



Beoordelingsleidraad

Publiek Private Comparator en Publieke Sector Comparator

Versie 1.1

Datum 4 maart 2011
Status Definitief

Colofon

Titel	Beoordelingsleidraad
Auteur(s)	Karin Wijsman Marlies Prins Marloes Gorgels-Timmermans Carlijn van Gulpen Anneloes Blanken
Bijlage(n)	
Inlichtingen	Directie Financieringen

Inhoud

Samenvatting—7

Leeswijzer—7

Checklisten—7

Publiek Private Comparator—7

Checklist Publieke Sector Comparator—8

1 Achtergrond—9

1.1 De Publiek Private Comperator en de Publieke Sector Comperator—9

1.2 Doel van deze beoordelingsleidraad—9

1.3 Huidige afspraken—10

1.4 Rolverdeling binnen de overheid—11

2 De Publiek Private Comparator—13

2.1 Inleiding—13

2.2 Module 1: de startnotitie—13

2.3 Module 2: kwalitatieve analyse—15

2.4 Module 3: kwantitatieve analyse—16

2.5 Module 4: Eindrapportage—18

3 Beoordelen Publieke Sector Comparator—19

3.1 Inleiding—19

3.1.1 Opstellers, gebruikers en toetsers van de PSC—20

3.2 Module 1: de startnotitie—20

3.3 Module 2: Ruwe PSC—21

3.4 Module 3: Risicoanalyse—23

3.5 Module 4: Aanvullende posten en gevoeligheidsanalyse—25

3.6 Module 5: Eindrapportage—26

3.7 Budgettaire inpassing—27

4 Meerwaarde berekenen—30

Bijlage A: DBFM(O)—32

Bijlage B: concurrentiegerichtte dialoog—34

Samenvatting

Leeswijzer

Deze leidraad heeft tot doel de verschillende betrokkenen bij een PPC en een PSC te helpen bij het beoordelen van een uitgevoerde Publiek Private Comparator (PPC) en Publieke Sector Comparator (PSC).

In hoofdstuk 1 wordt toegelicht wat een PPC en PSC is. Hiernaast wordt de aanleiding en het doel van deze leidraad toegelicht, alsmede de afspraken binnen het Rijk omtrent Design Build Finance Maintain (and Operate) contracten (DBFM(O)-contracten). In hoofdstuk 2 wordt uiteengezet hoe een PPC te beoordelen. En in hoofdstuk 3 gebeurt dit voor de PSC. In hoofdstuk 4 wordt het berekenen van meerwaarde van een DBFM(O)-aanbesteding verder toegelicht. In de bijlage worden de begrippen DBFM(O) en de concurrentiegerichte dialoog verder toegelicht. In deze leidraad worden de begrippen publieke private samenwerking (pps) en DBFM(O)-contracten door elkaar heen gebruikt. Dit komt omdat er twee soorten pps-projecten worden onderscheiden: pps bij uitvoering en pps bij gebiedsontwikkeling. De instrumenten PPC en PSC zijn bedoeld voor pps bij uitvoeringsprojecten. Bij pps bij uitvoering is altijd sprake van een DBFM(O)-contract.

Checklisten

Deze checklisten bevat vragen die gesteld kunnen worden bij het beoordelen van een PPC en een PSC. De vragen in deze checklisten zijn terug te vinden in de hoofdstukken 3 en 4. Daar wordt bij iedere vraag in deze lijst een toelichting gegeven voor de beoordelaar. Er wordt toegelicht waarom de vraag relevant is en wat de fouten zijn die gemaakt kunnen worden. Deze checklisten zijn enkel bedoeld als hulpmiddel. Eenieder kan afhankelijk van zijn rol zelf bepalen welke vragen voor hem of haar van belang zijn. Op de vragen in de checklist zijn geen simpele ja of nee antwoorden te geven. Er moet namelijk een antwoord komen die beoordelaar aannemelijk vindt.

Publiek Private Comparator

Module 1: startnotitie	
1	Is nut en noodzaak van het project bepaald?
2	Hoe zal het PPC proces verlopen?
3	Wie is betrokken bij het opstellen van de PPC?
4	Welke uitvoeringsvarianten worden vergeleken in de PPC?
5	Wat is de scope en planning van het project?
a	a) Is de optimale scope gekozen?
b	b) Is de optimale levenscyclus gekozen?
c	c) Is de planning reëel?
Module 2: kwantitatieve analyse	
6	Is men reëel over de publieke referentie variant?
7	Blijft men consequent uitgaan van één en dezelfde scope?
Module 3: kwantitatieve analyse	
8	Gaan de kostenreeksen uit van een gelijke scope?
9	Op basis van welke ervaringen zijn de kosten geraamd?

10	Zijn de financiële parameters logisch?	
11	Is er een audittrail?	
12	Zijn de risico's goed gekwantificeerd?	
13	Zijn alle verschillen gekwantificeerd?	
14	Zijn alle risico's die over worden gedragen geprijsd?	
Module 4: Eindrapportage		
15	Zijn alle vragen beantwoord?	
16	Wordt er een advies over een uitvoeringsvariant gegeven?	

Checklist Publieke Sector Comparator

Module 1: startnotitie		
1	Is de scope van het project helder?	
2	Is er een eerste risicoverdeling en/of concept contract?	
3	Hoe ziet het PSC proces eruit?	
4	Is er een aanpassings- of wijzigingenprotocol?	
5	Wie maakt de PSC?	
6	Is er een standaard rekenmodel?	
Module 2: Ruwe PSC		
7	Is de publieke variant de reële variant?	
8	Is er consistentie tussen de bouw- en exploitatieraming?	
9	Is er rekening gehouden met de uitgevraagde kwaliteit?	
10	Zijn de uitgangspunten herleidbaar?	
Module 3: Risicoanalyse		
11	Is de risicoverdeling gemaakt op basis van "Value for Money"?	
12	Op basis van welke ervaring en expertise in de inschatting gemaakt?	
13	Welke risico's blijven achter bij de opdrachtgever?	
Module 4: Aanvullende posten en gevoeligheidsanalyse		
14	Zijn er nog aanvullende posten geprijsd?	
15	Is er een gevoeligheidsanalyse gemaakt?	
Module: Eindrapportage		
16	Is de PSC waarde correct berekend?	
	a) Is de disconteringsvoet marktconform opgesteld?	
	b) Reflecteert de indexeringsformule de kostenopbouw van het project?	
17	Hoe is de plafond- of richtprijs die aan de markt wordt gecommuniceerd bepaald?	
18	Is de onderbouwing van de cijfers volledig?	
19	Is het benodigde budget beschikbaar?	

1 Achtergrond

1.1 **De Publiek Private Comperator en de Publieke Sector Comperator**

Om een adequate en objectieve vergelijking te kunnen maken tussen een -of een traditionele contractsvorm kunnen twee instrumenten worden ingezet: de zogenaamde publiek private comparator (PPC) en de publieke sector comparator (PSC). Bijlage A bevat een toelichting op DBFM(O)-contracten.

Een PPC wordt in een vroeg stadium ingezet om te bepalen welke contractsvorm voor dat specifieke project het meest geschikt is. Als op basis daarvan wordt gesloten tot het voorbereiden van een DBFM(O)-aanbesteding dan wordt een PSC gemaakt. Deze wordt vergeleken met de concrete biedingen die uit de DBFM(O)-aanbesteding volgen om te kijken of een keuze voor DBFM(O) ook daadwerkelijk voordelig is.

Het verschil tussen een PPC of PSC en een maatschappelijke kosten baten analyse (MKBA) of een reguliere business case is dat een PPC en PSC antwoord geven op de vraag welke contractsvorm het meest voordelig is om een bepaald project uit te voeren. Een business case en een MBKA geven antwoord op de vraag of een bepaald project al dan niet kan of moet worden uitgevoerd.

1.2 **Doel van deze beoordelingsleidraad**

Deze leidraad heeft tot doel om de verschillende betrokkenen bij een PPC en een PSC een instrument in handen te geven om de PPC en PSC van een specifiek project te kunnen beoordelen.

Met deze leidraad wordt beoogd de kennis die al in medewerkers zit te expliciteren, zodat de overdracht naar nieuwe medewerkers makkelijker wordt. Voor zowel Financieringen als de Inspectie der Rijksfinanciën geldt dat er ook bij "wisselingen in de wacht" consistentie moet blijven bestaan in de beoordeling. Deze leidraad geeft ook de opstellers van de PPC's en PSC's inzicht in waar degene die deze beoordeelt zich op kan richten.

Zoals ook al bij de checklist aangegeven is dit expliciet geen instructie aan een beoordelaar. Een beoordelaar is vrij om te kiezen waar hij of zij de focus op wil leggen, afhankelijk van zijn rol. Wanneer in deze leidraad wordt gesproken over een audittrail gaat het dan ook enkel om het vragen naar herleidbaarheid van gegevens. Hiermee wordt geenszins bedoeld dat PPC of PSC geaudit moeten worden. Uiteraard kan deze leidraad wel voor een audit gebruikt worden.

Bij een check op de PPC en de PSC gaat het er niet om het werk van de kostenrammer of de risico specialist opnieuw te doen. Deze beoordelingsleidraad is vooral ingestoken om een beoordelaar een hulpmiddel in handen te geven om een sanitycheck te doen. Dit houdt in dat men kan nagaan of de methodologie correct is gevolgd. Hiernaast zijn er een aantal bekende valkuilen voor opstellers van PPC en PSC waar de beoordelaar expliciet aandacht voor zou moeten hebben.

