Voor de kwaliteit van de business case is het verder van belang om de begeleiding daarvan goed te organiseren. Dit is niet alleen van belang voor de inhoudelijke kwaliteit, maar ook om alle partijen mee te nemen in het proces en gezamenlijk knopen door te hakken. De mate van begeleiding en het aantal betrokken partijen hangt uiteraard sterk af van het type project en type business case dat uitgevoerd wordt. Per traject dienen hier aparte afspraken over gemaakt te worden.

Vertrouwelijkheid kan een probleem zijn

Hoewel er bij de business case sprake is van een gezamenlijk project tussen meerdere partijen, zal geen van de betrokken partijen het achterste van zijn tong willen laten zien. De business case wordt immers ook gebruikt als onderhandelingstool. Ook kunnen private partijen gevraagd worden om op basis van een business case een voorstel in te dienen voor hun rol en bijdrage. Dit is recent bijvoorbeeld gebeurd bij het Project Mainport Zuid (zie Arcadis (2007), OVG (2007), Delta Greenway (2007), Delta Netwerk (2007), First Step (2007), Traffic Partners (2007), Vinci Concessions (2007)). Het is dus van belang om goede afspraken te maken over de vertrouwelijkheid van gegevens en om kritisch te kijken naar de gehanteerde veronderstellingen. Deze hoeven niet noodzakelijk een 'best guess' te zijn, zij kunnen ook een weerspiegeling zijn van de wens tot het ontvangen van een rijksbijdrage. Om dergelijke 'bias' te voorkomen kan VenW natuurlijk ook in eigen beheer een business case (laten) uitvoeren. Dit heeft als bijkomend voordeel dat de eigen onderhandelingspositie beter in kaart kan worden gebracht. Een probleem hierbij is dat bedrijfsgegevens van de betrokken partijen een noodzakelijke input blijven voor de analyse.

Staatssteun

Alhoewel dit niet in de scope van deze leidraad valt moet de uitvraag van een business case duidelijk zijn over de mogelijkheid van enerzijds onderhandse gunning of anderzijds openbare aanbesteding aan een marktpartij, al dan niet met betrokkenheid van een (semi)overheidspartij. De business case dient zich altijd te bevinden binnen de juridische grenzen, onder andere van het mededingingsrecht. De EU en Nederland kennen een strikte regelgeving, die moet voorkomen dat concurrentieverhoudingen verstoord raken. We zien hier in dit rapport verder vanaf, maar verwijzen voor meer informatie naar het Coördinatiecentrum Staatssteun van het ministerie van Economische Zaken.

3 Het beoordelen en benutten van een business case

3.1 Beoordeling van de kwaliteit

Als een (concept) business case en/of een tussenresultaat ter beoordeling voorligt, dient deze uiteraard beoordeeld te worden. De manier waarop een beoordeling plaatsvindt, zal altijd afhangen van het specifieke project. Hier kunnen we alleen enkele algemene richtlijnen aangeven. In deze paragraaf gaan we in op de beoordeling van de *kwaliteit* van de business case. Voldoet deze aan de afspraken bij de uitvraag? Het gaat dan om de volgende aspecten:

1. Compleetheid

Voldoet de business case aan alle elementen die afgesproken zijn? Bij de uitvraag zijn bijvoorbeeld aan de hand van de gepresenteerde beslisboom afspraken gemaakt over de inhoud. De eerste vraag is of de business case inderdaad deze aspecten afdekt.

Van belang is ook dat de alternatieven conform afspraak zijn vormgegeven, ook wat betreft projectscope, en dat deze afgezet zijn tegen een goede referentie, dat wil zeggen de situatie zonder project. Dit laatste kan de uitkomsten van de business case sterk beïnvloeden.

Verder is van belang dat de wijze waarop het project doorgerekend is (discontovoet, prijsstijgingen, exploitatieperiode, fasering), voldoet aan de voorwaarden die daaraan zijn gesteld in de uitvraag van de business case.

2. Plausibiliteit

Een volgende vraag is in hoeverre de resultaten geloofwaardig zijn. Een belangrijke vraag hierbij is of de uitkomsten enigszins conform verwachting zijn. Deze verwachtingen kunnen overigens 'gemanaged' worden door vooraf een strakke meetlat/grenswaarde als knock-outcriterium te hanteren, zoals de plafondprijs bij DBFM, of door een referentiecasijs bij de aanvraag van de business case te voegen, zoals bij de exploitatie van de Betuweroute. Als de uitkomsten niet aan de verwachtingen conformeren dan moet daar een duidelijke verklaring voor zijn.

Tevens kan er vergeleken worden met de uitkomsten van vergelijkbare projecten, als die beschikbaar zijn. Als de uitkomsten sterk afwijken van die van deze projecten, dient hiervoor een verklaring te vinden zijn. Maar ook als de uitkomsten per saldo wel volgens verwachting zijn, is een kritische analyse van de samenstellende onderdelen altijd verstandig.

Dit geldt uiteraard voor de financiële analyse, maar het is ook van belang hierbij te kijken naar:

- Kwalitatieve aspecten: sluiten de financiële berekeningen en de posten aan op de beschrijvingen van het project, de doelen en eventuele scenario's?
- Kwantitatieve aspecten: zijn de gevoeligheidsanalyses en kwantitatieve risicoanalyses plausibel? Juist deze geven een goed inzicht in de werking van de spreadsheet.

3. Transparantie

Van belang is dat keuzes, kengetallen, aannames en gebruikte prognoses goed onderbouwd zijn. Ze moeten toegelicht zijn en zoveel mogelijk gebaseerd zijn op bronnen, openbare statistieken en gegevens van vergelijkbare projecten. Uitgangspunt is dat zoveel mogelijk dezelfde aannames als in andere afwegingskaders zoals Leidraad OEI en de MER worden gehanteerd. Met name betreft dit de verkeersprognoses. Alleen bij uitzonderingen mag gemotiveerd afgeweken worden. Als er belangrijke aannames gedaan zijn, dient de invloed daarvan onderzocht te zijn in gevoeligheidsanalyses.

4. Kwaliteit gebruikte gegevens

Om een oordeel te vormen over de inhoud, is het van belang dat de gebruikte gegevens van afdoende kwaliteit zijn. Dit valt in enige mate in te schatten aan de hand van de gehanteerde bronnen. Aannames zijn veelal onvermijdelijk, maar het maakt uiteraard wat uit of het aantal bezoekers van een project geschat wordt op basis van bezoekcijfers elders, of dat er een uitgebreid marktonderzoek is verricht. Dit geldt ook voor andere typen activiteiten. Specifiek is het van belang dat de kostenramingen van afdoende kwaliteit zijn en dat er afdoende rekening is gehouden met risico's.

3.2 Beoordeling en gebruik van uitkomsten

Als de business case kwalitatief in orde is, is het vervolgens van belang een oordeel te vormen over de *uitkomst* van de business case, en met deze uitkomsten aan de slag te gaan.

3.2.1 Interpretatie van de uitkomsten

1. Uitkomst financiële analyse

Vrijwel iedere business case heeft tot doel te analyseren of een bijdrage van VenW aan een project gewenst is. De uitkomst kan via een aantal indicatoren geanalyseerd worden. Deze indicatoren hoeven overigens niet allemaal noodzakelijkerwijs in één business case gebruikt te worden, deels overlappen de indicatoren. Omdat deze indicatoren allemaal kunnen voorkomen, hebben we gekozen voor een compleet overzicht.

Voor een korte uitleg van de genoemde indicatoren verwijzen we naar de bijlage 'begrippen en afkortingen':

1. Wat is de **Netto Contante Waarde** van het project? Of, omgekeerd: wat is het **rendement** (oftewel de Internal Rate of Return, waarbij de Netto Contante Waarde precies gelijk is aan nul)?
2. Hoe hoog is de **opbrengsten-/kostenverhouding**. Aangezien er veelal een bijdrage gevraagd wordt, zullen de opbrengsten veelal niet de kosten dekken. De verhouding opbrengst-kosten kan een criterium zijn.
3. Hoogte **exploitatietekort**: een andere eis kan zijn dat na het aanloopverlies de exploitatie bijvoorbeeld kostendekkend is of maar een bepaald tekort mag vertonen.
4. **Terugverdiëntijd**: in sommige gevallen is een relevant criterium wanneer de investering terugverdiend wordt.
5. **'Overdrachtswaarde'**: bij sommige typen contracten ontvangt de private partij een betaling voor de restwaarde aan het eind van de concessieperiode.

Als er gekozen is voor een separate juridische eenheid voor het project komen er ook andere beoordelingsvragen bij: dan gaat het niet alleen om de inhoudelijke beoordeling van een project maar ook om de (financiële) structuur van de rechtspersoon, de verdeling van aansprakelijkheden enzovoorts. Aanvullende analyses op onder andere resultatenrekening en balans zijn dan nodig.

2. Robuustheid

De financiële analyse is veelal een puntschatting met één uitkomst, al wordt idealiter gewerkt met scenario's met hoge en lage uitkomsten. De combinatie van gevoeligheidsanalyse en de risicoanalyse is een belangrijke indicatie van de bandbreedtes in de uitkomsten. Deze zijn daarmee van belang om de financiële analyses van de business case verder te beoordelen.

Maar ook de robuustheid van de meer kwalitatieve aspecten is van belang bij de beoordeling. Dit hangt uiteraard af van de uitgevoerde modules, maar voorbeelden zijn:

1. Robuustheid van de verwachte bijdrage aan beleidsdoelstellingen;
2. Hardheid van de voorstellen voor creatie van draagvlak in de omgeving van het project;
3. Hardheid van toezeggingen van dekking door derden;
4. Kwaliteit en commitment van derden voor de projectorganisatie;
5. Robuustheid voorstellen risicomanagement.

3. Haalbaarheid

Vervolgens is de haalbaarheid van het project aan de orde. Mogelijke criteria zijn:

1. Is de tijdplanning realistisch, ook gezien te doorlopen (juridische) procedures en eventuele weerstand in de omgeving?
2. Is het project technisch haalbaar?
3. Is het aannemelijk dat het beoogde projectresultaat en de beschreven bijdrage aan beleidsdoelen gerealiseerd worden?
4. Is er voldoende commitment van betrokken financiële partijen om het project te laten slagen?
5. Is de weerstand in de omgeving dusdanig dat het project in gevaar komt?
6. Zijn alle relevante partijen betrokken bij het project?
7. Is er een sterke afhankelijkheid van andere projecten die nog gerealiseerd moeten worden?

4. Generatie middelen derden en redelijkheid van gevraagde bijdrage

Bijdragen van VenW hebben soms tot doel om bijdragen/investeringen van derden te genereren. Als dit het doel is, is de verhouding tussen de gevraagde VenW-bijdrage en de toegezegde dekking van derden van belang. Op deze manier wordt de impact van VenW-middelen gemaximaliseerd. Soms wordt er ook een maximum gesteld aan de VenW-bijdrage (bijvoorbeeld 50 procent van het tekort), zodat andere partijen ook dienen bij te dragen.

Indien er sprake is van meerdere partijen die een deel van het project financieren, dient vervolgens beoordeeld te worden of de gevraagde bijdrage van VenW redelijk is ten opzichte van de bijdragen van derden. Hetzelfde geldt voor de rol in de projectorganisatie en de wijze waarop de risico's toegedeeld zijn aan afzonderlijke partijen.

De redelijkheid van een bijdrage zal altijd per project afgewogen moeten worden. Bijdragen aan vergelijkbare projecten of de mate waarin er sprake is van een bovenregionaal belang kunnen criteria zijn om dit te beoordelen. Ook de mate waarin er sprake is van inkomsten voor andere partijen, en de bijdrage van het project aan de invulling van overheidsdoelstellingen is van belang. In de praktijk zal ook het beschikbare budget en de beleidsmatige/politieke context een rol spelen.

5. Combinatie met informatie uit andere VenW-afwegingskaders: (Kosten)effectiviteit, efficiency, legitimiteit en subsidiariteit

De resultaten van de business case worden niet in isolatie afgewogen, hier dient informatie uit andere afwegingskaders nauw bij betrokken te worden. Projecten die een bijdrage krijgen, dienen bij te dragen aan doelstellingen van het ministerie. Idealiter worden die voorstellen gekozen die een hoge kosteneffectiviteit hebben. Voor de beoordeling is derhalve van belang of de gevraagde bijdrage daadwerkelijk leidt tot voldoende resultaat wat betreft het halen van beleidsdoelen. Deze informatie komt, evenals inzichten over de maatschappelijke efficiency van een project, uit andere VenW afwegingskaders. Zie hiervoor Bijlage A.

Van belang is ook dat een overheidsbijdrage legitiem is. Dit is in de economische theorie het geval als er sprake is van marktfalen. In geval van een negatieve business case gaat het om maatschappelijke effecten die niet in de financiële resultaten opgenomen zijn (bijvoorbeeld een betere bereikbaarheid, een schoner milieu, etc.). Een bijdrage van een overheid is dan legitiem (zie Wortelboer et al., 2008). In andere gevallen kan een overheidsbijdrage beschouwd worden als (onrechtmatige) staatssteun.