De handleidingen PPC en PSC zijn in 2002 geschreven en geven vooral aan hoe een PPC en PSC methodologisch opgebouwd dient te worden (www.ppsbijhetrijk.nl). Nu DBFM(O) steeds meer common practice wordt, zijn er steeds meer medewerkers met name in de financiële kolom binnen de overheid, van wie gevraagd wordt om een oordeel te vellen over een PPC en een PSC. Voor de PSC geldt zelfs dat de Inspectie der Rijksfinanciën van het Ministerie van Financiën gevraagd wordt om hier mee in te stemmen. Hiervoor is gecodificeerde kennis onontbeerlijk.

Ook is het Kenniscentrum PPS opgeheven. De kennis en verantwoordelijkheid voor pps-projecten ligt nu bij de departementen zelf. De afdeling pps&assetmanagement van de Directie Financieringen houdt zich nog wel bezig met het monitoren van de ontwikkeling van pps-projecten en het pps-beleid, maar is niet meer betrokken bij elk pps-project.

Tot slot, de handleidingen PPC en PSC beschrijven de methodologie op hoofdlijnen. De Rijksgebouwendienst en Rijkswaterstaat hebben de PPC en PSC zelf vormgegeven en zelfs nieuwe termen geïntroduceerd. Dit behoort echter geen effect te hebben op de gebruikte methodologie.

1.3

Huidige afspraken

De huidige afspraken op het gebied van pps zijn vastgelegd in de pps-code rijksoverheid 2008. Dit is een beheercode voor een goede bedrijfsvoering binnen de rijksoverheid. Deze is te vinden op het Handboek Financiële en Administratie Rijksoverheid (HAFIR) op de website van het ministerie van Financiën (http://www.minfin.nl/Onderwerpen/Financieel_management_overheid) en de website www.ppsbijhetrijk.nl. Deze sites bevatten ook de handleidingen PPC en PSC en deze beoordelingsleidraad. Met pps wordt bedoeld DBFM(O)-contracten. Deze begrippen worden nogal eens door elkaar heen gebruikt. Overigens is niet elke vorm van pps een DBFM(O)-contract. DBFM(O) is daar in tegen wel een eenduidig begrip (zie bijlage). Deze leidraad gaat wel specifiek over DBFM(O)-contracten.

In de pps-code zijn de huidige afspraken op pps-gebied vastgelegd. Deze afspraken houden in dat er voor elk gebouwenproject vanaf € 25 mln en elk weg -en waterbouwproject vanaf € 60 mln een PPC uitgevoerd moet worden. Dit geldt voor de sectoren waar de overheid degene is die de investeringsbeslissingen neemt, te weten de sectoren infrastructuur, rijksgebouwen en defensie. Overigens kunnen ook in andere sectoren PPC's worden uitgevoerd, bijvoorbeeld voor schoolgebouwen. Dit gebeurt dan op initiatief van een gemeente of een school. Hiernaast stelt de code dat de PPC en de PSC op zodanige wijze geadministreerd worden, voor verantwoordings- en controledoelinden, dat de bijgehouden administratie adequaat inzicht geeft in de onderbouwing van het besluit om al dan niet over te gaan tot een aanbesteding in de vorm van een DBFM(O)-contract. Hiertoe is een departement dus verplicht.

De code kent het pas-toe-of-leg-uit principe. Er kan alleen van de verplichtingen worden afgeweken met een goede reden, onder de voorwaarde dat die redenen op een controleerbare wijze worden vastgelegd voor de controlerende en/of toezichthoudende functies binnen de organisatie. Dat verhoogt de transparantie van de getroffen beheersmaatregelen. Dat kan er (ook) toe leiden dat op enig moment de betrokken verantwoordelijke manager en de controlerende of toezichthoudende functionaris een verschillend oordeel over de toegepaste afwijking hebben. Via de

geldende besluitvormingsprocedure binnen de organisatie kan dat leiden tot nieuwe (herziene) keuzes.

Er is bewust voor gekozen om het uitvoeren van een PPC verplicht te stellen vanaf een grensbedrag en niet te zeggen dat projecten vanaf een bepaald bedrag verplicht als DBFM(O) moet worden aanbesteed. Het gaat namelijk om de afweging of het project geschikt is voor een DBFM(O)-aanbesteding. De afweging wordt gemaakt door het uitvoeren van een PPC. DBFM(O)-contracten zijn een middel om en geen doel op zich.

Er kunnen nog meer afspraken zijn op DBFM(O) gebied naast de pps-code. Zo is er bijvoorbeeld een beleidslijn PPC, waarin de afspraken tussen Financieringen en de Rijksgebouwendienst zijn vastgelegd.

1.4

Rolverdeling binnen de overheid

De Minister van Financiën heeft een tweeledige verantwoordelijkheid ten aanzien van het toepassen van een pps. Hij is binnen het Kabinet de coördinerende en toezichthoudende of kaderstellende minister ten aanzien van de totstandkoming van pps-projecten (taak van de directie Financieringen). Voor de concrete toepassing van het pps-instrument op hun beleidsterreinen zijn de betrokken vakministers primair verantwoordelijk. Via de voortgangsrapportages pps verantwoordt de Minister van Financiën zich aan de Tweede Kamer over de ontwikkeling van het aantal pps-projecten. De verantwoordelijkheid voor pps bij gebiedsontwikkeling ligt bij de minister van VROM.

Daarnaast is de Minister van Financiën op grond van de Comptabiliteitswet 2001 toezichthouder op de doelmatige voorbereiding en uitvoering van de rijksbegroting en heeft hij uit dien hoofde een control-functie bij de totstandkoming van pps-projecten; toezicht op de doelmatigheid staat daarbij voorop. Daarbij is de bepaling van artikel 6 van het Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen 1996 van belang, waarin is voorgeschreven dat het sluiten van huur-, huurkoop- en leaseovereenkomsten namens de Staat met een waarde gelijk aan of meer dan een door de Minister van Financiën vast te stellen bedrag dan wel voor een periode van langer dan 10 jaar, dient te geschieden door de betrokken minister in overeenstemming met de Minister van Financiën. Dit grensbedrag is bij de Rijksbegrotingsvoorschriften 2008 op € 2,5 mln. vastgesteld. pps-contracten bevatten veel elementen van dergelijke overeenkomsten en dienen dan ook op dezelfde wijze te worden behandeld. De controlfunctie wordt namens de Minister van Financiën door de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) uitgeoefend. De toetsing is gericht op het nagaan van de doelmatigheid van het aantrekken van private financiering. Immers, departementen trekken bij DBFM(O)-contracten private financiering aan. Voor Financiën is het dan belangrijk om na te gaan of niet enkel gedaan wordt om budgettaire ruimte te creëren. Bij DBFM(O)-contracten is de private financiering een middel om een doel te bereiken en geen doel op zich. De voorfinanciering door een bank in een DBFM(O)-project heeft als doel de prikkel op de juiste plek leggen. Het heeft niet als doel om meer begrotingsruimte te creëren (zie ook bijlage A).

In de praktijk betekent dit dat de directie Financieringen nu nog alle PPC's wil beoordelen om te kijken of de methodologie juist wordt toegepast. Toezicht op het pps-beleid zal nodig blijven. De vraag is op welk niveau dit ingericht moet worden. Het is denkbaar dat er het toezicht op het correct uitvoeren van elke individuele PPC

niet meer nodig is en dat slechts jaarlijks wordt gezien of PPC's worden uitgevoerd voor projecten boven het grensbedrag. Ook zal de IRF toestemming moeten verlenen voordat een pps-contract wordt aangegaan door een bepaald departement. Hiertoe beoordeelt men de PSC.

Afhankelijk van de financiële organisatiestructuur binnen een departement kunnen Financieel Economische Zaken (de FEZ) van een departement, de financiële afdeling van een uitvoeringsorganisatie of auditdiensten betrokken zijn. Auditdiensten kunnen gevraagd worden achteraf een oordeel te vellen over het pps-project. Hiervoor zullen zij ook gebruik maken van de PPC en de PSC.

Belangrijk is dat de instrumenten PPC en PSC ontwikkeld zijn om contractvormen af te wegen. Echter, een IRF, FEZ en auditdienst willen projecten ook op andere gronden beoordelen, bijvoorbeeld op budgettaire inpasbaarheid. Daarvoor zijn de instrumenten PPC en PSC niet gemaakt, de gegevens uit de PPC en PSC kunnen daarvoor wel benut worden. De laatste paragraaf van hoofdstuk 2: beoordelen PSC, gaat hier op in.

2 De Publiek Private Comparator

2.1 Inleiding

De PPC is de vergelijkingsmethodiek die de te verwachten voor- en nadelen van een DBFM(O)-project op een rij zet en afweegt tegen de te verwachten voor- en nadelen van reguliere contractsvormen. Dit ter voorbereiding van een besluit om al dan niet een DBFM(O)-contract aan te besteden. Deze methodiek is ontwikkeld om de DBFM(O) af te wegen tegen reguliere contractsvormen, maar kan in beginsel voor elke afweging tussen contractsvormen worden benut.