Vervolgens is de vraag of dit een bijdrage van de rijksoverheid, in dit geval VenW, zou moeten zijn. In de theorie over subsidiariteit is hiervoor het belangrijkste criterium dat een deel van de effecten bovenregionaal moeten zijn. In praktijk kan de rijksoverheid daar overigens van afwijken, bijvoorbeeld als projecten de financiële capaciteit van lokale en regionale overheden overstijgen.

3.2.2 Onderhandelen op basis van de uitkomsten

Als er gevraagd wordt om een bijdrage door de overheid betekent dit naar alle waarschijnlijkheid dat er sprake is van een business case met een 'onrendabele top'. Het project is dan niet rendabel te exploiteren door een derde partij, zonder hulp van de overheid.

Als er is afgewogen dat een bijdrage van de rijksoverheid legitiem is, is de vraag hoe hoog de bijdrage moet zijn. De business case laat zien wat bij bepaalde veronderstellingen nodig is. De vraag is dan vervolgens in hoeverre dit binnen het overheidsbudget past, en wat er gebeurt als er gerekend wordt met andere veronderstellingen, bijvoorbeeld wat betreft de verkeersprognose.

In een goed opgezet spreadsheet zijn de belangrijkste gehanteerde variabelen overzichtelijk bij elkaar gegroepeerd. Vaak wordt dit de 'cockpit' van het rekenmodel genoemd. Op deze plek kan gevarieerd worden in de uitgangspunten. Deze mogelijkheid is een belangrijk aspect voor de gebruiker van de business case, het geeft aan wat er gebeurt als bepaalde verwachtingen wel of niet uitkomen. Veel voorkomende aspecten waarop deze gevoeligheid- of risicoanalyses plaatsvinden zijn:

- Variaties in hoogte van budgetten voor aanleg, maar ook beheer en onderhoud, naar uit te keren beschikbaarheidsvergoeding aan een private partij voor een te leveren dienst (met name bij DBFM-contracten);
- Gehanteerde afschrijvingstermijnen in relatie tot de gekozen concessieperiode en overdrachtswaarde aan het einde van de concessie;
- De gekozen verhouding tussen eigen en vreemd vermogen, die de gehanteerde vermogenskostenvoet bepaalt;
- De mogelijkheden om op basis van een stakeholdersanalyse bijdragen mee te rekenen van baathebbende derde partijen;
- De gevolgen van een andere tariefstelling van diensten, en van meer of minder gebruik van de projectdienst;
- Gevolgen van keuzes bij exploitatie en onderhoud, bijvoorbeeld de verhouding dag- en nachtwerk, die doorwerken in de beschikbaarheid van de afgesproken dienst.

Op deze manier wordt de oordeelsvorming over de noodzaak van een overheidsbijdrage op een kwantitatieve manier ondersteund en wordt de verbinding gelegd met de beschikbare overheidsfinanciën. Het model biedt ruimte om conventionele en niet-conventionele oplossingsrichtingen om een project gerealiseerd te krijgen, te verkennen.

De hoofddirectie FMC speelt uiteraard een belangrijke rol bij interpretatie van deze berekeningen en budgetonderhandelingen.

DEEL 2 Verdieping en verantwoording

4 Modulaire opbouw business case

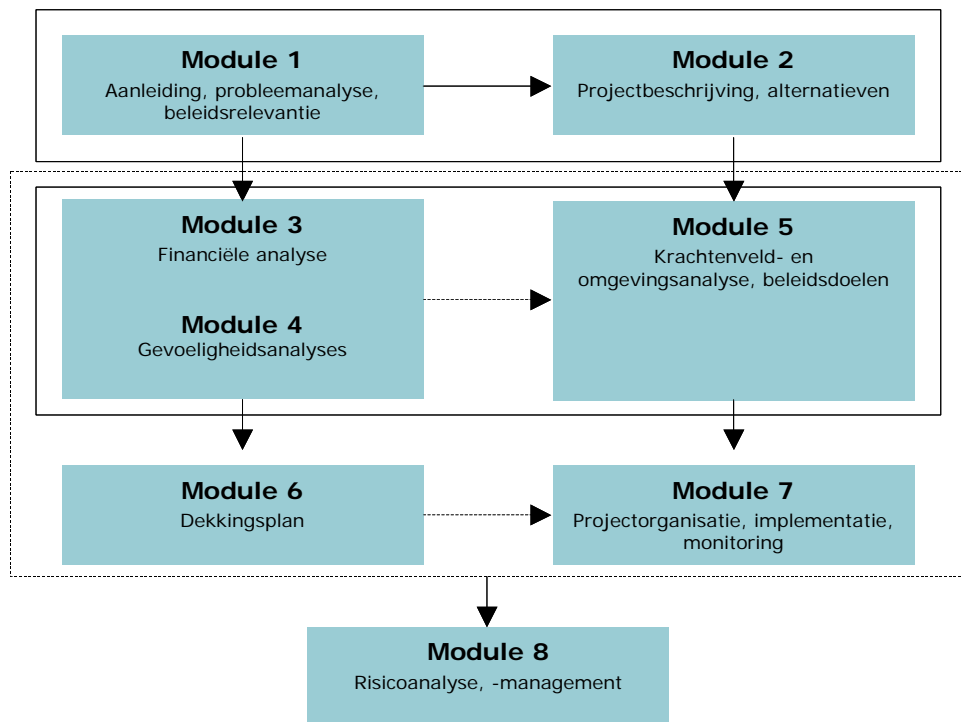
4.1 Overzicht modules

Een business case kan uit diverse onderdelen bestaan

Welke afspraken over de invulling van een business case gemaakt dienen te worden is sterk afhankelijk van het type project. Het is dus niet mogelijk om één standaard business case te definiëren.

Uit de literatuurscan (o.a. Government of Western Australia (2005), Schmidt (2003), University of Queensland (2004)) komen de volgende mogelijke modules naar voren, die overigens niet altijd allemaal hoeven te worden uitgevoerd. Dit omdat ze in andere onderdelen van de voorbereiding van besluitvorming al zijn ingevuld (met name module 1, 2 en 7) of niet strikt noodzakelijk voor de business case zijn (module 5):

Figuur 4.1
Modules business case



De business case begint, voor zover dit niet al beschikbaar is, met het beschrijven van de aanleiding, probleemanalyse en de bijdrage aan VenW-beleidsdoelen (module 1), waaruit vervolgens het project en eventuele alternatieven behoren te volgen (module 2). Op basis hiervan wordt een financiële analyse en een gevoeligheidsanalyse (module 3 en 4) opgesteld.

Module 3 en 4 dienen in elke business case in meer of minder diepgaand detailniveau uitgewerkt te worden. Module 1 en 2 worden alleen uitgevoerd indien deze niet al in het kader van andere VenW afwegingen zijn beschreven.

Indien relevant kunnen daarnaast nog een aantal aanvullende modules uitgevoerd worden. Dit betreft een krachtenveld- en omgevingsanalyse (module 5), een dekkingsplan (indien er meerdere financiers zijn) (module 6), een uitwerking van de organisatie van het project (module 7) en een analyse van projectrisico's en de wijze waarop daarmee omgegaan kan worden (module 8). In de rest van dit hoofdstuk worden deze modules nader uitgewerkt. Een toelichting op de gehanteerde (economische) begrippen bevindt zich in de bijlagen, bij 'begrippen'.

Ontsluiting Kansrecht - fictieve illustratie

VenW is gevraagd om een bijdrage in de financiering van een bereikbaarheidsknelpunt te leveren. Kansrecht moet naar de mening van regionale bestuurders beter worden ontsloten. Partijen in de regio hebben hiervoor een concept ontwikkeld, genaamd Snelrail.

De hoofddirectie FMC van VenW heeft het idee dat 'de markt' prima in staat is om dit project te organiseren en financieren en vraagt daarom om een business case van de marktpartijen.

4.2 Module 1: Aanleiding, probleemanalyse, beleidsdoelen

Wanneer:	Indien niet uitgewerkt in Bestuursovereenkomst, Tracébesluit, of in andere afwegingskaders.
Doel:	Inzichtelijk maken waarom het project uitgewerkt wordt, welk probleem opgelost wordt, aan welke beleidsdoelen het project beoogt bij te dragen en wat er gebeurt als het project niet uitgevoerd wordt.

Probleem dat het project beoogt op te lossen

Projecten die VenW in gang zet of cofinanciert hebben altijd tot doel een bepaald probleem op te lossen of bij te dragen aan een beleidsdoelstelling. Een tweede voorwaarde is dat het project niet uitsluitend door de markt (kan) worden opgestart. Dit omdat er een financiële overheidsbijdrage nodig is om de zogenaamde 'onrendabele top' op te lossen. Ook kan een afweging van maatschappelijke kosten versus bedrijfseconomische baten nodig zijn, bijvoorbeeld omdat er veel externe effecten worden verwacht. Het type vragen (zie o.a. www.ogc.gov.au, Government of Western Australia (2005)) dat beantwoord dient te worden is:

1. Voor welke problemen beoogt het project een oplossing te geven? Of aan welke beleidsdoelstelling draagt het project bij?
2. Waarom brengt 'de markt' het project niet tot stand?

In veel gevallen zal de aanleiding en de probleemanalyse relatief eenvoudig beschreven kunnen worden, omdat dat al elders uitgewerkt is.

Bijdrage beleidsdoelen

Aangezien er een bijdrage van VenW gevraagd wordt, is het om de acceptatiekans van de aanvraag te vergroten van belang om expliciet te maken aan welke beleidsdoelen een project een bijdrage levert. Dit kan gerelateerd zijn aan algemene doelstellingen, maar ook aan doelstellingen en acties uit specifieke nota's.

Bij onzekere toekomst: scenario's definiëren

In sommige gevallen kan er meer diepgang nodig zijn, bijvoorbeeld als er kwantitatieve gegevens nodig zijn over tekorten, files of andere zaken. Dit kan tot veel discussie leiden. Zo kan een probleem groter of kleiner zijn, afhankelijk van aannames over bijvoorbeeld de invoering van kilometerheffing of bepaalde belastingen en accijnzen. In sommige gevallen kan het nodig zijn om scenario's te definiëren. Bij grote projecten wordt hier vaak gebruik gemaakt van de Welvaart en Leefomgevingsscenario's (WLO-scenario's) van de planbureaus (CPB, MNP en RPB, 2006). Soms worden projectspecifieke scenario's gebruikt.

Ontsluiting Kansrecht - aanleiding

Kansrecht moet naar de mening van regionale bestuurders beter worden ontsloten. De regio heeft verkeerskundige berekeningen laten maken van de bereikbaarheidsproblemen, zowel in een situatie met als zonder economische groei.

Met een verwijzing naar de beleidsdoelen van VenW op het gebied van betrouwbaarheid van reistijden en robuustheid van het netwerk, vragen zij VenW nu om een substantiële financiële bijdrage. Ook VenW is het bereikbaarheidsprobleem van Kansrecht opgevallen bij een scan van landelijke knelpunten en zoekt naar oplossingen.

4.3 Module 2: Projectbeschrijving, alternatieven

Wanneer:	Indien niet uitgewerkt in Bestuursovereenkomst, Tracébesluit, of in andere afwegingskaders.
Doel:	Scherp afbakenen uit welke onderdelen het project bestaat en wat er wel en niet toe behoort. Tevens eventuele alternatieven definiëren.

Scope, afbakening

Een duidelijke projectscope en afbakening zijn van belang, en keuzes moeten duidelijk omschreven worden. Voorkomen moet worden dat tijdens het proces hierover onduidelijkheid bestaat. Het gaat hierbij om zaken als de gebiedsafbakening ('investeren in een station of in het stationsgebied inclusief vastgoed'), het al dan niet meenemen van ontsluitingen et cetera. Ook dient duidelijk te zijn welke inkomsten wel en niet tot het project behoren. Ten slotte dienen de huidige eigendomsverhoudingen of rechten van de diverse betrokkenen benoemd te worden, voor zover deze door het project beïnvloed worden.

Alternatieven/varianten

Bij een volledig uitgewerkte business case is er meestal sprake van één variant, maar het kan voorkomen dat er meerdere varianten zijn die uitgewerkt worden. Dit kan zich voordoen in de verkenningsfase van een project, waarbij de analyse dan meer globaal is. Ook kan het zo zijn dat een project bijvoorbeeld in een goedkope en dure of grote en kleine variant wordt geanalyseerd. Omdat het uiteindelijk gaat om het zo snel mogelijk komen tot concrete afspraken met private partijen gaat de business case bij voorkeur over één variant, met variaties in de uitvoering. Alle in de literatuurlijst genoemde leidraden gaan in op de beschrijving van projectvarianten en projectscope.