Het resultaat van de PPC is een percentuele inschatting van de verwachte meerwaarde van het aanbesteden van dat specifieke project als een DBFM(O) ten opzichte van de andere contractsvormen. Dit is gebaseerd op een inschatting. Deze inschatting kan gemaakt worden door experts op basis van hun ervaring en op basis van projecten elders (in de wereld). Omdat de voordelen van DBFM(O) gebaseerd zijn op een inschatting is het belangrijk dat deze inzichtelijk wordt gemaakt. Het uitvoeren van een PPC is dan ook geen exacte wetenschap, maar meer een proces wat partijen doorlopen om te komen tot een reële inschatting die door de betrokkenen wordt gedeeld. Eén van de redenen waarom de PPC geen exacte wetenschap is, is dat de ervaringsgegevens van reguliere projecten vaak niet beschikbaar zijn. Denk aan het ervaringscijfers over de beschikbaarheid van de weg. Hoe vaak is deze afgesloten voor onderhoud? Wat waren hiervan de kosten, etc. Bij een DBFM-weg weet je dit wel. De beschikbaarheid wordt immers gemeten. Dit omdat de betaalde vergoeding aan de private partij hiervan afhankelijk is. Van de regulier aanbestede wegen is dat vaak echter niet bekend en moet voor een ten behoeve van de vergelijking in de PPC hiervan een inschatting worden gemaakt.

Hoe de PPC opgebouwd moet worden staat in de handleiding PPC. Deze is te vinden op www.ppsbijhetrijk.nl. In de handleiding PPC worden vier modules beschreven. Deze leidraad volgt dezelfde vier modules.

De PPC is een vergelijkingsinstrument. De centrale vraag is dan ook of er een eerlijke vergelijking is gemaakt. Onderstaand worden steeds de (sub)vragen per module weergegeven. Deze subvragen zijn opgesteld op basis van de ervaringen opgedaan met het uitvoeren van PPC en helpen bij het doorzien van methodologische valkuilen.

2.2 Module 1: de startnotitie

Het doel van van de startnotitie is het structureren van het PPC proces.

Er zal niet altijd een aparte startnotitie zijn opgesteld, het kan ook onderdeel uitmaken van een rapportage. Het gaat er om dat de stappen doorlopen zijn.

De startnotitie moet in ieder geval beoordeeld worden op:

1. *Is nut en noodzaak van het project bepaald?* Er moet een besluit zijn dat het project daadwerkelijke gerealiseerd gaat worden en er budget beschikbaar is. Immers, als er nog discussie is over nut en noodzaak van het project dan zal het PPC proces hierdoor verstoord worden. Voor Rijkswaterstaat projecten geldt dat er budget beschikbaar is als het project opgenomen is in het MIRT. Het MIRT is

het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport. Voor de andere departementen zal de afdeling FEZ kunnen bevestigen of het voor het desbetreffende project budget beschikbaar is.

2. Hoe zal het PPC proces verlopen? Hoe het proces verloopt, is belangrijke informatie voor degene zonder PPC ervaring. Het proces is belangrijk voor het verkrijgen van draagvlak. Er moet ook opgenomen zijn hoe de besluitvorming over het project plaatsvindt.
3. Wie is betrokken bij het opstellen van de PPC? Dit is van belang omdat degene die betrokken is bij het opstellen ook de besluitvormers moeten zijn óf degene die de besluitvormers informeren. Anders heeft het uitvoeren van een PPC geen zin.
Hiernaast is het voor het inrichten van het PPC proces van groot belang om te kijken naar het kennisniveau van de deelnemers. Hebben zij ervaring met dergelijke processen? Hoe veel financiële kennis zit er aan tafel? Om een PPC goed te begrijpen moet er enige financiële expertise zijn. Overigens is voor het uitvoeren van de berekeningen in de PPC financiële kennis noodzakelijk.
4. Welke uitvoeringsvarianten worden vergeleken in de PPC? De te onderzoeken of af te wegen contractsvormen (de varianten) moeten beschreven zijn. Het gaat erom dat DBFM(O) wordt afgewogen tegen de contractsvorm die door de organisatie zal worden ingezet bij dat specifieke project als er geen sprake zou zijn van een DBFM(O)-uitvoering.
5. Wat is de scope en planning van het project? De scope van het project moet zijn bepaald. Bij een gebouw is een vraag over de scope bijvoorbeeld in hoeverre de facilitaire dienstverlening in de scope van het project wordt meegenomen. Voor een weg kan het bijvoorbeeld de vraag zijn of het onderhoud van de berm binnen de scope van het project valt. Om ervoor te zorgen dat er appels met appels worden vergeleken, moet de scope voor alle varianten gelijk zijn. Dit betekent bijvoorbeeld dat voor beide varianten dezelfde soort asfalt en bouwmaterialen geraamd moet worden.
 - a. Is de optimale scope gekozen? In zijn algemeenheid geldt voor DBFM(O)-projecten: hoe breder de scope, hoe groter het projectvolume en des te groter de potentiële meerwaarde. De activiteiten in de scope dienen echter wel een relatie te hebben met het object. Hierdoor kan een consortium efficiency voordelen behalen (verticale schaalvoordelen, "economies of scope"). Uitzondering op de regel is wanneer een partij in het consortium of de overheid zelf mogelijk efficiënter kan zijn door de schaalvoordelen die hij binnen zijn eigen organisatie kan benutten door middel van raamcontracten (horizontale schaalvoordelen, "economies of scale"). Let op, horizontale schaalvoordelen zijn niet altijd voordeliger dan verticale schaalvoordelen. Dit zal per situatie bekeken en berekend moeten worden in de PPC. Een voorbeeld, door de schoonmaak op te nemen in een contract kan een consortium door slim ontwerpen voordelen creëren die als gevolg hebben dat er minder schoonmaakuren nodig zijn. Deze integratievoordelen kunnen het prijsvoordeel van een raamcontract schoonmaak voor meerdere gebouwen te boven gaan. Maar het kan best zo zijn dat dit voor de postdiensten niet geldt. Hier kan hiervoor kan het wellicht goedkoper zijn om deze niet mee aan te besteden. Kortom, er is geen algemene stelregel. Per gebouw moet

worden bekeken wat de voor en nadelen zijn van het meenemen van de dienst in het DBFM(O)-contract. Het is wel zo dat de ervaring die de afgelopen jaren is opgedaan heeft geleerd dat er voor gebouwen een soort basisscope is die meerwaarde oplevert. In sterke mate gebouwgebonden diensten als schoonmaak, catering en beveiliging maken bijvoorbeeld vaak deel uit van de scope. Minder gebouwgebonden diensten als archivering, repro en postbezorging, waar middels Rijksbrede samenwerking blijken vaak minder voordelen behaald te kunnen worden. Desalniettemin is het altijd verstandig om per project na te denken over de optimale scope. Voor wegen kan gedacht worden aan het onderhoud. Het sluiten van een onderhoudscontract voor een bepaalde regio lijkt wellicht voordeliger dan voor één weg. Echter, het consortium wat in het kader van zijn DBFM contract verantwoordelijk is voor die ene weg heeft meer mogelijkheden tot optimalisaties; namelijk de keuze om duurder asfalt te gebruiken waardoor minder onderhoud nodig is. Dit kan goedkoper uitpakken dan een één groot onderhoudscontract.

- b. Is de optimale levenscyclus gekozen? Voor de berekening van de meerwaarde wordt de gehele levenscyclus van het project beschouwd. Het is zaak om deze optimaal te kiezen voor een eerlijke vergelijking. Om de levenscyclus te bepalen kan bijvoorbeeld worden gekeken naar hoe lang een gebouw of weg meegaat voordat deze geheel moeten worden vervangen. Hiernaast kan gekeken worden naar de tussentijdse vervangingen. Bijvoorbeeld bij een gebouw kunnen elke 15 jaar de installaties aan vervanging toe zijn. De optimale levenscyclus is een evenwicht tussen deze twee factoren. N.B. Er wordt nadrukkelijk niet naar boekhoudkundige afschrijftermijnen gekeken. Deze hebben namelijk niet per definitie een relatie met de levenscyclus.
- c. Is de planning reëel? Een DBFM(O)-aanbesteding kost meer tijd in de voorbereiding, maar kan een kortere bouwtijd hebben en een meer zekere opleverdatum. Hier moet rekening mee worden gehouden. Om na te gaan of de planning reëel is, is het van belang te vragen naar de historie van projecten. Hoe vaak hebben zij te maken gehad met uitloop in de planning? Als dit vaak gebeurt bij de reguliere projecten, dan moet dit worden meegenomen. Immers, er worden appels met peren vergeleken als twee planningen naast elkaar worden gezet (regulier en DBFM(O)) terwijl de zekerheid van de ene planning groter is dan de andere.

2.3

Module 2: kwalitatieve analyse

Het doel van de kwalitatieve analyse is een eerste inzicht te krijgen in de financiële verschillen tussen de uitvoeringsvarianten. Aan de hand van de levenscyclus van het project, wordt er een lijst gemaakt met alle te verwachten kosten-, opbrengsten- en risicoposten. Zie voor een omschrijving van de mogelijke posten de handleiding PPC. Daarna worden de posten geanalyseerd op mogelijke verschillen tussen de varianten een publieke en DBFM(O)-uitvoering in de zogenaamde verschillenanalyse.

In module 2 dienen in ieder geval de volgende zaken beoordeeld te worden:

6. Is men reëel over de publieke referentie variant? De ervaring leert dat er bij het invullen van de verschillenanalyse voor de reguliere contractsvorm sprake kan zijn van "wishful thinking". Voor het risico op meerwerk kan bijvoorbeeld worden

gesteld dat dit risico goed te beheersen is met de reguliere contracten. Hierdoor biedt DBFM(O) geen voordeel op deze risicopost. Echter, het is van belang om naar de historie van de projecten te kijken. Dit kan gedaan worden door na te vragen of er bij de afgelopen paar contracten ook daadwerkelijk geen meerwerk was? Op basis van welke ervaring met andere projecten worden de uitspraken gedaan? Zo kan worden gecheckt of er voor de reguliere referentievariant sprake is van een reële omschrijving (en dus een eerlijke vergelijking).

7. Blijft men consequent uitgaan van één en dezelfde scope? De ervaring leert ook dat tijdens het uitvoeren van de verschillenanalyse de scope kan gaan schuiven. Een voorbeeld is de post onderhoud aan een weg. In de vergelijking kan dan gesteld worden dat er bij de ene uitvoeringsvariant minder onderhoud is dan bij de ander omdat er ander materiaal wordt gebruikt bij het aanleggen van een weg. Hier is de scope gaan schuiven. Wat wel kan is de aanname dat het onderhoud in de ene variant efficiënter zal zijn omdat er een inherente prikkel hiertoe zit in het contract. Ook de restwaarde van beide varianten dient gelijk te zijn. Voor een eerlijke vergelijking dienen beide projecten op hetzelfde kwaliteitsniveau na de contractduur te eindigen. N.B: De boekhoudkundige restwaarde bij een PPC is niet van belang.

Tot slot, de discussie die een PPC projectgroep met elkaar voert in de verschillenanalyse kan in belangrijke mate bijdragen aan het begrip van DBFM(O). Dit bepaalt grotendeels het draagvlak voor de uitkomsten van de rapportage.

2.4

Module 3: kwantitatieve analyse

Het doel van de kwantitatieve analyse is de geïdentificeerde verschillen tussen de uitvoeringsvarianten te kwantificeren. Dit gebeurt in aantal stappen.

- De kosten, opbrengsten en risico's van het project bij de reguliere uitvoering worden geraamd.
- De verschillen tussen de publieke en DBFM(O) uitvoering worden gekwantificeerd met behulp van de verschillenanalyse, ervaringsgegevens en experts.
- Dit resulteert in de kosten, opbrengsten en risico's van het project bij DBFM(O) uitvoering
- De bedragen bij beide uitvoeringsvarianten worden door middel van een kasstromenoverzicht in de tijd uitgezet.
- De contante waarde van beide kasstromen wordt berekend.

De kwantitatieve analyse dient onder andere beoordeeld te worden op:

7. Gaan de kostenreeksen uit van een gelijke scope? Zoals uitgelegd bij de kwalitatieve analyse is het belangrijk om dat de kostenreeksen uitgaan van een gelijke scope. Daarnaast is een juiste fasering van de kosten in de tijd van belang.
8. Op basis van welke ervaringen zijn de kosten geraamd? Vaak wordt binnen een organisatie met formats gewerkt voor ramingen. Men heeft standaard bedragen voor een bepaald soort projecten. Echter, het gaat bij het ramen voor de PPC niet om hoeveel en wat men standaard raamt conform de regels van de organisatie, maar om wat er voor dat specifieke project daadwerkelijk aan kosten wordt verwacht.

9. Zijn de financiële parameters logisch?
- Prijspeil: Het prijspeil dient voor beide varianten gelijk te zijn.
 - Is de gekozen index logisch? Er dient een onderbouwing te zijn van de gekozen index.
 - Wordt voor beide kasstromen dezelfde disconteringsvoet gebruikt en is deze marktconform?
Voor beide varianten dient de disconteringsvoet opgebouwd te zijn uit een risicovrij rentepercentage plus een projectspecifieke risico-opslag. In sommige sectoren is zoveel ervaring dat er een 'min of meer' standaard risico-opslag zichtbaar is. In andere sectoren is dat niet zo. Dan kan bijvoorbeeld de Weighted Average Cost of Capital (WACC)- methode worden gebruikt. Om een eerlijke vergelijking te maken, dient voor beide varianten gebruik gemaakt te worden van dezelfde marktconforme disconteringsvoet voor beide varianten en dus niet van de 4% rekenrente van Financiën of de disconteringsvoet voor de Maatschappelijke Kosten Baten Analyse.
10. Is er een audittrail? Het moet goed worden vastgelegd waarop de inschattingen in een PPC zijn gebaseerd en wat de hardheid is van de gebruikte cijfers. De PPC is immers een instrument waarmee besluitvorming over contractkeuze wordt ondersteund. Voor auditdiensten is het belangrijk dat zij achteraf kunnen nagaan hoe de cijfers tot stand zijn gekomen en op basis van welke inschatting. Let wel, het gaat hier om een 'best effort'. Veelal zijn de relevante ervaringsgegevens over de reguliere projecten niet beschikbaar. Dan moeten er inschattingen worden gemaakt. Bij de audittrail gaat het erom dat herleidbaar is welke inschatting gemaakt is en waarom. Het vastleggen kost echter ook veel tijd. Om efficiënt te werken is het daarom van belang om het juiste aggregatieniveau van vastlegging te kiezen. Het gaat erom dat de uitgangspunten en aannames met veel impact op de uiteindelijke uitkomst netjes worden bijgehouden en vastgelegd.
11. Zijn de risico's goed gekwantificeerd? In elk bouw of wegen project (ook al is het geen DBFM(O)) worden risico's benoemd en gekwantificeerd. Dit is de post onvoorzien die onderdeel uit maakt van elke projectraming. Een risico is bijvoorbeeld dat de bouw stil komt te liggen vanwege zware regenval.

Zoals in de handleiding PPC omschreven zijn er twee categorieën risico's:

- Pure risico's: dit zijn bijzondere gebeurtenissen tijdens de bouw- of beheer/onderhoudsperiode die van negatieve invloed zijn op het verwachte saldo van totale opbrengsten en totale kosten van het project. Een voorbeeld is het risico dat zware regen- en hagelbuien voor vertraging tijdens de bouw zorgen en daardoor tot hogere kosten leidt. De waarde van een dergelijk risico is gelijk aan de kans van optreden maal de financiële gevolgen in geval van optreden. De waardering van deze risico's wordt opgeteld bij de geraamde kosten.
- Spreidingsrisico's: er worden twee soorten spreidingsrisico onderscheiden:
 - Marktgerelateerde spreidingsrisico's: dit zijn risico's die te maken hebben met bewegingen in de macro-economie. Deze risico's worden verwerkt in de disconteringsvoet.
 - Technische spreidingsrisico's: deze hebben te maken met onzekerheden omtrent de geraamde hoeveelheden en prijzen.

De risico's 1 en 2b kunnen top down en bottom up worden bepaald. Bij de Rijksgebouwendienst en RWS worden deze risico's top down bepaald voor de PPC. Dit houdt in dat men op basis van de ervaring met dit soort bouwprojecten weet hoe hoog de reservering voor risico's ongeveer moet zijn, bijvoorbeeld 15% van de raming. Dit wordt dan een top down bepaald percentage genoemd. Ook hier is weer de vraag op basis van welke ervaring uit het verleden deze inschatting is gemaakt. Een bottom up benadering wordt vaker gedaan bij het maken van een PSC. Dan worden de risico's bij een dat specifieke project allemaal benoemd en geprijsd. Risico 2b komt terug bij de vragen over de disconteringsvoet.

De risico's hebben vaak een groot effect op de uitkomst van de PPC. Uit de verschillenanalyse blijkt namelijk vaak dat in een DBFM(O)-structuur de risico's beter te beheersen zijn, omdat de verantwoordelijkheid gedurende realisatie- en exploitatiefase bij één partij ligt. De commissie Ruding heeft een lijst gemaakt van wie het beste voor welk risico verantwoordelijk kan zijn (zie www.ppsbijhetrijk.nl voor het rapport van de commissie Ruding).

12. Zijn alle verschillen gekwantificeerd? Het is belangrijk om alle verschillen die in de verschillenanalyse naar voren komen zo goed mogelijk te kwantificeren. Immers, de PPC is een financieel instrument en beoogt alle voor- en nadelen van DBFM(O) versus een meer reguliere uitvoeringswijze te vertalen naar één percentage. Er kunnen mogelijk kwalitatieve argumenten zijn die niet financieel vertaald worden in de PPC. De beoordelaar zou moeten checken in hoeverre deze aspecten niet alsnog financieel gemaakt kunnen worden. Bijvoorbeeld, in een DBFM(O)-contract wordt de beschikbaarheid van een weg vastgelegd. Een weg moet 95% van de tijd beschikbaar zijn, pas dan wordt er betaald. Een reguliere weg is wellicht maar 80% van de tijd beschikbaar. Als dan in een PPC de kosten van een reguliere weg en een DBFM(O)-weg tegen worden afgewogen dan dient een correctiefactor te worden toegevoegd voor deze extra beschikbaarheid. Anders worden appels met peren vergeleken. Een ander voorbeeld is de capaciteitsbeslag die een DBFM(O) aanbesteding legt op de organisatie. Dit kan gekwantificeerd worden door in benodigde inhuur van extern op te tellen bij de kosten van een DBFM(O).

2.5 Module 4: Eindrapportage

In de eindrapportage worden de resultaten van de kwalitatieve en kwantitatieve analyse samen gepresenteerd.

13. Wordt er een helder advies gegeven? De eindrapportage behoort een duidelijk advies te geven over de keuze van een contractsvorm. Hiernaast worden veelal aandachtspunten gegeven of aanbevelingen gedaan voor het vervolg van het project.
14. Zijn alle vragen beantwoord? Alle vragen (zie ook de checklist) moeten beantwoord worden door de eindrapportage. De stappen moeten vastgelegd worden in de eindrapportage zodat deze een heldere audittrail geeft.