Wat gebeurt er als het project niet doorgaat?

Een goed en duidelijk nulalternatief is van belang om het project mee te vergelijken. In sommige gevallen zal dat een relatief eenvoudig alternatief zijn: het project wordt niet uitgevoerd en er zijn dan verder geen financiële gevolgen. In andere gevallen is dit complexer. In het geval van infrastructuur bijvoorbeeld omdat mensen anders gaan reizen. Bij het formuleren van nul- en projectalternatieven bestaat er enige ruimte om te 'sturen' in de uitkomsten. Voor de MKBA geldt dat het nulalternatief meer is dan 'niets doen' en daarmee ontstaat een risico van een andere invulling van het nulalternatief. Het memorandum 'Probleemanalyse en daaruit volgende project- en nulalternatieven in KBA's' (CPB, 2009) bevat nuttige suggesties over het opstellen van nul- en projectalternatief die ook benut kunnen worden voor een business case.

Zoals eerder toegelicht bij de instrumenten PSC en PPC hoeft er bij een business case niet altijd sprake te zijn van een vergelijking met een nulalternatief. Als, later in het proces, het doel van de business case bestaat uit het vergelijken van een private variant met een publiek-private variant is er reeds een keuze voor uitvoering van het project gemaakt en bestaat de vergelijking uitsluitend uit een vergelijking tussen varianten van uitvoering.

Betrokken partijen

Verder is het van belang duidelijk te omschrijven welke partijen financieel en eventueel als vergunningverlener en dergelijke rechtstreeks betrokken zijn bij het project. In ieder geval gaat het hierbij om diegenen die financieel betrokken zijn: eventuele potentiële investeerders, eigenaren van grond en/of projectonderdelen, de exploitant(en), projectontwikkelaars, overheden (zowel op lokaal, regionaal als nationaal niveau) en eventuele ZBO's.

In sommige gevallen is dit eenvoudig en zijn er maar twee partijen betrokken, in andere gevallen kan het gaan om een complexe omgeving. Dit goed in kaart hebben is dan cruciaal voor een succesvolle business case.

Ontsluiting Kansrecht - projectalternatief

De regio heeft diverse oplossingen voor het bereikbaarheidsprobleem onderzocht. Er wordt onder andere gedacht aan een nieuw innovatief concept: de Snelrail. Regionale vervoerder Goudstra maakt zich sterk voor de Snelrail. Goudstra wil naast de Snelrailverbinding ook de bijbehorende stations met winkels en kantoorruimte exploiteren.

Het Snelrailconcept gaat uit van een snelle trein die na aftakking van het reguliere netwerk in Zilverburg alleen stopt in Diamantdam en Kansrijk. Voor de Snelrail zal na de aftakking een volledig nieuw tracé aangelegd moeten worden. Er ligt een document met een technische beschrijving van het Snelrailconcept; ook heeft de regio gekeken naar alternatieve oplossingen maar daar was geen enkele marktpartij in geïnteresseerd. Daarom wordt in eerste instantie alleen het Snelrailconcept zoals ingevuld in het plan van Goudstra bekeken. De beoogde frequentie is één keer per uur.

4.4 Module 3: Financiële analyse

Wanneer:	Altijd
Doel:	Inzichtelijk maken welke financiële stromen er zijn door het project.

Cashflow overzicht, nominale bedragen en de netto contante waarde

Een business case presenteert in beginsel zowel een overzicht van jaarlijkse financiële stromen als van de Netto Contante Waarde van de geldstromen⁴. Veelal wordt ook het nominale investeringsbedrag opgenomen, omdat dit de totaalbedragen zijn die (deels) uit een overheidsbudget gefinancierd worden. Zie voor meer informatie onder andere Ecorys (2002) en www.ogc.gov.uk.

Ontsluiting Kansrecht - financiële analyse

In de uitvraag van de business case is aangegeven dat de toekomstige exploitant een concessie krijgt voor exploitatie gedurende twintig jaar. Goudstra, vervoerder in Kansrecht, heeft aan de uitvraag van VenW gehoor gegeven. Goudstra heeft inmiddels een financiële analyse opgesteld. In tabel 4.1 is deze op hoofdlijnen weergegeven.

De Snelrail betreft volgens Goudstra een investering van 60 in 2010 en 50 in 2011. Daarnaast zullen er vanaf 2011 kosten zijn verbonden aan beheer en onderhoud en aan de exploitatie. Tegenover de kosten staan er vanaf 2011 ook inkomsten als gevolg van de exploitatie van de Snelrail. Deze jaarlijkse inkomsten zijn echter niet voldoende om alle kosten te kunnen dekken. Na de eerste twee jaren, waarin ook de initiële investering plaatsvindt, ontstaat er een jaarlijks tekort van 5.

De gemiddelde vermogenskostenvoet is ingeschat op 8 procent, na belastingen. Het inflatiepercentage is op 0 procent verondersteld.

Het uiteindelijke Netto Contante Waarde-saldo geeft dan ook aan dat de investering niet terugverdiend wordt: er is een tekort.

Tabel 4.1

Financiële analyse

	NCW	2010	2011	2012	2013	2014 ev
Investering	91	60	50	0	0	0
Beheer en onderhoud	113		5	15	15	15
Exploitatiekosten	153		10	20	20	20
Totale kosten	356	60	65	35	35	35
Exploitatie-opbrengsten	233		20	30	30	30
Saldo	-123	-60	-45	-5	-5	-5

⁴ Indien er sprake is van meerdere partijen die investeringen doen en/of opbrengsten ontvangen moet er afstemming zijn over de kasstromen en de daarbij te hanteren disconteringsvoeten.

Uiteraard is voorgaand voorbeeld een vergaande vereenvoudigde weergave van een financieel model. Voor de lezers die meer willen weten over modelparameters verwijzen wij onder andere naar het voorbeeld business case Structuurvisie Zuiderzeelijn (VenW, 2006). Naast het document over de business case is via de website www.zuiderzeelijn.nl ook het interactieve spreadsheetmodel opvraagbaar.

Uitgangspunten cruciaal

Voor de uitkomst van de financiële analyse zijn de uitgangspunten die bij de berekening gebruikt worden cruciaal. De keuzes zijn sterk afhankelijk van het type project en van de partijen die het project financieren en/of exploiteren. Deze keuzes kunnen niet voorgeschreven worden, maar duidelijk moet zijn wat er gekozen is. De belangrijkste factoren zijn gegeven in volgende tekstbox.

Checklist belangrijkste uitgangspunten

Kostenraming

- Wie heeft de kostenramingen gemaakt, welke methodiek is gehanteerd (bijvoorbeeld PRI) en is er een second opinion of schaduwraming uitgevoerd?
- Onderbouwing van aannames van de raming: volume, prijs, demografische en verkeerontwikkelingen?
- Wat is gehanteerde prijspeil?
- Zijn kosten inclusief of exclusief btw?
- Is de raming inclusief alle uitvoeringskosten (Zoals VAT-kosten, agentschapbijdragen, huisvestigingskosten en apparaatbijdragen/toegerekende overhead)?
- Zijn alle onderhouds-, vervangings- en overige exploitatiekosten meegenomen?
- Welke betrouwbaarheid en onzekerheidsmarges zijn gehanteerd?
- Welke opslagen zijn gehanteerd voor onzekerheid en onvoorzien bij de kostenraming?
- Zijn er faseringsmogelijkheden? En is er een ingroeiperiode?
- Hoe is omgegaan met afschrijvingen en restwaarde?

Kosten- en opbrengstenstijging (nominale of reële kasstromen)

Er is jaarlijks sprake van inflatie, waardoor zowel kosten als opbrengsten stijgen. Omdat in een business case jaarlijkse kasstromen getoond worden, wordt over het algemeen expliciet rekening gehouden met deze stijging. Consistentie is belangrijk, nagegaan moet worden of zowel de kosten als de opbrengsten in reële (gecorrigeerd voor inflatie) of nominale termen berekend zijn. Soms verschilt de stijging per post, bijvoorbeeld op basis van marktverwachtingen. Soms wordt ook voorzichtigheidshalve gerekend met een lagere stijging van de opbrengsten en een hogere stijging van de kosten om overschatting van resultaten te voorkomen.

Discontovoet

Dit is het percentage waarmee bedragen in toekomstige jaren teruggerekend worden naar het beginjaar. Als er in de business case rekening gehouden wordt met een prijsstijging, dan is dit ook de basis voor de discontovoet. Dit is in lijn met het kabinetsbesluit naar aanleiding van het voorstel van de Werkgroep Actualisatie Discontovoet. Daar wordt gesteld dat voor de beoordeling van respectievelijk besluitvorming over Business cases en PPS-projecten de huidige praktijk kan worden voortgezet waarin een nominale discontovoet wordt gebruikt die aansluit bij de looptijd van een project (Kamerbrief 08-03-2007). De verdere hoogte van de disconteringsvoet is te beschouwen als een gewenst rendement: hoeveel procent

moet een investering jaarlijks opbrengen. De te hanteren disconteringsvoet is afhankelijk van de bron van financiering:

- Als een project (deels) op private wijze gefinancierd wordt dan is de discontovoet afhankelijk van de verhouding eigen vermogen/vreemd vermogen en het risicoprofiel van een project. Dit komt tot uitdrukking in de gehanteerde disconteringsvoet van de business case, in de vorm van de gemiddelde vermogenskostenvoet (ook wel WACC, Weighted Average Costs of Capital, zie de begrippenlijst voor een toelichting en rekenformule). Bij het toepassen van de WACC is ook het uitgangspunt voor of na belastingen van belang. In principe is voor wat betreft het gedeelte vreemd vermogen in de WACC de rentebetaling aftrekbaar van de belastingen. Daarmee is de WACC na belastingen dus lager dan de WACC voor belastingen.
- Als een project 100 procent overheidsgefinancierd is (waarbij het opstellen van een business case minder voor de hand ligt), kan aangesloten worden bij de aannames van de MKBA. De rijksoverheid hanteert als norm voor KBA's 5,5 procent, afgezien van prijsstijging. Dit is opgebouwd uit een gemiddelde reële risicovrije rente voor overheidsprojecten (afgezien van inflatie) van 2,5 procent en een opslag voor risico's van 3 procent.

Exploitatieperiode

Deze periode hangt deels af van de technische en economische levensduur van een project. In het geval van infrastructuur is deze levensduur vaak erg lang, en is de vraag hoe het project geëxploiteerd zal worden. Private partijen zijn vaak niet geneigd zeer lange contracten aan te gaan, maar hanteren bijvoorbeeld een maximum van vijftien jaar. De overheid hanteert voor sommige projecten vaak een veel langere tijdhorizon maar kan dit weer beperken als een project in de markt wordt gezet voor een bepaalde concessieperiode.

Aannames expliciet maken

Het is onvermijdelijk bij financiële analyses gebruik te maken van aannames. Dit kan gaan om volumes (bezoekersaantallen, reizigers), gemiddelde opbrengsten per passagier of vervoerde ton vracht, kengetallen voor kostenberekeningen et cetera. Het is altijd van groot belang expliciet aan te geven welke aannames gedaan zijn en waarop de aanname gebaseerd is. Zo mogelijk worden de uitkomsten gespecificeerd naar ontwikkelingen in verschillende (economische) scenario's.

Opslagen onzekerheid en onvoorzien bij de kostenraming

Het is een goed gebruik om bij de kosten opslagen te hanteren voor onvoorziene uitgaven en onzekerheden. De praktijk leert dat dit nodig is omdat eenvoudigweg niet alles voorzien kan worden en altijd posten vergeten worden. In een business case dient dit expliciet gedaan en vermeld te worden. In de disconteringsvoet zijn ook vaak onzekerheden verwerkt; het is van belang om elke (vorm van) onzekerheid slechts één keer mee te tellen. Zie ook module 8: Risicoanalyse en -management, waarin de verschillende soorten risico's aan bod komen.

Soms effect bij meerdere partijen of projectonderdelen laten zien

Bij complexe projecten wordt ook de financiële analyse complexer. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van inkomsten die bij verschillende partijen terechtkomen. Zo kan een aanvullende analyse een opsplitsing naar partijen inzichtelijk maken. Hierop kan met deze partijen overlegd worden over het leveren van een financiële

bijdrage. Ook kan het wenselijk zijn om van afzonderlijke projectonderdelen de kosten en opbrengsten inzichtelijk te hebben.

4.5 Module 4: Gevoeligheidsanalyses

Wanneer:	Met name als het project nog niet volledig uitgewerkt is, waardoor een aantal waarden en aannames 'geprikt' worden.
Doel:	Inzichtelijk maken welke aannames de uitkomsten van de financiële analyses sterk beïnvloeden en welke mogelijkheden er zijn om het project te optimaliseren.