3 Beoordelen Publieke Sector Comparator

3.1 Inleiding

Als besloten is tot een DBFM(O)-uitvoering van het project mede op basis van de PPC, dan wordt er een PSC gemaakt. De PSC wordt gebruikt om de uiteindelijke biedingen van de private partijen te beoordelen. Het is een benchmark.

Hoe de PSC wordt gemaakt staat in de handleiding PSC. Deze is te vinden op de site www.ppsbijhetrijk.nl. In deze handleiding worden de vijf modules beschreven. Deze leidraad volgt dezelfde vijf modules.

In de PSC wordt, in tegenstelling tot de PPC, maar één variant berekend: de publieke variant. Omdat er concrete DBFM(O)-biedingen zijn, hoeft er geen inschatting gemaakt te worden van de DBFM(O)-uitvoering. De PSC is een "levend" document. Het document wordt opgesteld voordat wordt gestart met de concurrentiegerichte dialoog en wordt tijdens de dialoog nog een aantal maal aangepast omdat de contract en de outputspecificaties wijzigen. Voordat de definitieve biedingen binnen komen wordt de PSC voor de laatste keer aangepast. Zie voor een omschrijving van de aanbestedingsprocedure concurrentiegerichte dialoog bijlage B.

De DBFM(O)-biedingen van de private partijen kunnen hoger uitvallen dan deze publieke variant. Dan kan alsnog gekozen worden voor de publieke variant. Dit kan uiteraard alleen maar als dit juridische voorbehoud gemaakt wordt in de aanbestedingdocumentatie en hierover open wordt gecommuniceerd met de private partijen. Overigens is dit tot op heden nog nooit gebeurd en is het ook niet de verwachting dat dit zal gaan gebeuren. Immers, bij de PPC is al bekeken of de DBFM(O)-aanbesteding meerwaarde zal opleveren. De PSC vergelijking zal dan alleen maar negatief kunnen uitvallen als de scope dusdanig is gewijzigd dat het voor consortia niet (meer) mogelijk is om efficiency te bewerkstelligen. In die zin is de besluitvorming bij de PPC een "point of no return".

Het doel van de PSC is de kosten en opbrengsten over de gehele levensduur van het DBFM(O)-project inzichtelijk te maken. Dit betekent dat er een raming wordt gemaakt van de kosten en opbrengsten voor zowel de bouw als de exploitatie fase. Ook de risico's worden berekend en bij de kosten opgeteld. Immers, zonder beprijzing van de risico's is geen inzicht in de werkelijke kosten. Na het toepassen van een marktconforme disconteringsvoet is het resultaat de (netto) contante waarde van het project.

Overigens worden alleen die kosten, opbrengsten en risico's die worden overgedragen aan de private partij in de PSC meegenomen en beprijsd. De PSC is immers bedoeld als benchmark voor de private biedingen. Daarom is de PSC niet één-op-één bruikbaar voor de budgettaire inpassing. Er worden door de opdrachtgever meer kosten gemaakt voor het project dan in de PSC beprijsd. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk wordt stil gestaan bij de budgettaire inpassing.

Het creëren van een benchmark voor de DBFM(O)-biedingen is om een aantal redenen zinvol:

- Door de PSC te vergelijken met de concrete biedingen kan bepaald worden of de DBFM(O) aanbesteding meerwaarde levert. Dit is belangrijk om te bepalen of men de aanbesteding al dan niet wil afbreken.
- Met een PSC kan een plafond- of richtprijs worden bepaald.
- De PSC is een check op het contract en de outputspecificaties. De PSC geeft namelijk de waarde weer van het contract, op basis van de outputspecificaties. Mocht de PSC waarde te hoog zijn voor het beschikbare budget, dan vraagt men misschien te veel of een te hoge kwaliteit uit voor de beschikbare middelen.
- Voor de verantwoording van het pps-beleid in Nederland is het belangrijk om te weten of DBFM(O) meerwaarde blijft opleveren voor de overheid.

Voor de PSC geldt, net als voor de PPC, dat deze op basis van inschattingen wordt gemaakt. Daarom is het belangrijk om een audittrail te hebben zowel in de rapportage, maar ook in het model. Het moet herleidbaar zijn waar de cijfers vandaan komen en op basis van welke aannames is gewerkt.

3.1.1 *Opstellers, gebruikers en toetsers van de PSC*

De PSC wordt door de Rijksgebouwendienst in samenwerking met hun klant opgesteld. De gegevens voor de PSC kunnen van beide organisaties afkomstig zijn. Binnen het ministerie van V&W is Rijkswaterstaat verantwoordelijk voor het opstellen van de PSC.

De IRF moet conform het besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen instemmen met het aangaan van een DBFM(O)-verplichting. Formeel wordt de verplichting aangegaan bij de uiteindelijke gunning van het contract. Echter, het voorleggen van het besluit aan de IRF vlak voor gunning is laat, omdat het point of no return in feite al is bereikt. Er is dan al (meer dan) een jaar gewerkt aan een aanbesteding met veel inzet van mensen en middelen. Daarom is het verstandig de IRF eerder mee te nemen in het proces. Dit kan het beste door hen te informeren over lopende PPC's en besluitvorming, omdat dit het feitelijke besluitvormingsmoment is over de uitvoeringswijze. Dan kunnen zij dan aangeven welke rol zij willen spelen in het proces. Dit kan namelijk verschillen afhankelijk van de grootte en de politieke gevoeligheid.

Zoals toegelicht zal de IRF de PSC moeten toetsen en moeten instemmen met het aangaan van het DBFM(O)-contract (door middel van een instemmingsbrief). Ook hierbij is het verstandig om dit niet vlak voor gunning te doen, maar voor de start van de dialoog en voordat er richt- en/of plafondprijzen worden gecommuniceerd, en in overleg met de IRF te bepalen hoe deze instemming kan worden verkregen.

Auditdiensten kunnen in een later stadium nadat het DBFM(O)-contract is gegund er voor kiezen om het project te auditen. Aangezien de keuze om te gunnen op basis van de PSC is gemaakt, zal deze ook geaudit kunnen worden.

3.2 **Module 1: de startnotitie**

Het doel van de startnotitie is het PSC proces te structureren voor zowel de leden van het team als voor de besluitvormers. De startnotitie wordt in de praktijk niet altijd gemaakt. Toch is belangrijk voor alle betrokkenen om een helder beeld te hebben van de processtappen en besluitvormingsmomenten. Belangrijke vragen die voor het opstellen van de PPC beantwoord moeten zijn:

1. Is de scope van het project helder? Dit moet voor de start het geval zijn. De outputspecificaties moeten in concept gereed zijn. Op basis hiervan kan begonnen worden met een opzet van een raming van de kosten en mogelijke opbrengsten.
2. Is er een eerste risicoverdeling en/of concept contract? Een eerste risicoverdeling is nodig om de risico's in de PSC te kunnen beprijzen. De risicoverdeling is vastgelegd in het contract. In de bepalingen van het contract staat helder wie waar verantwoordelijk voor is. Het DBFM(O)-standaardcontract bevat al een risicoverdeling of hoofdlijnen in de bepalingen. Echter, de allocatie van sommige projectspecifieke risico's zal nader gedefinieerd dienen te worden. Hiervoor wordt veelal een risicosessie georganiseerd. Bij RWS kan in de aanbesteding gebruikt gemaakt worden van het systeem van lijstrisico's. Daarmee wordt gedurende de aanbesteding de optimale allocatie van deze risico's bepaald.
3. Hoe ziet het PSC proces eruit? Het is belangrijk dat bij de start alle betrokkenen worden geïdentificeerd. Met deze betrokkenen moet worden afgesproken wanneer en op welke wijze zij geïnformeerd dienen te worden. Er is vaak een stuurgroep aan wie versies van de PSC ter accordering worden voorgelegd. Hiernaast moet de IRF, conform het besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen, instemmen met de gunning. Hiervoor beoordelen zij o.a. de PSC, zie ook paragraaf 3.1.1.
4. Is er een aanpassings- of wijzigingenprotocol? Er zullen verschillende opeenvolgende versies van de PSC worden gemaakt, omdat er steeds wijzigingen zijn in contract en outputspecificaties, gedurende het aanbestedingsproces van de concurrentiegerichte dialoog (zie ook bijlage B). Dit proces van aanpassing moet via een vooraf bepaald aanpassingsprotocol verlopen. Hierdoor is helder wanneer een PSC mag worden aangepast, op welke momenten en door wie dat geaccordeerd moet worden. Het is handig om van te voren met elkaar af te spreken bij welke mijlpalen in het project met een PSC aanpast en afstemt. De start van een nieuwe dialoogronde is zo'n mijlpaal.
5. Wie maakt de PSC? Voor het maken van de PSC is specifieke expertise gewenst. Ten eerste moet er een financieel specialist bij betrokken zijn en ten tweede een risico-expert. Ook moeten experts ramingen maken van de bouw en exploitatiekosten. Bouw- en exploitatiekosten komen binnen het Rijk vaak uit verschillende budgetten. Derhalve is het van belang dat er afstemming is tussen de ramers van de bouw- en exploitatiekosten. Immers de materiaalkeuze in de bouw (wat een aanname is voor een kostenraming) kan effect hebben op de kosten voor exploitatie.
6. Is er een standaard rekenmodel? Binnen RWS wordt gebruik gemaakt van een standaard PSC model. De kwaliteit van dit model is getoetst. Gekeken moet worden naar afwijkingen van deze standaard.

3.3

Module 2: Ruwe PSC

De ramingen in de PSC zijn als volgt opgebouwd: $PSC = \text{ruwe PSC} + \text{Risico's} + \text{aanvullende kosten- en opbrengstenposten}$.

Het doel van de ruwe PSC is een weergave van alle kosten en opbrengsten in een kasstromenoverzicht voor de gehele looptijd van het project.

Bij de ruwe PSC kunnen de volgende vragen worden gesteld:

7. Is de publieke referentie variant de reële variant? Zijn de kosten en opbrengsten in overeenstemming met de outputspecificaties. Kostenramers zijn namelijk gewend om te ramen volgens de systematiek van hun eigen organisatie die vaak gebaseerd is op een reguliere uitvraag. Voor de PSC moeten daar vaak correcties op plaatsvinden. Daarnaast komt het kwaliteitsniveau dat wordt uitgevraagd in de outputspecificaties niet altijd overeen met de uitvraag bij reguliere projecten.
8. Is er consistentie tussen bouw- en exploitatieraming? Het is belangrijk dat voor het ramen van de bouw- en exploitatiekosten dezelfde uitgangspunten worden gehanteerd. Zie vorige paragraaf. Er moet bijvoorbeeld bij het ramen van de kosten van onderhoud (groot en klein) rekening worden gehouden met de materiaalsoort waarop de bouwraming is gebaseerd. Of er consistentie is kan nagegaan worden door te vragen naar een voorbeeld. Bijvoorbeeld, hoe heeft de keuze voor een bepaald soort asfalt effect gehad op de hoeveelheid onderhoud dat men heeft geraamd? Op welke wijze heeft de keuze voor een bepaalde mate van isolatie van een gebouw effect gehad op de keuze voor de installatie? Etc.
9. Is rekening gehouden met de uitgevraagde kwaliteit? Eén van de belangrijkste kenmerken van een DBFM(O)-contract is dat er betaald wordt voor de beschikbaarheid van een dienst. Het private consortium kan bij het niet leveren van de dienst een korting krijgen op zijn beschikbaarheidsvergoeding. Een voorbeeld: in een outputspecificatie is vastgelegd dat als het licht in een bepaalde ruimte uitvalt dit binnen 2 uur opgelost moet zijn. Als dit betrekking heeft op een regulier project, dan zou een onderhoudsman in dienst zijn die dit probleem oplost. Hier is geen prestatieafspraken mee gemaakt. In de praktijk blijkt het minimaal een dag te duren voordat de lamp wordt vervangen. Mocht er in het DBFM(O)-contract geëist worden dat deze lamp binnen een halve dag wordt vervangen dan is er een verschil in de kwaliteit tussen beide varianten. De kwaliteit van dienstverlening die in het DBFM(O)-contract uitgevraagd wordt ligt hoger dan de regulier geëiste kwaliteit. Meer kwaliteit kost meer geld. Hier moet dan in de raming van de publieke referentie variant rekening mee worden gehouden. De kosten van de onderhoudsman kunnen dus niet één-op-één worden overgenomen in de raming voor de PSC.

Net als bij de PPC is hier het probleem dat gegevens over de kwaliteit van de dienst of het product bij reguliere projecten niet wordt bij gehouden. De kosten en hoeveelheden worden wel bijgehouden, maar niet de vereiste kwaliteit. Bijvoorbeeld, als het al bekend is wat een weg aan onderhoud heeft gekost, dan is het niet bekend wat de beschikbaarheid was (kwaliteit).

Soms worden benchmark's gebruikt om de kosten te bepalen. Benchmarks zeggen echter vaak ook veel over de prijs minder over de kwaliteit van

dienstverlening. Het kan soms nodig zijn om de benchmark hiervoor te corrigeren.

Een typische valkuil bij elk bouw project is meer kwaliteit uitvragen dan waar je budget voor beschikbaar hebt. Deze valkuil geldt wellicht nog sterker voor een DBFM(O)-contract.

10. Zijn de uitgangspunten herleidbaar? Omdat de PSC waarde juridische consequenties kan hebben, is het belangrijk dat de uitgangspunten van de raming herleidbaar zijn. Ook hier gaat het weer om een 'best effort'. Niet alle cijfers zijn hard. Het gaat erom dat dit inzichtelijk is gemaakt,

3.4

Module 3: Risicoanalyse

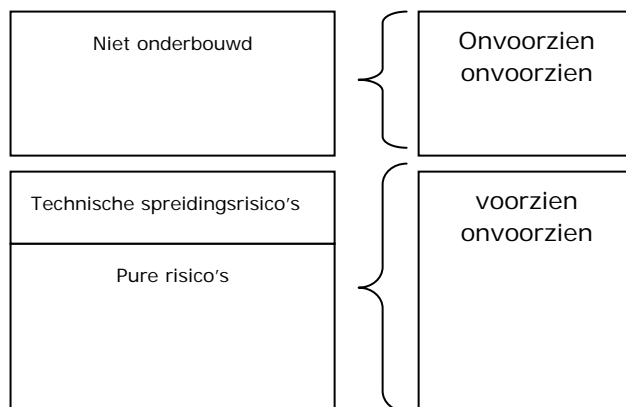
Het doel van de risicoanalyse is de weergave van alle risico's in een kasstromenoverzicht van het project. Daarnaast komt het risicoprofiel van het gehele project via de risico-opslag tot uiting in de disconteringsvoet. Alle risico's die over worden gedragen moeten in kaart zijn gebracht, om ze te kunnen beprijzen en te weergeven in het kasstromenoverzicht.

Hieronder volgt eerst een korte uitleg van de te waardenen risico's in een PSC. Voor algemene informatie over het waardenen van risico's binnen het Rijk kan het rapport risicowaardering erop nageslagen worden. Dit is een aanvulling op de leidraad Overzicht Effecten Infrastructuur ten behoeve van het waardenen van risico's in een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse. Er wordt ook ingegaan op risicowaardering bij DBFM(O).

Zoals in de handleiding PPC omschreven zijn er twee categorieën risico's:

- 1) Pure risico's: dit zijn bijzondere gebeurtenissen tijdens de bouw- of beheer/onderhoudsperiode die van negatieve invloed zijn op het verwachte saldo van totale opbrengsten en totale kosten van het project. Een voorbeeld is het risico dat zware regen- en hagelbuien voor vertraging tijdens de bouw zorgen en daardoor tot hogere kosten leidt. De waarde van een dergelijk risico is gelijk aan de kans van optreden maal de financiële gevolgen in geval van optreden. De waardering van deze risico's wordt opgeteld bij de geraamde kosten.
- 2) Spreidingsrisico's: er worden twee soorten spreidingsrisico onderscheiden:
 - a) Marktgerelateerde spreidingsrisico's: dit zijn risico's die te maken hebben met bewegingen in de macro-economie. Deze risico's worden verwerkt in de disconteringsvoet.
 - b) Technische spreidingsrisico's: deze hebben te maken met onzekerheden over omtrent de geraamde hoeveelheden en prijzen.

Het risico 2a wordt komt aan de orde bij de vraag over de disconteringsvoet. De risico's 1 en 2b worden gebruikt als een onderbouwing van de zogenaamde post onvoorzien. Een post onvoorzien is in feite niets meer dan een algemene risico-opslag. Op basis van historie weet men vaak met welke risico-opslag bij wat voor soort project rekening moet worden gehouden. Hoogbouw kent bijvoorbeeld een hogere risico-opslag dan laag bouw.



Een percentage op basis van ervaring is een 'top-down' bepaald percentage. Men spreekt van een 'bottom-up' bepaald percentage als de pure risico's en de technische spreidingsrisico's voor dat specifieke project berekend wordt. In de praktijk zal bij de bepaling van de totale post onvoorzien van beide technieken gebruik worden gemaakt. Dit is nodig omdat we vaak uit de praktijk weten dat de benodigde post onvoorzien bijvoorbeeld 15% is (top-down), terwijl we met het uitrekenen (bottom up) niet verder komen dan een post onvoorzien van bijvoorbeeld 7%. Er is dus, in dit voorbeeld, 8% niet onderbouwd. Dit noemen we de post onvoorzien onvoorzien. Het onderbouwde deel is de post voorzien onvoorzien.

Dat er een verschil is tussen de totale post onvoorzien en hetgeen we kunnen onderbouwen heeft te maken met het verschijnsel 'optimism bias'. Dit is de neiging van mensen om (te) optimistisch te zijn over het verwachte resultaat. Dit komt omdat mensen (systematisch) de neiging hebben om de kans van optreden van positieve gebeurtenissen te overschatten en de kans van optreden van negatieve gebeurtenissen te onderschatten.

De pure risico's worden berekend door een de kans van optreden te vermenigvuldigen met het gevolg. Om de hoogte van de technische spreidingsrisico's worden berekend door een inschatting te maken van:

- De kans dat de hoeveelheden hoger of lager zijn. Bijvoorbeeld men schat in 10 bakstenen nodig te hebben. Er wordt een 15% kans ingeschat het met 8 bakstenen lukt (p15) en 85% dat het met 15 bakstenen lukt.
- De kans dat de prijzen hoger of lager zijn. Bijvoorbeeld, met schat in dat de bakstenen €10 kosten. Er wordt een 15% kans ingeschat het €8 kost en 85% dat het met €15 kost.

Dit wordt gedaan voor alle posten in de raming. Op basis van deze gegevens wordt een normaalverdeling gemaakt. Deze is veelal scheef, zoals het bovenstaande voorbeeld illustreert wordt de kans dat het goedkoper wordt of dat men minder stenen nodig heeft vaak lager ingeschat dan de kans dat men meer bakstenen nodig heeft, die duurder zijn dan van te voren geraamd.