Analyse belangrijkste variabelen

Gevoeligheidsanalyses zijn belangrijk en kunnen diverse doelen dienen:

1. Inzichtelijk maken van het effect van de aannames. Als er cruciale kengetallen of aannames gemaakt zijn is het van belang goed zicht te krijgen op bandbreedtes die ontstaan bij andere aannames.
2. Inzichtelijk maken van optimalisatiemogelijkheden. Zeker als er een tekort is, kunnen gevoeligheidsanalyses eerste inzichten geven in de effecten van bijvoorbeeld faseren, een langere exploitatieperiode, het niet of beperkt uitvoeren van onderdelen, andere discontovoeten (gekoppeld aan andere financieringsstructuur, via de WACC), het betrekken van andere partijen bij de financiering, enzovoorts.

Voorbeelden van gevoeligheidsanalyses zijn terug te vinden in Ecorys (2002) en Ministerie van Verkeer en Waterstaat, DG Water (2006).

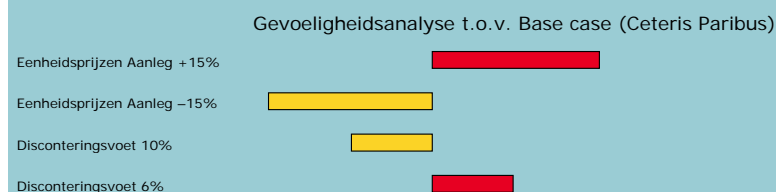
Verskil tussen partijen inzichtelijk maken

Ook als er discussie is tussen partijen over de hoogte van bijdrages kan het verschil tussen aannames/uitgangspunten via gevoeligheidsanalyses inzichtelijk gemaakt worden. De discussie kan zich dan focussen op de belangrijkste aspecten. Werken de partijen met verschillende uitgangspunten? Zit er nog rek in bepaalde inkomsten waardoor een grotere bijdrage in de kosten mogelijk is?

Ontsluiting Kansrecht - Gevoeligheidsanalyse

Na het opstellen van de 'base case' (standaard)berekening vraagt Goudstra zich af hoe robuust zijn inschattingen zijn. Hij test daarom de gevoeligheid van de uitkomsten voor bepaalde aannames. Zo krijgt hij inzicht in de mate waarin zijn exploitatietekort groter of kleiner wordt bij andere uitgangspunten.

Na raadpleging van de spreadsheet blijken met name de aanname over de hoogte van de investeringskosten, en de gehanteerde mix van vreemd en eigen vermogen (via de gemiddelde vermogenskostenvoet) veel invloed op de uitkomsten te hebben. Goudstra vat de gevoeligheidsanalyse, in termen van procentuele invloed op het saldo, als volgt samen:



Ook VenW voert gevoeligheidsanalyses uit. Het doel van deze gevoeligheidsanalyses is het passend maken van de bijdrage van VenW aan de beschikbare budgetten. Onder andere wordt gekeken naar de mogelijkheid het project uit te breiden met voor de exploitant aanvullende (winstgevende) activiteiten in de stations en de mogelijkheid om een nabijgelegen industriële onderneming Bronskamp te ontsluiten met de rail.

4.6 Module 5: Krachtenveld- en omgevingsanalyse

Wanneer:	Indien niet reeds uitgewerkt in Bestuursovereenkomst, Tracébesluit, of andere afwegingskaders: toevoegen in het geval dat er partijen of ontwikkelingen zijn die het slagen van het project kunnen beïnvloeden. In sommige gevallen kan het ook dienen om medefinanciers te vinden.
Doel:	De omgeving en het krachtenveld meenemen in projectbeoordeling en acties definiëren hoe om te gaan met de omgeving.

Omgeving kan soms project maken of breken

Een project kan financieel haalbaar zijn, maar toch niet doorgaan vanwege weerstand in de omgeving of het bestaan van alternatieve plannen en mogelijkheden. De communicatie met de omgeving kan daarom cruciaal zijn om een project tot een succes te maken.

In andere gevallen kan er sprake zijn van vergunningen die aangevraagd moeten worden, of dient het project afgestemd te worden op andere projecten of partijen. Eventuele tegengestelde meningen en belangen kunnen het project schaden, en kunnen leiden tot vertraging en/of hogere kosten. Een krachtenveldanalyse helpt bij het inzichtelijk maken van de tegengestelde krachten en bij het vinden van oplossingen hiervoor.

Soms zijn er ook partijen die profiteren

Als een project bijvoorbeeld leidt tot waardeinstijging van vastgoed in de omgeving of synergie met andere activiteiten, kan er sprake zijn van mogelijke extra dekkingsmogelijkheden of kunnen deze verwante activiteiten anderszins het project ondersteunen.

Acties definiëren

In de business case is alleen analyse niet genoeg: er moeten duidelijke acties geformuleerd zijn om kansen te benutten, bedreigingen te ondervangen en draagvlak te creëren voor het project. Deze acties kunnen bijvoorbeeld bestaan uit het informeren van partijen, inspraak realiseren of het maken van specifieke afspraken. Zie onder andere Twynstra Gudde (2008).

Ontsluiting Kansrecht - omgevingsanalyse

Goudstra weet nu dat hij alleen de Snelrail niet rendabel kan krijgen. Bovendien vermoedt hij dat omwonenden bezwaar gaan maken. Hij gaat daarom gezamenlijk met VenW op zoek naar cofinanciers en zoekt eveneens uit welke procedures doorlopen moeten worden om toestemming te krijgen voor de uitvoering van het Snelrailconcept.

Zo komt hij onder meer in contact met de vereniging van ondernemers in Kansdrecht, de stichting Kansrijk. Helaas blijkt de industriële onderneming Bronskamp in het geheel niet geïnteresseerd in een railontsluiting.

4.7 Module 6: Dekkingsplan

Wanneer:	Als er meerdere partijen zijn die (mogelijk) bijdragen aan het financieel tekort van het project.
Doel:	Afspraken maken over hoe het tekort van het project gedekt wordt.

Meerdere partijen kunnen meebetalen

Indien er meerdere partijen zijn die delen van het project financieren, bijvoorbeeld overheden of marktpartijen die indirect baat hebben, is een dekkingsplan nodig. De bijdragen kunnen bovendien bijvoorbeeld eenmalig of jaarlijks gedaan worden. In de tijd kunnen er dan ook nog in sommige jaren tekorten en in andere jaren overschotten optreden. In sommige gevallen zal er daarnaast aan het eind van de periode sprake zijn van een 'overdrachtswaarde'. Dit omdat de verleende concessie korter is dan de economische levensduur van een project.

Een belangrijk aandachtspunt vanuit het perspectief van VenW, naast de eerder beschreven strategische gedachtenvorming over de rol van VenW en hoogte van een redelijke bijdrage, is de budgettaire inpasbaarheid. Het project moet passen in het budgettaire kader en in de meerjarencijfers van de begroting. Daarbij geldt dat niet alleen aanlegkosten, maar ook de onderhouds- en exploitatiekosten ingepast moeten worden.

Voorbeelden van een dekkingsplan zijn terug te vinden in onder andere Arcadis (2007) en Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2000).

Ontsluiting Kansdrecht - dekkingsplan

Uit de financiële analyse van Goudstra kwam naar voren dat het project zichzelf niet terug zal verdienen; het Netto Contante Waarde-saldo is negatief.

Om toch tot uitvoering over te kunnen gaan, hebben VenW en Goudstra in overleg een dekkingsplan opgesteld. In het dekkingsplan is aangegeven wat de benodigde extra financiering is vanaf 2010. Goudstra heeft Kansrijk, de verenigde bedrijven in Kansdrecht, daadwerkelijk bereid gevonden om ook een investering te doen, aangezien zij baat zullen hebben van dit project. In ruil voor de investering mag Kansrijk de kantooruimtes bij het station exploiteren.

Uit het dekkingsplan (zie tabel 4.2) komt echter naar voren dat Goudstra ook een jaarlijkse bijdrage van VenW wil hebben. Met de bijdrage van Kansrijk en van VenW wordt er in 2011 een 'pot' gevormd waaruit de exploitatieverliezen in latere jaren afgedekt worden.

De dekking is rond, want de Netto Contante Waarde is gelijk aan '0'. Hierbij is ook rekening gehouden met de 'overdrachtswaarde' van de investering aan het einde van de concessieperiode, van 20.

Tabel 4.2
Dekkingsplan

	NCW	2010	2011	2012	2013	2014 ev	2029
Tekort	-123	-60	-45	-5	-5	-5	
Bijdrage Goudstra	61	30	45	0	0	0	
Bijdrage Kansrijk	28	0	35	0	0	0	
Bijdrage VenW	30	5	5	3	3	3	
Overdrachtswaarde	4						20
Totale dekking	123	35	85	3	3	3	
Saldo	0	-25	40	-2	-2	-2	

In de praktijk is dit een onderhandelingspel

Het vinden van dekking is veelal een iteratief 'spel' dat gedurende de uitvoering van de business case gespeeld wordt. Ook kan een dekkingsplan uiteindelijk het tekort laten zien dat nog resteert: de business case is dan nog niet 'rond'.

Mocht de dekking niet rondkomen, dan kan ook gedacht worden aan minder conventionele oplossingen door bijvoorbeeld de scope van het project te verbreden, en er kan versoberd en/of gefaseerd worden. Ook kan bijvoorbeeld de exploitatieperiode verlengd worden. In praktijk kan zo een iteratief proces ontstaan, waarbij ook analyses in andere modules opnieuw uitgevoerd moeten worden. Dit totdat de dekking geheel rond is, dat wil zeggen inclusief een overheidsbijdrage die recht doet aan de verhouding tussen publieke en private belangen. De verdeling van de kosten moet zoveel mogelijk overeenkomen met de verdeling van de baten.

4.8 Module 7: Projectorganisatie, implementatie, monitoring

Wanneer:	Indien niet uitgewerkt in Bestuursovereenkomst, Tracébesluit, of andere afwegingskaders uitwerken in het geval dat er een aparte organisatie opgezet wordt of een aparte aansturing van het project georganiseerd wordt. Dit is met name van belang als een project verder gevorderd is.
Doel:	Duidelijk afspreken wie waarvoor verantwoordelijk is en hoe het project gemonitord wordt.

Hoe het project organiseren: juridische vormen

Als er meerdere financiers zijn of een aparte organisatie opgezet wordt, is het van belang duidelijk af te spreken wie welke verantwoordelijkheden heeft. Soms wordt er bijvoorbeeld een stichting opgezet die toezicht houdt, met benoemde bestuursleden van de te financieren partijen. In andere gevallen neemt één van de deelnemende partijen de organisatie op zich.

Een voorbeeld van een veel voorkomende organisatievorm is de 'Special Purpose Vehicle' (SPV). Dit is gebruikelijk bij DBFM-contracten. Er kunnen verschillende redenen zijn waarom een project in een aparte rechtspersoon wordt ondergebracht. Dit kan te maken hebben met het isoleren van het risico van deze transactie van het risico van andere activiteiten van het bedrijf. Het kan ook te maken hebben met licenties. Een nieuwe rechtspersoon zal namelijk niet gebonden zijn aan bestaande licentieovereenkomsten van een bedrijf. Tevens kunnen er belastingtechnische redenen bestaan voor het gebruik van een SPV. Als er sprake is van verschillende uitgangspunten in financiering en belasting, is de gekozen organisatievorm van invloed op het berekende rendement. De uitgangspunten van de organisatievorm en bijbehorende financiering behoren dus bij het opstellen en beoordelen van de business case betrokken te worden.

Naast de SPV zijn er natuurlijk ook andere organisatievormen mogelijk, zoals een alliantie of een gezamenlijke projectorganisatie. In een beginstadium van een project kunnen over de projectorganisatie globale afspraken gemaakt worden in de business case. Als het project in de richting van uitvoering gaat, is een meer specifieke invulling van belang. Dit omdat, zoals toegelicht, de keuze van de rechtsvorm voor het project van invloed is op de uitkomsten van de berekeningen.

Monitoring goed afspreken

Verder is het afhankelijk van de voorwaarden van de financiers van belang een goede monitoring c.q. verantwoording af te spreken. Loopt het project zoals verwacht? Wat zijn de mee- en tegenvallers? Wordt de planning gehaald? Worden de doelstellingen gerealiseerd? Vooraf hier goede afspraken over maken is cruciaal bij complexe projecten, bijvoorbeeld via het definiëren van mijlpalen. Zie onder andere www.ogc.gov.uk.

Afspraken maken over de monitoring van een project is opnieuw met name van belang als een project richting uitvoering gaat. Tenzij uit andere modules blijkt dat er grote onzekerheden en/of risico's zijn, waardoor al eerder een actieve monitoring afgesproken wordt.

4.9 Module 8: Risicoanalyse en -management

Wanneer:	Met name als er onduidelijkheid is over het dragen van risico's.
Doel:	Duidelijk afspreken wie waarvoor verantwoordelijk is en hoe het project gemonitord wordt.

Risico's horen bij een project

Er bestaat altijd het risico dat kosten en/of opbrengsten tegenvallen, hoewel er natuurlijk ook sprake kan zijn van meevallers. Een risicoanalyse brengt deze in beeld. In de volgende tekstbox staat een toelichting van de standaard methode zoals die door Rijkswaterstaat ontwikkeld is (RISMAN-systematiek, 2008 en Rijkswaterstaat & Twynstra Gudde, 1999).

Een risicoanalyse is nadrukkelijk iets anders dan een gevoeligheidsanalyse. Deze laatste heeft betrekking op het onderzoeken van het belang van diverse (rekenkundige) aannames voor de uitkomsten. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het effect van een kortere of langere exploitatieperiode. Ook wordt het effect op de uitkomsten van aannames/kengetallen gedaan, om het belang hiervan te testen.

Een voorbeeld is het toepassen van een kengetal over het effect van de aangenomen toekomstige olieprijs op het aantal auto's dat een tunnel passeert. Een ander kengetal leidt tot een andere uitkomst.

De risicoanalyse onderzoekt het effect van ontwikkelingen die anders uitvallen dan verwacht. Dit heeft betrekking op een veel breder scala aan aspecten dan in de financiële analyse gebruikt wordt (zie de hierna beschreven RISMAN-systematiek). Maar ook inhoudelijke aannames over de externe projectomgeving op de financiële analyse kunnen worden geanalyseerd: bijvoorbeeld wat is het effect als de olieprijs hoger of lager is dan verwacht.

RISMAN

De RISMAN-methode is door Rijkswaterstaat en enkele consultants ontwikkeld als methode om risicoanalyses te maken van projecten. Het bestaat uit vier stappen:

1. Vaststellen doel
2. In kaart brengen risico's
3. Vaststellen belangrijkste risico's
4. In kaart brengen beheersmaatregelen

RISMAN maakt onderscheid tussen zeven typen risico's:

1. Politiek-bestuurlijk
2. Maatschappelijk-sociaal
3. Technisch-uitvoerend
4. Organisatorisch
5. Juridisch-wettelijk
6. Ruimtelijk-geografisch
7. Financieel-economisch

Op deze wijze kunnen de belangrijkste risico's geïdentificeerd worden en kan ingeschat worden wat de effecten zijn op de financiële analyses.

Soorten risico's in de berekeningen van de business case

De via de RISMAN-methode geanalyseerde risico's komen op verschillende manieren terug in de berekeningen:

- De gehanteerde disconteringsvoet bevat een opslag voor niet-diversifieerbare marktrisico's. Niet-diversifieerbaar wil zeggen: niet spreidbaar door compensatie met rendementen van andere projecten.
- Bij de kostenramingen is een post voor onvoorziene uitgaven berekend. In zogeheten risicosessies worden per kostenpost risico's benoemd, de consequenties, de waarschijnlijkheid van optreden en de categorie (onzekerheden, bijzondere gebeurtenis, onvoorzien, risico aannemer) bepaald. Er worden eveneens maatregelen ter voorkoming en beheersing voorgesteld. Op basis van deze analyse wordt een post onvoorzien vastgesteld. In aanvulling hierop kan bovendien een onzekerheidsmarge worden gehanteerd.
- Vanwege onzekerheid over toekomstige omstandigheden kan het verstandig zijn om bepaalde 'opties' open te houden totdat er meer duidelijkheid is. Met behulp van een zogenaamde optiewaarde kan eventueel een waardering worden gegeven aan flexibele vormgeving en fasering van een project. Met deze eigenschappen kan beter worden ingespeeld op toekomstige ontwikkelingen en kunnen de risico's van verkeerde beslissingen worden verkleind. Zie voor een nadere toelichting het

rapport 'Flexibiliteit en optiewaarde bij ruimtelijke investeringsprojecten' (RebelGroup Advisory, 2008).

Tussen deze beschreven posten kan enige overlap zijn. Onvoorziene gebeurtenissen kunnen bijvoorbeeld ook niet diversifieerbaar zijn.

Hoe risico's managen?

Als de risico's in kaart zijn gebracht en zijn geanalyseerd op de kans dat het zich voordoet en de impact ervan, wordt afgesproken hoe het risicomanagement eruit ziet. Dit kan variëren van een verzekering afsluiten, risico's verleggen naar opdrachtnemers (tegen een prijs). Er kan echter ook besloten worden het risico te nemen. Het is van belang hier goede afspraken over te maken en deze vast te leggen, zodat achteraf geen discussie kan ontstaan.

Afspraken maken wie risico's draagt

Naast het risicomanagement dient expliciet vastgelegd te worden wie welke risico's draagt. Welke partij draait op voor kostenstijgingen? Wie draagt het risico van de exploitatie? Het best kan hierbij gekozen worden voor de partij die ook het meeste invloed heeft op die aspecten, maar ook draagkracht speelt uiteraard een rol.

Op basis van de risicoanalyses kunnen afspraken gemaakt worden over wat te doen als het tekort mee- of tegenvalt. Zo wordt afgesproken dat een verleende bijdrage deels wordt teruggestort bij hogere grondprijzen of hogere opbrengsten. Ook kunnen afspraken gemaakt worden over wie de kosten op zich neemt als het tekort tegenvalt.

Ontsluiting Kansrecht - risicoanalyse

Voor de Snelrail is een uitgebreide risico-inventarisatie gemaakt op basis van de RISMAN-methode. Voor het vervolgproces wordt aanbevolen in het kader van het alloceren van risico's om het project op te splitsen en na het maken van afspraken met betrokken overheden, de vervoerfunctie te splitsen van de ontwikkeling van de infrastructuur.

Tabel 4.3 bevat een samenvatting van de belangrijkste risico's en de risicoallocatie zoals nu wordt voorgesteld.

Tabel 4.2

Risico	Overheid	Goudstra	Kansrijk
Vergunning ruimtegebruik	X		
Veranderingen in regulering	X		
Natuurrampen, oorlogen, enz.	(x)	(x)	
Verandering in vervoersvraag		(x)	(x)
Constructiefouten		X	
Schade aan project/passagiers/gebruikers	(x)	(x)	(x)
Landaankoop	x		

X = Alleen verantwoordelijk
(x) = Gedeeld verantwoordelijk

Executive summary

Background

Within the Ministry of Transport, Public Works and Water Management (VenW), 'business cases' are frequently requested. Private financing and private operation of transport infrastructure is increasingly considered. A business case provides insight into the costs and benefits for the (private) operator of a project and it can also specify other contributions to projects which generate operating revenue, such as terminals or public transport facilities.

Aim

The aim of a business case produced for VenW is to analyse whether a VenW contribution to the project concerned is desirable, and to estimate the size of this contribution. This provides policymakers with an understanding of the arguments for contributing to a project. However, currently, there are no specific instructions regarding the components which should be included in a business case. This lack of instructions to follow means that policymakers are too often left searching for the required content and the correct assessment of business cases and that the desired consistency between business cases is lacking. This guideline is intended to provide policymakers with an understanding of the questions to answer in a business case, how to assess a business case and when a business case should be drawn up for infrastructure projects involving VenW. These instructions also explain how policymakers can use the results of a business case.

What is a business case?

A business case is an analysis of all the business economic aspects of a project about which agreements need to be made by the financial or operational stakeholders. These projects involve annual costs and revenues and are potential projects for a contribution from VenW.

The main aspects of a business case can be summarised as follows:

- The commercial/financial justification for a project for the operator and any other stakeholders;
- An aid in the decision-making process for a project;
- An overview of cash flows for the concession period or the full lifetime of a project;
- An overview of the opportunities and threats (risks) for the project.

Value of business cases for policymakers

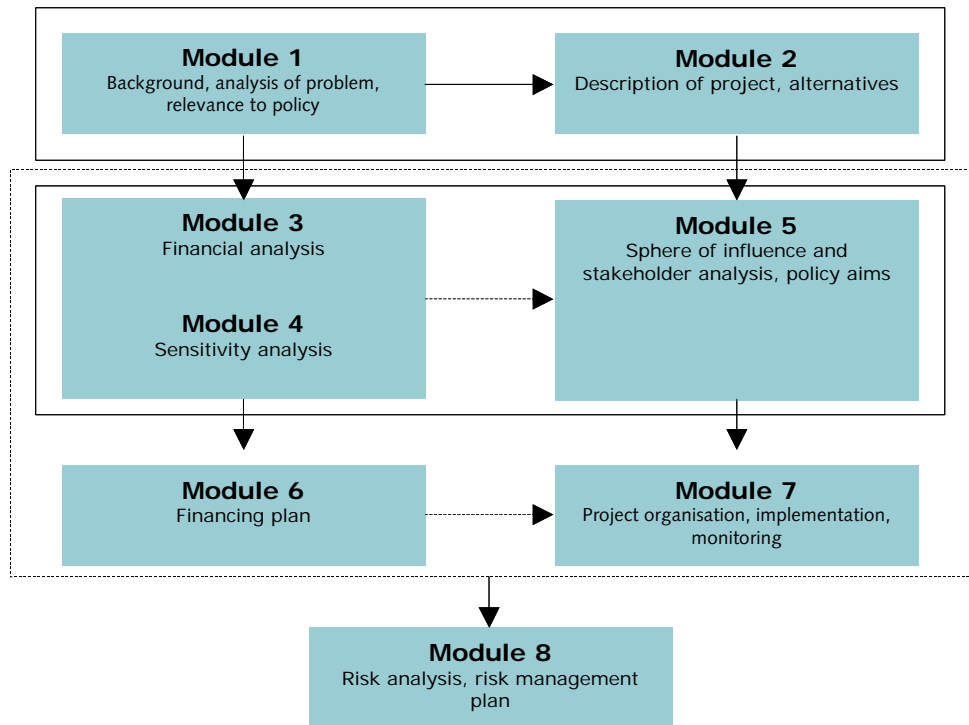
If a business case is requested for a project involving the government, the request is often based on the idea that 'the market' itself can partially or fully finance and operate the project in question. A business case helps to identify the financial costs and benefits for the various parties in a specific project. It also demonstrates whether or not private parties are in fact able to partially or fully finance the project. Finally, combined with information from a social cost-benefit analysis, a business case demonstrates whether or not a project involves public interests and therefore, whether a governmental role is necessary. This information means policymakers can enter into negotiations regarding the governmental contribution to a project equipped with strong qualitative and quantitative arguments.

A business case can consist of various modules

The agreements that should be included in a business case largely depend on the type of project. All business cases begin with an explanation of the background, the analysis of the problem and the contribution to VenW policy aims (module 1), which should lead logically to a description of the project and any alternatives (module 2). These modules may have already been detailed in the Environmental Impact Statement (MER) or the Overview of Effects on Infrastructure (OEI). On the basis of modules 1 and 2, a financial analysis and a sensitivity analysis are drawn up in modules 3 and 4. These four modules should always be included in a business case.

Where relevant, a number of additional modules may also be included in the form of a sphere of influence and stakeholder analysis (module 5), a financial coverage plan where more than one financier is involved (module 6), a description of the project organisation arrangements (module 7) and an analysis of the project risks and a risk management plan (module 8).

Figure S.1
Business Case Modules



Assessing business cases

Once a business case has been produced, it should obviously be assessed. Assessment differs to some extent from project to project. However, in general a business case can be assessed from two perspectives – firstly, based on compliance with the instructions for submitting a business case and on the quality of the content, and secondly, based on the results.

Compliance with the instructions for submission of a business case and the quality of the content are assessed based on a check of completeness (does the business case include all the agreed elements?), the plausibility of the results (are the results

credible?), the transparency of the calculations (is it clear how the figures have been reached?), and the quality of the data and hypotheses used (what are the figures based on?).

If the substance of the business case satisfies these criteria, the results should then be assessed. The results can be analysed in various ways, for example on the basis of the net present value and the operating deficit. The robustness of the analysis as shown by the sensitivity analysis and the risk analysis is an important indication of the bandwidths in the results. The next important issue is the contribution to the ministry's policy aims. VenW contributions can sometimes be intended to generate contributions or investments from third parties. In these cases, the ratio between the contribution requested from VenW and the agreed financing from third parties is an important consideration. In cases where several parties contribute to the project financing, it is necessary to assess whether the contribution requested from VenW is reasonable compared to contributions made by third parties.