Van deze normaalverdeling is de p50 de verwachtingswaarde. Bij de p50 is de kans op mee- en tegenvallers even groot. Marktpartijen rekenen (in hun offertes of biedingen) met een p85, omdat zij zeer zeker willen weten dat zij dat specifieke project kunnen doen voor de geboden prijs. Dit geldt temeer voor DBFM(O)-contracten, omdat deze op projectbasis gefinancierd worden. Dit brengt met zich mee de kans op tegenvallers lager moet zijn, omdat deze niet gecompenseerd

kunnen worden met meevallers op andere projecten. Voor DBFM(O)-projecten wordt dus ook in de publieke variant gerekend met de p85.

Voor overheidsprojecten geldt overigens in beginsel dat er gerekend wordt met de p50. De kans op meevallers zijn dan even groot als de kans op tegenvallers. De overheid heeft een dusdanig grote portefeuille dat deze risico's diversifieerbaar zijn.

Materieel maakt dit onderscheid niet uit, omdat de technische spreidingsrisico's ter onderbouwing dienen van de post onvoorzien. Reguliere projecten kennen ook een post onvoorzien. Deze is echter vaak niet zo gedetailleerd onderbouwd, maar enkel 'top down' bepaald. Impliciet zal een ramer hier ook een buffer die hem of haar zeker stelt dat zij geen budget tekort komt. De onderbouwing heeft dan ook tot doel om een beter begrip te krijgen van de belangrijkste (en duurste) risico's in een project.

De vragen die gesteld kunnen worden bij de risicoanalyse zijn:

11. Is de risicoverdeling gemaakt op basis van "Value for Money"? Het belangrijkste kenmerk van DBFM(O)-contracten is dat risico's gealloceerd worden aan de partij die deze het beste kan beheersen. Dit betekent dat het risico moet liggen bij die partij die het beste in staat is om de kans van optreden te beïnvloeden of de gevolgen bij optreden te verkleinen. Zo kunnen risico's met betrekking op de bouw van het project beter worden beheerst door opdrachtnemer.
12. Op basis van welke ervaring en expertise is de inschatting gemaakt? Om een goede inschatting te kunnen maken van de risico's is een combinatie nodig van risico-expertise en kennis van bouw- en exploitatiekosten van het project. Overigens blijkt dat er een neiging bestaat om de risico's altijd te onderschatten. Daarom is het belangrijk om te vragen naar de ervaringen met projecten in het verleden.
13. Welke risico's blijven achter bij de opdrachtgever? Alleen die risico's die worden overgedragen aan de private partij worden geprijsd. De PSC is immers een benchmark voor hun biedingen. Dit betekent ook dat de kosten en risico's berekend in de PSC niet alle kosten en risico's zijn van het project. Er kunnen grote risico's achterblijven bij de staat. Hier dient in het budget rekening mee te worden gehouden.
14. Zijn alle risico's die over worden gedragen geprijsd? Als niet alle risico's die overgedragen worden geprijsd zijn in de PSC dan kan de bieding tegenvallen. De risico's zitten immers niet PSC waarde verwerkt, maar wel in de bieding.

Het rapport risicowaardering gaat is een aanvulling op de leidraad OEI ten behoeve van het waarden van risico's in een MKBA en ook in op risicowaardering bij DBFM(O).

3.5 Module 4: Aanvullende posten en gevoeligheidsanalyse

Het doel van deze module is het aanvullen van de ruwe PSC en risicoanalyse met voor de PSC relevante posten en het maken van een gevoeligheidsanalyse.

In de handleiding worden een zevental potentieel versturende posten genoemd, zoals BTW, vennootschapsbelasting en heraanbestedingskosten. Na identificatie van de posten wordt als eerste gekeken of deze post een versturende werking heeft op de vergelijking tussen de publieke variant (berekend in de PSC) en de DBFM(O)-bieding. Zo ja, dan kijk je of je de post kunt kwantificeren. Als de post kwantificeerbaar is dan wordt deze verwerkt in de PSC en anders wordt het als een kwalitatief verschil meegenomen in het PSC Rapport. BTW kan een versturende post zijn. In de laatste paragraaf, budgettaire inpassing, komt aan de orde hoe om te gaan met BTW compensatie.

De volgende vragen zouden bij deze module beoordeeld dienen te worden.

14. Zijn er nog aanvullende posten beprijsd? Hier kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het beprijsen van een eerdere opleveringsdatum.
15. Is er een gevoeligheidsanalyse gemaakt? De gevoeligheidsanalyse geeft je een goed inzicht in de meeste bepalende variabelen die van invloed zijn op de uiteindelijke meerwaarde van de PSC. Dit kan je een focus geven in je beoordeling van de biedingen.

3.6

Module 5: Eindrapportage

Doel van de eindrapportage is het berekenen van de totale kosten en risico's van de publieke variant en het onderbouwen daarvan. Deze is opgebouwd uit de modules 2, 3 en 4. Op basis van de PSC waarde wordt een plafond- of richtprijs bepaald voor de aanbesteding.

De plafond- of richtprijs kan gedurende de aanbesteding worden aangepast. De PSC wordt herzien op basis van de wijzigingen in het concept contract en de concept outputspecificaties. Aanpassingen in de PSC kunnen leiden tot aanpassing van de plafond- of richtprijs.

Bij deze module kunnen de volgende beoordelingsvragen gesteld worden.

16. Is de PSC waarde correct berekend?
 - a. Is de disconteringsvoet marktconform opgesteld? Voor beide varianten dient de disconteringsvoet opgebouwd te zijn uit een risicovrij rentepercentage plus een projectspecifieke risico-opslag. Een mogelijke methode die hiervoor gebruikt kan worden is de Weighted Average Cost of Capital (WACC). Om een eerlijke vergelijking te maken, dient voor beide varianten gebruik gemaakt te worden van dezelfde marktconforme disconteringsvoet en dus niet van de 4% rekenrente van Financiën of de disconteringsvoet voor de MKBA. Dit omdat de PSC een projectspecifieke benchmark is.
 - b. Reflecteert de indexeringsformule de kostenopbouw van het project? Bij DBFM(O)-contracten wordt een deel van de beschikbaarheidsvergoeding geïndexeerd met een zogenaamde marktindices. Contractueel wordt vastgelegd welk deel jaarlijks door welke index wordt verhoogd. Dit moeten indices zijn die passen bij de onderliggende kosten. Denk bijvoorbeeld aan een index voor schoonmaakkosten. De budgetten van het Rijk worden met IBOI

geïndiceerd. Deze laatste wordt expliciet niet gebruikt voor de PSC omdat deze geen relatie heeft met de onderliggende kostontwikkeling.

17. Hoe is de plafond- of richtprijs die aan de markt wordt gecommuniceerd bepaald? De plafond of richtprijs dient in overeenstemming te zijn met de waarde van de publieke variant in de PSC. Voor het opstellen van een richtprijs wordt soms de voorspelde meerwaarde uit de PPC in mindering wordt gebracht op de PSC waarde. Deze prijs wordt dan aan de markt gecommuniceerd als richtprijs. De PPC waarde kan alleen één-op-één worden gebruikt als de scope van het project nog steeds hetzelfde is. Deze afboeking kan niet plaatsvinden als er geen gebruik wordt gemaakt van een plafondprijs, aangezien het juridische afbreekpunt dan zorgt voor ongeldige bieding die volgens de PSC nog wel meerwaarde zou bieden.

N.B De plafond- of richtprijs die aan de markt gecommuniceerd worden dient te zijn gebaseerd op de PSC en niet op het beschikbare budget. Dit om een mislukte aanbesteding te voorkomen. Een mislukte aanbesteding brengt veel (onnodige) kosten met zich mee.

18. Is de onderbouwing van de cijfers volledig? Het eindrapport moet de aannames bevatten waar de PSC op gebaseerd is. Alles moet herleidbaar zijn. Ook moet duidelijk zijn hoe robuust de cijfers zijn. Het eindrapport is de verantwoording naar alle betrokkenen bij het project en om toekomstige audits te faciliteren. Wederom, het gaat om een best effort. Het moet duidelijk worden welke inschatting zijn gemaakt.
19. Is aangegeven of en in hoeverre er gebruik zal worden gemaakt van het standaardcontract? Sinds 2009 bestaat een modelovereenkomst DBFM(O) die wordt toegepast door ministeries die DBFM(O) projecten aanbesteden. Het model bestaat uit een algemeen deel met twee modules, één voor weginfrastructuur (DBFM) en één voor gebouwen (DBFMO). Hierin zijn de ervaringen uit de RGD- en RWS-projecten van de samenwerkende ministeries verwerkt.

3.7 Budgettaire inpassing

Een PSC wordt gemaakt om te kunnen beoordelen of de DBFM(O)-bieding doelmatig is. Dit gebeurt door de PSC waarde te vergelijken met de bieding. De waarde van de PSC staat echter niet gelijk aan het benodigde of het beschikbare budget. Er kunnen immers door de staat ook nog kosten gemaakt worden voor het project, zoals personeelskosten, die niet worden overgedragen aan de private partij. Dit zijn dan wel kosten van het project, maar geen onderdeel van de PSC of de bieding.

Kortom, wil men het totale benodigd budget weten dan zal de PSC waarde omgezet moeten worden naar een kasreeks en worden hierbij opgeteld de kosten van het project die niet worden overgedragen aan de private partij.