Literatuur

Leidraden en definities

Alberta Ministry of Infrastructure (2002). *Business Case usage guidelines and template*. Canada

Ecorys i.s.m. Witteveen+Bos (2009). *Handreiking voor kosten-batenanalyses voor integrale gebiedsontwikkeling, Annex Business Case & kosten-batenanalyse*. In opdracht van het ministerie van VROM. Rotterdam

Ecorys Transport (2002). *Leidraad Integrale Business Case light RAIL (LIBRA) - theorie en eerste praktijkervaringen-*. Amsterdam/Rotterdam

Government of Western Australia, Department for Treasury and Finance (2005). *Business Case guidelines*

<http://www.inpaqt.nl/index.php?id=61> (website bezocht op 20 juni 2008)

http://www.ogc.gov.uk/documentation_and_templates_business_case.asp (website bezocht op 20 juni 2008)

<http://www.solutionmatrix.com/what-is-a-business-case.html> (website bezocht op 16 juni 2008)

Ministerie van LNV (2007). *Leidraad Businesscase LNV-projecten Nota Ruimte*. Den Haag

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, DG Water (2006). *Toolbox + de economische dimensie van waterbeleid*. Den Haag

Ministerie van Verkeer en Waterstaat. *Business Case analysis and assessment*. FMC-Presentatie Samuel Pronk (datum onbekend). 2nd corporate finance and strategy workshop. Den Haag

Ministerie VROM (2007). *Nadere uitwerking randvoorwaarden en uitgangspunten Business Cases NR-budget*. Den Haag

Oldenkamp, J. en M. van Veen (2003). *Maak eerst maar even een Business Case*. <http://www.managementsite.net/> via <http://www.johanoldenkamp.nl/>.

Rademaker, E. (2007). *101 gouden tips voor de Business Case*. Breda

Rebel, B (2008). *WACC: practical guide for strategic decision-making*. [Van www.gtnews.com](http://www.gtnews.com) (website bezocht op 16 januari 2009)

Rijkswaterstaat (2008). *Handleiding Business Case ICT gerelateerd voorstel*. Den Haag

Schiphol Group (1999). *Ruimte voor luchtvaart, De Business Case: een integrale afweging*. Amsterdam

Schmidt, M.J. (2003). *Business Case Essentials: A guide to structure and content*. Solution Matrix. Delaware

Significant (2007). *Business Case nog geen case voor business*. Barneveld

University of Queensland, internal audit office (2004). *Guidelines for Preparation of a Business Case and Cost/Benefit analysis*

Twynstra Gudde (2008). <http://www.twynstragudde.nl/tg.htm?id=2603>

Voorbeelden van business cases

Arcadis (2007). *Mainportcorridor Zuid, Naar een haalbare business concept*. Arnhem

ECORYS/ProRail (2003). *Integrale business case Rijn Gouwe Lijn*. Rotterdam/Utrecht

Delta Greenway (2007). *A4 de weg naar succes*. Bunnik

Delta Network (2007). *Concessions crossing borders*

First Step Partnership (2007). *Developing Mainportcorridor Zuid*

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, DG Rijkswaterstaat (2000). *De Zuiderzeelijn Business Case*. Den Haag

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, DG Personenvervoer (2006). *Business Case Structuurvisie Zuiderzeelijn*. Den Haag

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, DG Goederenvervoer (2004). *Informatiedocument voor Business Case Exploitatie Betuweroute*. Den Haag

OVG (2007). *Private marktverkenning PMZ, Een voorstel voor een haalbare en succesvolle Business Case*. Rotterdam

Policy Research Corporation (2005). *Beoordeling Business Case exploitatie Betuweroute*. Eindrapport 24 maart 2005. Rotterdam. Status: vertrouwelijk

Traffic Partners (2007). *Doorstroming door sturing*

Vinci Concessions (2007). *PMZ A4Zuid*

Overig

Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (2008). *Sneller en Beter, Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten*. Den Haag

CPB, MNP en RPB (2006). *Welvaart en Leefomgeving; een scenariostudie voor Nederland in 2040*. Den Haag

CPB (2009). *Probleemanalyse en daaruit volgende project- en nulalternatieven in KBA's*. CPB memorandum 5-2009-03. Den Haag

Kenniscentrum PPS (2002). *Handleiding publiek private comparator*. Den Haag: Ministerie van Financiën

Kenniscentrum PPS (2002). *Handleiding publieke sector comparator*. Den Haag: Ministerie van Financiën

VenW en EZ (2000). *Evaluatie van infrastructuurprojecten. Leidraad voor kosten-batenanalyse*. (Eijgenraam, C. et al.) Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Ministerie van Economische Zaken

VenW, VROM (2008). *Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport*. Per 1-1-2009. Den Haag: ministerie van Verkeer en Waterstaat, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Wortelboer-van Donselaar, P.M. and M. Lijesen (2008). *Wikken en Wegen: het afwegen van investeringen in transportinfrastructuur en van de veranderende rol van de overheid*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

RebelGroup Advisory (2008). *Flexibiliteit en optiewaarde bij ruimtelijke investeringsprojecten*. In opdracht van het KiM. Den Haag

Rijkswaterstaat & Twynstra Gudde (1999). *RISMAN Quick Scan voor Planningen: Een praktische handleiding voor het zelfstandig uitvoeren van een snelle, globale risicoanalyse op de planning volgens de RISMAN-systematiek*.

<http://www.risman.nl/> (website bezocht op 14 oktober 2008)

http://www.ez.nl/Onderwerpen/Ruimte_voor_ondernemers/Staatssteun (website bezocht op 14 oktober 2008)

Begrippen

Concessie

Het recht om met uitsluiting van anderen een specifiek project te exploiteren gedurende een bepaalde tijdsperiode.

Balans

Een balans is een overzicht van de bezittingen, de schulden en het eigen vermogen van een onderneming of instelling op een bepaald moment.

Discontovoet

Rentevoet waarmee de contante waarde wordt berekend van bedragen die gelden voor toekomstige jaren.

Kasstroom (cashflow)

Alle uitgaven van een bedrijf voor aankoop van goederen en diensten, voor rentebetalingen, belastingen en dividend enerzijds (uitgaande kasstroom) en alle inkomsten uit verkopen, nettoleningen en eigen vermogen anderzijds (inkomende kasstroom).

MKBA (Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse)

Opstelling van de geldwaarde van alle voor- en nadelen die alle partijen in de (nationale) samenleving ondervinden van de uitvoering van een project, aangevuld met (bij voorkeur kwantitatieve) informatie over effecten die zich niet op verantwoorde wijze in geld laten uitdrukken.

NCW (Netto Contante Waarde)

De totale waarde van toekomstige baten of kosten, vertaald naar één bedrag in een bepaald jaar. Bij de vertaling naar één bepaald jaar wordt een discontovoet (rentepercentage) gebruikt. Een euro die men ontvangt in jaar t , heeft niet dezelfde waarde als een euro die men nu reeds heeft. Immers, een euro die men nu bezit, kan tegen rente worden uitgezet, waardoor deze na t jaar meer oplevert. Eén euro in jaar t bij rente r betekent een huidige waarde (NCW) van $1/((1+r)^t)$.

Nulalternatief

De meest waarschijnlijk te achten ontwikkeling die zal plaatsvinden in geval het te beoordelen project niet wordt uitgevoerd. Het verschil van de ontwikkeling met project en het nulalternatief (de ontwikkeling zonder het project) vormt het uitgangspunt voor iedere rendementsanalyse en dus ook van een MKBA.

PPC (Publiek Private Comparator)

De PPC geeft, voordat de keuze van aanbesteding gemaakt wordt, een eerste financiële vergelijking van de publieke en PPS-uitvoering van het project. Deze vergelijking is het financiële onderdeel van een reeks van argumenten waarop de projectverantwoordelijke besluit het project al dan niet op PPS-wijze uit te voeren.

PPS (Publiek-Private Samenwerking)

Publiek-private samenwerking, ofwel samenwerkingsvormen waarbij publieke en private partijen verantwoordelijkheden en risico's verdelen.

PSC (Publieke Sector Comparator)

De PSC vergelijkt - binnen het proces van aanbesteding - biedingen van marktpartijen met de kosten van projectuitvoering door de overheid.

OEI (Overzicht Effecten Infrastructuur)

Een Overzicht Effecten Infrastructuur is een document waarin alle maatschappelijk effecten van een infrastructuurproject overzichtelijk en bondig op een rij staan. Alle voor besluitvorming relevante effecten moeten in een OEI aan de orde komen. Het document bevat, naast de kosten van aanleg en onderhoud, de effecten van wegen, spoorwegen en vaarwegen op de bereikbaarheid, economie, veiligheid, natuur en het milieu. Relevante informatie uit verschillende rapportages, waaronder de Milieu Effect Rapportage (MER), worden in een OEI gebundeld en aangevuld met andere informatie.

Onrendabele top

Spreekterm om aan te geven dat gedeeltelijke overheidsfinanciering noodzakelijk is teneinde de financiële dekking van een project te realiseren.

Opbrengst-/kostenverhouding

Een bij MKBA gebruikelijk rentabiliteits- of beslis criterium, waarbij de netto contante waarde van de projecteffecten wordt gedeeld door de contante waarde van de (eenmalige) uitgaven.

Optiewaarde

Opties komen oorspronkelijk uit de financiële markten. Een aankoop van een calloptie geeft het recht, maar niet de verplichting, om op een later tijdstip een aandeel te kopen tegen een vooraf overeengekomen prijs. Een aangekochte putoptie is hetzelfde, maar dan voor het verkopen van een aandeel. Om het onderscheid te maken tussen financiële opties en opties bij projecten worden de laatste vaak reële opties genoemd. Een reële optie maakt gebruik van dezelfde denkwijze, maar dan toegepast op een investering in een fysiek project. Zo kan een reële calloptie bijvoorbeeld zijn de mogelijkheid om in de toekomst capaciteit uit te breiden. Een voorbeeld van een putoptie is de mogelijkheid om (tijdelijk) te stoppen.

Resultatenrekening (ofwel winst- en verliesrekening)

De resultatenrekening geeft een overzicht van de opbrengsten en kosten van een onderneming over een bepaalde periode (meestal een jaar). Het saldo van de winst- en verliesrekening is de over de periode behaalde winst (positief saldo) of verlies (negatief saldo).

SPV (Special Purpose Vehicle)

Dit is een rechtspersoon (bijvoorbeeld een vennootschap) die slechts voor een enkele transactie wordt opgericht en gebruikt. Men spreekt ook wel van SPC (Special Purpose Company).

Terugverdientijd

De tijd benodigd voor een project om voldoende kasstromen te genereren om alle tot dan toe verrichtte uitgaven (inclusief de investering) terug te verdienen. Hierbij kan al dan niet rekening worden gehouden met discontering.

WACC (Weighted Average Costs of Capital ofwel gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet)

Het gewogen gemiddelde van de kostenvoet van vreemd vermogen en eigen vermogen, waarbij het aandeel van deze vermogenstypen in het totale vermogen als wegingsfactor wordt gehanteerd. In formulevorm:

$$r_a = (1 - \tau_c) * (D/V) * r_d + (E/V) * r_e$$

Waar r_a het geëist rendement is, τ_c het belastingtarief, D de marktwaarde van het rentedragend vreemd vermogen, E de marktwaarde van het eigen vermogen, V de totale waarde van het bedrijf, r_d het rendement op vreemd vermogen, r_e het rendement op eigen vermogen.

Bijlage A Relatie met andere economische afwegingskaders

Deze bijlage is gebaseerd op Wortelboer et al. (2008): *Wikken en Wegen: het afwegen van investeringen in transportinfrastructuur en van de veranderende rol van de overheid*. De bijlage geeft een overzicht van bij VenW voorkomende economische afwegingskaders, naast de business case.

A.1 ICRE-afwegingskader

Methodische kenmerken

Koopmans et al. (2002) hebben in een artikel in ESB een samenvatting gegeven van de methode waarmee de gezamenlijke planbureaus diverse voorstellen voor economische structuurversterking hebben geanalyseerd. Koopmans et al. vatten de afwegingsmethode als volgt samen:

“Algemene eisen die aan overheidsbeleid worden gesteld zijn legitimiteit, effectiviteit en efficiëntie. Deze criteria vormen tegelijkertijd de kern van de beoordeling.

- Legitimiteit heeft - vanuit economisch gezichtspunt - betrekking op de vraag of er een reden voor overheidsingrijpen is. Dit hangt primair af van de vraag of ‘de markt’ suboptimale uitkomsten oplevert. Er is dan sprake van marktfalen. Belangrijke vormen van marktfalen zijn collectieve goederen en externe effecten.
- De *effectiviteit* van een maatregel betreft de bijdrage aan beleidsdoelen zoals extra economische groei, milieuverbetering of sociaal-culturele doelen. Ook neveneffecten zijn daarbij relevant. Van belang is of er synergie of antagonisme is met andere maatregelen.
- De *efficiëntie* van een maatregel wordt bepaald door de verhouding tussen de maatschappelijke kosten en de maatschappelijke baten.”

Naast deze drie algemene eisen aan overheidsbeleid wordt er bij de beoordeling ook gekeken naar onzekerheden, proceskenmerken en alternatieve oplossingen. Ook moet onderscheid gemaakt worden naar welk overheidsniveau betrokken behoort te zijn. Het subsidiariteitsbeginsel houdt in algemene zin in dat hogere instanties niet iets moeten doen wat door lagere instanties kan worden afgehandeld.

Bedoeld voor welk type projecten

Dit kader is gehanteerd voor diverse projectvoorstellen die ingediend zijn om in aanmerking te komen voor het Fonds Economische Structuurversterking. De projecten waren ingediend op een breed gebied aan beleid: fysieke bereikbaarheid, natuur, landschap en water, vitaliteit grote steden, ruimtelijke inrichting, elektronische bereikbaarheid, dienstverlening overheid, milieu en kennisinfrastructuur.

Positionering ten opzichte van andere afwegingskaders

Het afwegingskader is breed ingestoken, startend met de vraag wat de overheidsrol in het project zou moeten zijn. Het afwegingskader stelt dat de beste manier om de effecten van een maatregel op alle overheidsdoelen tegen elkaar af te wegen, de MKBA is. Als dit niet mogelijk is, komt een kosten-effectiviteitsanalyse in beeld, of als kwantitatieve gegevens onvoldoende zijn, een kwalitatieve analyse. In de optimale variant is het derde onderdeel van dit afwegingskader te vergelijken met een OEI op basis van een MKBA.

Uitwisselbaarheid gegevens/projectonderdelen

Het afwegingskader vult een business case wat betreft berekening van effecten aan op het punt van maatschappelijke effecten: de effecten voor gebruikers en derden. De berekende effecten voor exploitant uit de business case worden toegevoegd aan het totale saldo (zonder dubbelstellingen weliswaar).

Dit kader geeft verder handreikingen voor de beoordelingen van business cases. Verder kan het gebruikt worden om onder meer de probleemanalyse en bijdrage aan beleidsdoelen van diverse overheden in kaart te brengen.

A.2

OEI-leidraad

Methodische kenmerken

OEI staat voor Overzicht Effecten Infrastructuur. In een dergelijk overzicht staan in beginsel alle maatschappelijke effecten van een (infrastructuur)investering. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de kosten van aanleg en onderhoud van de infrastructuur en de effecten hiervan op bereikbaarheid, economie, veiligheid, natuur en milieu. De OEI-leidraad geeft weer op welke wijze een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) uitgevoerd dient te worden. Een MKBA waardeert de effecten van een project zo veel mogelijk in geld en geeft daarmee aan wat de gevolgen zijn van het project voor de welvaart van Nederland. De OEI-systematiek draait niet alleen om de traditionele rendementsberekening, maar ook om een overzicht van alle relevante effecten voor de besluitvorming. Ook wordt, indien relevant, weergegeven waar de kosten en baten in de samenleving neerslaan. Verder wordt in een OEI expliciet rekening gehouden met onzekerheden en risico's van het project.

Bedoeld voor welk type projecten

- Aard van projectdienst: OEI is gericht op de zogenaamde 'grote' infrastructuurprojecten (door de Tweede Kamer aan te wijzen) en de speciale rijksprojecten (MIT-projecten die om bepaalde redenen een bijzondere status krijgen). De MKBA als methodiek is echter toepasbaar op elk type investering. Bijvoorbeeld binnen VenW ook op benuttings- en beprijzingsprojecten.
- (Financiële) omvang: het betreft projecten die zeer complex zijn, en/of een groot/spoedeisend maatschappelijk belang hebben en/of een grote financiële omvang hebben.
- Mate van verplichting: verplicht voor de grote/speciale rijksprojecten.
- Fasering: Er worden in principe twee OEI's gedurende de gehele MIT-procedure uitgevoerd. Tijdens de verkenningsfase wordt een zogeheten **kengetallen kosten-batenanalyse** (KKBA) uitgevoerd. Voorafgaand aan de definitieve projectbeslissing wordt dan vervolgens een meer **diepgaande MKBA** conform OEI gemaakt.

Positionering ten opzichte van andere afwegingskaders

Een OEI vult een business case onder andere aan op het punt van maatschappelijke effecten: de effecten voor gebruikers en derden. Ten opzichte van het ICRE-afwegingskader economische structuurversterking is OEI een volledige invulling van de derde laag, van de efficiëntie van een maatregel.

Uitwisselbaarheid gegevens/projectonderdelen

De gegevens uit de business case vormen een deel van de input van een OEI, namelijk de effecten voor de exploitant. Vervoersprognoses zijn daarnaast ook nodig

voor de raming van effecten voor gebruiker (bijvoorbeeld reistijdwinsten) en derden (bijvoorbeeld omvang uitstoot luchtvervuiling). Aandachtspunt bij het omzetten van business case informatie in een MKBA is het voorkomen van dubbelstellingen van effecten tussen exploitant, die door de beprijzing van zijn diensten mogelijk een deel van de winsten voor de gebruiker afroemt, en de gebruiker. Daarnaast is van belang dat dezelfde uitgangspunten gebruikt worden.

A.3 OEI bij MIT

Methodische kenmerken

Voor de reguliere MIT-projecten is een vereenvoudigde versie van OEI ontwikkeld. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in de vereisten voor de verkenningfase en voor de planstudiefase. De timing van deze vereisten wordt momenteel aangepast aan de nieuwe MIRT-projectfasering.

Bedoeld voor welk type projecten

- Aard van projectdienst: bestemd voor de reguliere rijksprojecten (projecten in de MIT-procedure die niet speciale rijksprojecten of grote projecten zijn).
- (Financiële) omvang: niet nader benoemd.
- Mate van verplichting: verplicht voor de reguliere projecten in de verkenningfase sinds eind 2004. Hoogstwaarschijnlijk zal voor het OEI bij MIT-planstudietraject eveneens een verplichting gaan gelden.
- Fasering: direct gekoppeld aan de stappen in een MIT-verkenningfase en de MIT-planstudiefase (binnenkort MIRT-verkenningfase en MIRT-planuitwerkingsfase).

Positionering ten opzichte van andere afwegingskaders

OEI bij MIT-verkenningen is een toesnijding van de OEI-leidraad voor reguliere rijksprojecten in het MIT. Er is dus sprake van een of/of-situatie: ofwel een project wordt bekeken aan de hand van de OEI-leidraad, ofwel aan de hand van OEI bij MIT-verkenningen/-planstudies. Het belangrijkste criterium daarbij is het onderscheid tussen speciale rijksprojecten en reguliere projecten in het MIT-planproces. Ten opzichte van de OEI-leidraad kent OEI bij MIT een minder uitgebreide onderzoeksactiviteit, de intentie om (weliswaar in verschillende mate) inzicht te geven in maatschappelijke effecten is echter vergelijkbaar.

Uitwisselbaarheid gegevens/projectonderdelen

Uitwisselbaarheid met de OEI-leidraad is feitelijk niet aan de orde, omdat dit parallelle trajecten betreft, geen volgtijdige. Het OEI bij MIT-verkenningensformat vraagt wel deels dezelfde informatie als een KKBA conform OEI. Dit betreft onder andere vervoersprognoses, investeringskosten, kosten van exploitatie en onderhoud et cetera. Deze kunnen overgenomen worden uit de business case. Verder is het streven dat een maximaal ingevuld OEI bij MIT-planstudieformat vergelijkbaar is aan het doorlopen van een KKBA volgens de OEI-leidraad.

A.4 PPC

Methodische kenmerken

PPC staat voor Publiek Private Comparator en ondersteunt de afweging om daadwerkelijk wel of niet in te zetten op publiek-private samenwerking bij een project. De PPC is een vergelijkingsmethodiek die voor- en nadelen op een rij zet en daar een conclusie uit trekt. Dit voordat het besluit valt al of niet een PPS-constructie aan te besteden. Van zowel de publieke variant als de private

variant worden de kosten, de risico's en de opbrengsten in beeld gebracht. Deze informatie wordt gezien, zowel vanuit het perspectief van de schatkist, als van de maatschappij als geheel. De vergelijkingsmethode is inzetbaar voorafgaand aan besluitvorming over de wijze van aanbesteding. Over scope, nut en noodzaak en budget behoort dan al besloten te zijn (Kenniscentrum PPS, 2002).

Bedoeld voor welk type projecten

- Aard van projectdienst: alle typen projecten waar publiek-private samenwerking wordt overwogen. Specifiek voor de MIT-procedure zijn er bovendien een aantal afspraken vastgelegd.
- (Financiële) omvang: voor MIT-projecten > € 112,5 mln.
- Mate van verplichting: verplicht voor alle MIT-/SNIP-projecten van meer dan € 112,5 mln. in de planstudiefase.
- Fasering: De PPC hoort thuis in de planstudiefase en is gekoppeld aan het Tracé-/Projectbesluit.

Positionering ten opzichte van andere afwegingskaders

PPC volgt in een later stadium als er besluiten moeten worden genomen over de aanbestedingsroute van een project. Het gaat dan over doelmatigheid van de *uitvoering* van een project, niet over die van de *aard* van het projectconcept zelf. Daarmee heeft PPC een andere functie dan de business case en OEI (bij MIT). De doelmatigheid van de wijze van aanbesteden (bijvoorbeeld via veilingen) en projectorganisatie kunnen omgekeerd wel weer bijdragen aan het saldo van maatschappelijke kosten en baten.

Uitwisselbaarheid gegevens/projectonderdelen

PPC benut net als de business case en OEI informatie over de kosten van een project. PPC is meer gedetailleerd in die zin dat de verschillen tussen publieke en private uitvoering gekwantificeerd worden. Voor verschillen in aanpak op het gebied van btw, tijdshorizon, omgaan met risico's, 'overdrachtswaarde' et cetera wordt verwezen naar de handleidingen van het ministerie van Financiën. De maatschappelijke invalshoek lijkt bij deze methode beperkt te blijven tot consequenties van verschillende bouwtijden en de post 'waardevermeerdering' (niet nader toegelicht). Met deze invulling is de PPC niet vergelijkbaar met de maatschappelijke effecten zoals bedoeld bij OEI en OEI bij MIT.

A.5

PSC

Methodische kenmerken

De PSC (Publieke Sector Comparator) vergelijkt de concrete biedingen van private partijen met uitvoering van het project in publiek beheer. In combinatie met de PPC hebben partijen op twee momenten in de projectvoorbereiding een financieel inzicht in de voor- en nadelen van mogelijke uitvoeringswijzen (Kenniscentrum PPS, 2002).

Zowel de PPC als de PSC doen geen uitspraken voor of tegen PPS-constructies. Politieke en maatschappelijke argumenten maken namelijk geen deel uit van de vergelijking.

Bedoeld voor welk type projecten

- Aard van projectdienst: alle typen projecten waar publiek-private samenwerking wordt aanbesteed.
- (Financiële) omvang: niet nader vastgelegd.

- Mate van verplichting: een PSC is niet verplicht voor MIT-projecten, wel is het gebruikelijk om deze op te stellen als er sprake is van een DBFM-contract (Design/Build/Finance/Maintain).
- Fasering: De PSC wordt gebruikt om de uiteindelijke biedingen van de private partijen te beoordelen en volgt dus na de PPC en ontvangst van de verschillende biedingen. De PSC is in het MIT-spelregelkader gekoppeld aan het uitvoeringsbesluit.

Positionering ten opzichte van andere afwegingskaders

De PSC is een logisch vervolg op de PPC. De PSC is vooral gericht op de kostenraming, gecorrigeerd naar een aantal kwaliteitsaspecten (maar niet naar een volledige set van maatschappelijke effecten), en de vergelijking met de daadwerkelijke biedingen.

Uitwisselbaarheid gegevens/projectonderdelen

Zie bij PPC.

Bijlage B Definities en invulling business cases: Literatuurscan

B.1 Definitie business case

De literatuurscan omvat een zevental leidraden voor het opstellen van een business case en zeven voorbeelden van uitgevoerde business cases op het gebied van VenW.

Uit de scan van de literatuur en de analyse van uitgevoerde business cases (zie B.2 en B.3) blijkt dat er erg grote verschillen zijn zowel in definities als onderdelen die in een business case uitgewerkt worden. Dit varieert van een puur financiële of bedrijfseconomische afweging tot een uitgebreide integrale business case die uiteindelijk zelfs een MKBA omvat om ook de niet-financiële kosten en baten in beeld te brengen. In sommige business cases worden uitgebreide actor- en krachtenveldanalyses gemaakt, andere zien daar juist vanaf. Het is belangrijk om te realiseren dat als andere partijen over 'de business case' spreken, er een veel breder of smaller instrument mee bedoeld kan worden.

Over het algemeen zijn de verschillende literatuurbronnen het er over eens dat een business case gaat over het in beeld brengen van kosten en opbrengsten van een project, om zo een beeld te krijgen van de financieringsmogelijkheden van een project. In de meeste gevallen wordt dit nader gespecificeerd als verwachte cashflows, vanuit bedrijfseconomisch perspectief, als financiële haalbaarheid of als de bedrijfseconomische exploitatie. De business case wordt altijd opgevat als een (zakelijke/bedrijfseconomische) rechtvaardiging van een project op basis van verwachte kosten, opbrengsten en risico's. De business case geeft daarbij inzicht in de financiële gevolgen van een project voor alle betrokken partijen.

Over de plaats van de business case in het besluitvormingsproces laat niet elke bron zich uit. Het gros geeft echter aan dat de business case een hulpmiddel is dat ondersteuning biedt bij het plannen van en besluitvorming over het al dan niet uitvoeren van een project en de timing van dat project. Door het opstellen van een business case krijgt men inzicht in kansen en bedreigingen ten aanzien van de financiering van een project.

Wanneer meerdere partijen betrokken zijn bij de financiering van een project, geeft een business case deze partijen het inzicht om concrete (financiële) afspraken met elkaar te maken over de realisatie van het project.

B.2 Leidraden en guidelines

Na een korte beschrijving van de literatuurtitels geven we in tabel B.1 en B.2 schematisch weer in hoeverre de in Deel 2 beschreven modulaire opbouw herkenbaar is in de leidraden.

Government of Alberta, Ministry of Infrastructure - Business Case Template en Business Case Guidelines

De Templates en Guidelines van de Government of Alberta zijn ontwikkeld om de afzonderlijke ministeries te ondersteunen bij het opstellen van een business case. Door alle ministeries dezelfde formats te laten gebruiken worden de business cases vergelijkbaar.

Government of Western Australia, Department of Treasury and Finance - Business Case Guidelines

De Government of Western Australia heeft een elftal leidraden en guidelines opgesteld, waaronder een voor de business case, om op basis van gestructureerde en goede informatie investeringsbeslissingen te kunnen nemen.

Ecorys - Leidraad integrale Business Case Light Rail (LIBRA)

De Integrale business case, opgesteld volgens LIBRA, moet in de beginfase van een project - maar ook tijdens het voortgangsproces - dienen als houvast bij de beslismomenten. In de Integrale business case wordt in zes stappen een iteratief proces doorlopen, waarin telkens wordt afgewogen wat het nut en de noodzaak van het (lightrail)project is en wie ervan profiteren.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (DGW) - Toolbox

Door DG Water van VenW is een Toolbox samengesteld met daarin beschrijvingen van (micro-)economische instrumenten, waaronder de business case, om de economische dimensie van het waterbeleid te onderbouwen. Deze toolbox geeft projectleiders inzicht in de mogelijkheden van en essentiële onderdelen van een business case.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (RWS) - Sjabloon Business Case

Sinds 2005 worden alle verzoeken tot ontwikkeling en aanpassingen op het gebied van ICT via een business case ingediend. Met het werken via de business cases worden vier doelen bereikt:

- Het voorkomen van dubbeling/overlap in de gevraagde ontwikkelingen of diensten.
- Het helder en op een eenduidige manier vastleggen van de gewenste ICT-ontwikkeling of dienst. Het vastleggen gebeurt op basis van de gewenste functionaliteit en het gewenste serviceniveau.
- Het aanreiken van beslisinformatie voor de besluitvorming over en prioriteitstelling van de business case.
- Het RWS-breed vastleggen van de afspraken en het bewaken van de voortgang.

UK Government, Office of Government Commerce - Business Case Template

Om tot een efficiëntere en uitstekende bedrijfsvoering te komen heeft het Office of Government (onderdeel van Britse ministerie van Financiën) een aantal templates, waaronder een voor de business case, opgesteld. Het voorgestelde format geeft houvast voor het verkrijgen van de juiste informatie om goede beslissingen te kunnen nemen.

Twynstra Gudde - Sjabloon Business Case

Om op een goede wijze beslissingen te nemen heeft Twynstra Gudde voor haar adviseurs een sjabloon opgesteld voor de business case. Het sjabloon helpt om op een consequente manier de informatie die nodig is voor het besluit bij elkaar te zetten.

In tabel B.1 staat een overzicht van de onderzochte leidraden en guidelines. Per leidraad/guideline is aangegeven of de beschreven modules daar wel of niet in voorkomen (in min of meer dezelfde bewoordingen).

Tabel B.1

	Alberta	W-Australia	LIBRA	DGW	RWS	OGC	TG
Executive summary	+	+					
Module 1: Aanleiding en probleemanalyse	+	+	+		+	+	+
Module 2: Projectbeschrijving en alternatieven	+	+	+	+	+	+	+
Module 3: Financiële analyse	+	+	+	+	+	+	+
Module 4: Gevoeligheidsanalyse		+	+	+	+	+	
Module 5: Krachtenveld- en omgevingsanalyse en beleidsdoelen	+	+	+			+	+
Module 6: Dekkingsplan	+	+		+		+	
Module 7: Projectorganisatie, implementatie, monitoring	+					+	+
Module 8: Risicoanalyse en -management	+		+	+	+	+	+
Conclusies en aanbevelingen	+	+	+		+	+	+

Uit de tabel blijkt dat de eerste vijf modules bij in ieder geval vijf van de zeven onderzochte leidraden/guidelines wordt voorgeschreven. Ook module 8 Risicoanalyse en -management wordt zes keer voorgeschreven. Module 7 Projectorganisatie, implementatie en monitoring wordt slechts drie keer aangeraden om op te (laten) nemen in een business case.

B.3 Selectie van uitgevoerde business cases

Businessplan Civiele Rijksbrede Rederij - september 2006

De Civiele Rijksbrede Rederij omvat alle taken van de kustwacht in Nederland; zowel die taken die voorheen vielen onder het ministerie van LNV, de taken van de Douane (ministerie van Financiën) als de taken die vielen onder Rijkswaterstaat (VenW). Het Businessplan Civiele Rijksbrede Rederij heeft tot doel het verschaffen van alle relevante informatie aan het kabinet om een go-/no go-besluit mogelijk te maken. Het businessplan geeft inzicht in de werkwijze en de plaats van de rederij binnen (of buiten) een Ministerie en schenkt aandacht aan de financiële consequenties en risico's die daarmee gepaard gaan. Tevens wordt aangegeven welke doelmatigheidswinst de rederij kan behalen. Hiermee kan een beeld gevormd worden in hoeverre de beoogde doelstellingen van een rijksrederij worden verwezenlijkt.

Arcadis; Mainportcorridor Zuid, Naar een haalbaar business concept - oktober 2007

Doel van de private marktverkenning is het vanuit privaat oogpunt inzichtelijk krijgen van de optimale scope voor een haalbare business case en contractvorm voor de ontwikkeling van de A4-corridor.

Naast de beoordeling van de basisvariant PMZ (Project Mainportcorridor Zuid), hebben wij modules ontwikkeld voor de optimalisering van zowel de basisscope als

een aangepaste scope. Deze zijn doorgerekend in ons financiële model en geanalyseerd op de bijdrage die zij leveren aan een haalbare business case en aan de dubbeldoelstelling van bereikbaarheid en leefbaarheid.

OVG; Private marktverkenning PMZ, Een voorstel voor een haalbare en succesvolle Business Case - oktober 2007

OVG hanteert in de zoektocht naar de optimale scope een aanpak met een focus op waardecreatie in plaats van kostprijs. Vanuit de maximaal haalbare opbrengsten uit de basisvariant is gekeken naar noodzakelijke en wenselijke investeringen. Daarnaast staat in de aanpak een klantgerichte benadering centraal. Door te kijken naar de wensen van klanten en door aan deze wensen ook ruimte te geven in de uiteindelijke business case kan in de ogen van OVG Infrastructure Development een plan ontstaan dat onder betrokkenen breed gedragen kan worden. In dit rapport wordt de ontwikkelde business case verder uitgewerkt.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat; De Zuiderzeelijn Business Case - november 2000

In opdracht van het Directoraat-Generaal Personenvervoer heeft het PPS-Centrum van de Bouwdienst Rijkswaterstaat in samenwerking met PriceWaterhouseCoopers en het Nederlands Economisch Instituut, een bedrijfsmatige verkenning uitgevoerd naar de mogelijkheden voor een snelle verbinding tussen de Randstad en het Noorden. Om de financiële haalbaarheid van de alternatieven te bepalen is een bedrijfsmatige verkenning uitgevoerd. De basis voor de financiële haalbaarheid wordt gevormd door de opbrengsten van het aantal reizigers, de kosten voor de exploitatie en de benodigde investeringen.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat; Business Case Structuurvisie Zuiderzeelijn - april 2006

Deze rapportage over de business case is opgesteld in het kader van de structuurvisie Zuiderzeelijn. Ten behoeve van de structuurvisie is een probleemanalyse uitgevoerd en zijn er projectalternatieven ontwikkeld. Voor deze projectalternatieven zijn de effecten in kaart gebracht die relevant zijn voor de discussie en besluitvorming over de nut en noodzaak van het project. Inzicht in de kosten en opbrengsten van het project maken hier expliciet onderdeel van uit, daarnaast is het risicoprofiel van het project inzichtelijk gemaakt.

ECORYS/ProRail; Integrale Business Case Rijn Gouwe Lijn - mei 2003

In dit rapport wordt een Integrale business case opgesteld voor de RGL-Oost, volgens het LIBRA concept (Leidraad Integrale business case Ligt Rail (ECORYS, 2002)). Binnen dit concept is een methode beschreven om te komen tot een business case die in de beginfase van een project - maar ook tijdens het voortgangsproces - dient als houvast tijdens de beslismomenten. De doelstelling van dit project is om inzicht te geven in de maatschappelijke mogelijkheden van de RGL-Oost waarbij naast maatschappelijke kosten en baten rekening gehouden wordt met de verschillende beleidsdoelen, betrokken actoren, risico's en financieringsmogelijkheden.

HbR/ProRail; Business Case Betuweroute - 2005

In de brief aan de Tweede Kamer van 23 februari 2004 zijn de verwachte exploitatiekosten en -opbrengsten van de Betuweroute en de exploitatiemogelijkheden aangegeven. In dezelfde brief is aangekondigd dat het

Havenbedrijf Rotterdam N.V. zal worden uitgenodigd om samen met ProRail en eventueel andere partijen een business case uit te werken voor een kostendekkende exploitatie om te beoordelen of zij voor een beheerconcessie op grond van artikel 16 van de nieuwe Spoorwegwet, die door de Eerste Kamer op 23 april 2003 is aangenomen (Staatsblad 2003, nr. 264), in aanmerking komen. Dit vertrouwelijke rapport beschrijft de opgestelde business case door het Havenbedrijf Rotterdam en ProRail.

In tabel B.2 is voor dezelfde items aangegeven of de uitgevoerde business cases aandacht besteedde aan deze items. De kolom 'leidraden' geeft aan hoe vaak de betreffende module werd voorgeschreven in de zeven bestudeerde leidraden/guidelines.

Tabel B.2

	In aantal leidraden	Rederij	PMZ-arcadis	PMZ-OVG	ZZL - 2000	ZZL - 2006	Rijn-Gouwe-Lijn	Betuwe-route
Executive summary	2		+		+			+
Module 1: Aanleiding en probleemanalyse	5	+	+	+	+	+	+	+
Module 2: Projectbeschrijving en alternatieven	7	+	+	+	+	+	+	+
Module 3: Financiële analyse	6	+	+	+	+	+	+	+
Module 4: Gevoeligheidsanalyse	5					+	+	
Module 5: Krachtenveld- en omgevingsanalyse en beleidsdoelen	4	+	+	+			+	+
Module 6: Dekkingsplan	4		+	+	+		+	+
Module 7: Projectorganisatie, implementatie, monitoring	3	+	+	+				
Module 8: Risicoanalyse en -management	6	+	+	+	+	+	+	+
Conclusies en aanbevelingen	6		+	+	+	+		

Uit de tabel blijkt dat de modules 1, 2, 3 en 8 in alle onderzochte business cases aan de orde zijn geweest. Module 5 en 6 zijn bij in ieder geval vijf van de zeven uitgevoerde business cases behandeld. Module 4 Gevoeligheidsanalyse wordt in slechts 2 onderzochte business cases uitgevoerd.

Bijlage C Geïnterviewde personen

Bas van Holst	Doctorandus B B.V.; gedetacheerd bij ministerie van Verkeer en Waterstaat, RWS/PMZ
Edwin Huijsman	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, FMC
Hans Jesse	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, FMC
Jan-Willem Kuil	AT Osborne; gedetacheerd bij ministerie van Verkeer en Waterstaat (OV-chipcard)
Eelco Meesen	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, FMC (thans RebelGroup)
Leon van der Meij	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, DGLM
Rob Morsink	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, DGLM
Rob Peters	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat Kennispool PPS
Samuel Pronk	KPMG afdeling business performance services
Marieke Stegeman	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Inspectie Verkeer en Waterstaat
Raymond de Vries	KPMG afdeling business performance services
Jeroen Weck	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, FMC (thans Infram)
Karel Zeldenrust	Ministerie van Verkeer en Waterstaat, DGMO

Dit is een publicatie van het

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Postbus 20901 | 2500 EX Den Haag
www.verkeerenwaterstaat.nl
www.kimnet.nl

ISBN: 978-90-8902-065-9
Augustus 2009 | KiM-09-A12