19. Is het benodigde budget beschikbaar? Het benodigde budget kan ook nog wel eens verschillen van het beschikbare budget. Dit kan meerdere redenen hebben:

- a. Het aanbesteden als DBFM(O) maakt het project duurder. Dit kan, maar is niet waarschijnlijk. Er is immers al met een PPC aangetoond dat er meerwaarde is. Dit kan wel zo zijn als de scope van het project zo veranderd is ten opzichte van de PPC. De scopewijzigingen kunnen invloed hebben op de meerwaarde van een DBFM(O).
- b. De uitgevraagde kwaliteit is niet in lijn met het beschikbare budget. Dit betekent dat de variant die berekend is in de PSC uitgaat van hogere kwaliteitseisen dan waar budget voor beschikbaar is (zie ook hoofdstuk 4).

Afspraken over budgettaire inpassing

De afspraken over hoe een DBFM(O)-contract in de begroting in te passen verschillen per departement. Bij de afdeling pps&assetmanagement van de Directie Financieringen kan dit nagevraagd worden.

Plafond of richtprijs

De PSC waarde wordt gebruikt om de plafondprijs of richtprijs ten behoeve van de aanbesteding te bepalen. Bij een plafondprijs kan elke inschrijving boven die prijs terzijde worden gelegd. Een richtprijs heeft een meer indicatief karakter. De vraag is hoe om te gaan met de eventuele efficiëntiewinst die je wilt boeken. Deze kan je alvast in minder brengen of de prijs die je communiceert aan de markt. Hierbij moet je oppassen met het begrip plafondprijs. Bijvoorbeeld: De netto contante waarde van je PSC is 100. Je wilt 15% efficiëntie behalen door de DBFM(O)-aangebesteding. Dan kan je ervoor kiezen om een netto contante waarde aan de markt te communiceren van 85. Echter, als je daarbij stelt dat je elke waarde boven de 85 terzijde legt dan moet je ook een bieding van 90 terzijde leggen terwijl die je wel degelijk 10% meerwaarde biedt ten opzichte van een traditionele aanbesteding.

BTW compensatie

Bij pps komt vaak ook het begrip BTW compensatie naar voren. Dit kan ter sprake komen omdat er bijvoorbeeld diensten, als catering, worden aanbesteed die traditioneel door overheidspersoneel werd uitgevoerd en dus niet BTW-plichtig was. De lijn ten aanzien van BTW compensatie, zoals verwoordt in de Kamerbrief¹, luidt dat de BTW alleen gecompenseerd kan worden als door de toegenomen BTW-last de doelmatigheidswinst van pps teniet wordt gedaan én dit de reden is om niet voor pps te kiezen.

Restwaarde

Aan het eind van de looptijd vindt in beginsel geen verrekening van restwaarde plaats. Dit komt omdat het eigendom bij een DBFM(O)-contract in beginsel bij de staat blijft liggen. Er wordt gedurende 25-30 betaald voor de beschikbaarheid van een weg of gebouw. Het kan ook zeer onwenselijk zijn om aan het einde van de looptijd van het contract nog een groot bedrag te moeten afrekenen. Deze moet het consortium namelijk voorfinancieren. Dit voorfinancieringen is duur en alleen zinnig als er tegenover die hogere kosten een te leveren prestatie staat.

Off balance financing

¹ Kamerstuknummer 28753 nr. 7

3.8 Kenmerk van een DBFM(O)-contract is de 'F', oftewel de voorfinanciering door het private consortium. Dit wordt gedaan omdat zij zo een prikkel hebben om te presenteren, zie bijlage A. In het VK is deze contractsvorm echter ook wel ingezet met een andere motivatie, namelijk off balance financing. Er was geen geld beschikbaar voor gebouwen en wegen. Om toch te kunnen investeren zijn op grote schaal DBFM(O)-contracten afgesloten. In DBFM-handboek (op www.ppsbijhetrijk.nl) wordt de wijze van financiering en de prikkel die hier vanuit gaat toegelicht. Planningsproces

Het tijdig beschikbaar hebben van de PSC is essentieel om deze adequaat te kunnen beoordelen en om zo nodig bij te sturen op die onderdelen van het project die nog onvoldoende zijn uitgewerkt. Daarom is het belangrijk om de PSC bij RWS projecten minstens één jaar vóór de start van het aanbestedingsproces (de aankondiging op de aanbestedingskalender) te beoordelen, voor de RGD volstaat drie maanden voor de start van de aanbesteding. Op deze manier is het immers nog mogelijk om aanpassingen door te voeren in zowel de PSC zelf, maar ook in de uitvraag naar de markt. Teneinde een eerlijke vergelijking te maken zullen de veronderstellingen en aannames in de uitvraag immers hetzelfde moeten zijn als die die in de PSC worden gehanteerd.

De reden van het verschil in tijd tussen de RWS en RGD aanbestedingen is dat RWS vaak veel meer toezeggingen moet doen aan de omgeving en daardoor scope soms niet in overeenstemming meer is met het budget. Als de scope vervolgens moet worden aangepast aan het budget, kan dat niet vlak voor start van de aanbesteding. Dit probleem speelt niet bij de RGD.

4 Meerwaarde berekenen

De PSC omvat alle kosten van een reguliere aanbesteding, voor zover opgenomen in de scope van de DBFM(O)-overeenkomst. Dit zijn dus kosten voor de inzet van personeel en inhuur externen (transactiekosten). De private bieding bevat alle kosten die het consortium aan de Staat (de opdrachtgever) in rekening brengt voor het project.

Voor een DBFM(O)-aanbesteding worden in de aanbestedingsfase echter vaak meer personeelskosten (of kosten voor externe inhuur) gemaakt dan in een reguliere aanbesteding. Deze inzet van personeel kan in de exploitatie bij een DBFM(O)-project weer lager zijn. Daarvoor moet gecorrigeerd worden.

Voor het berekenen van de meerwaarde zijn twee mogelijkheden. Vooral nog is er niet één methode gehanteerd voor alle PSC's.

De eerste mogelijkheid is dat de PSC berekend is inclusief de transactiekosten voor personeel en externe inhuur voor het uitvoeren van een reguliere aanbesteding en meerdere onderhoudscontracten. Oftewel de PSC bevat dan al alle kosten die je gedurende de levensduur van het project gemaakt zou hebben. Om eer eerlijke vergelijking te maken tel je dan nog bij de bieding op de extra transactiekosten die de opdrachtgever nog maakt bij DBFM(O) ten opzichte van een reguliere uitvoering. De vergelijking leidt tot een percentage meerwaarde.

De tweede mogelijkheid is dat je in de PSC alleen de kosten van een reguliere aanbesteding hebt opgenomen (personeel en transactie) voor zover deze worden overgedragen in het DBFM(O)-contract. Om een eerlijk vergelijk te maken moet je dan de dalende beheerslast voor je organisatie over de gehele levensduur (bv. minder inzet van personeel) af trekken van de DBFM(O)-bieding. De vergelijking leidt tot een percentage meerwaarde.

N.B. het noemereffect zorgt ervoor dat er bij de tweede mogelijkheid procentueel minder meerwaarde is.

Stel dat na de meerwaarde berekening geen meerwaarde is. Dit is in feite niet anders als bij een reguliere aanbesteding. Ook hier kunnen de biedingen allemaal boven de richtprijs liggen. De vraag die dan voorligt verschilt dan ook niet voor DBFM(O)-projecten: is het beter om door te gaan of moeten we het anders aan gaan pakken?

Betekent het dan dat DBFM(O) geen voordeel heeft opgeleverd? Dat kan. Het kan ook zo zijn dat de PSC niet correct is berekend. Dit kan gecheckt worden door de PSC te toetsen met deze beoordelingsleidraad. Belangrijkste aandachtspunten zijn dan:

- Is de publieke variant reëel? (zie vraag 7)
- Is er rekening gehouden met de uitgevraagde kwaliteit? (zie vraag 9)

Het is belangrijk om te controleren of de PSC waarde niet te laag is. Immers als dit zo is dan zal een reguliere aanbesteding ook boven dit bedrag uitkomen. Als er echt geen meerwaarde is, dan is de volgende stap het berekenen van de

heraanbestedingskosten. Het kan namelijk duurder zijn om de opnieuw aan te besteden, qua personeelskosten, etc. dan gewoon gunnen

Bijlage A: DBFM(O)

Er worden binnen de overheid twee soorten pps-projecten onderscheiden: pps bij uitvoering en pps bij gebiedsontwikkeling. De instrumenten PPC en PSC zijn bedoeld voor pps bij uitvoeringsprojecten.

Bij DBFM(O) bij uitvoering wordt een DBFM(O)-contract aanbesteed (Design, Build, Finance, Maintain en/of Operate). In een DBFM-contract de blokken ontwerp, bouw, financiering en onderhoud en beheer in één keer aan een private partij overgedragen. Bij rijkshuisvesting wordt de term DBFM(O) gehanteerd. De O (operate) wordt toegevoegd, omdat de facilitaire diensten in deze sector veelal een groot onderdeel van het contract zijn.

Het overdragen van deze taken aan private partijen gebeurt niet in de vorm van het slaan van een nietje door afzonderlijke contracten voor de verschillende blokken, maar door in het contract afspraken te maken wat het resultaat van die afzonderlijke blokken uiteindelijk moet zijn. Het resultaat is dus niet een ontwerp of een strook asfalt, maar een vervoerscapaciteit tussen A en B. Output in plaats van input. De private partij krijgt (binnen duidelijke randvoorwaarden) de vrijheid hoe het door de overheid verlangde resultaat het best gerealiseerd kan worden. De private partij wordt ook betaald op basis van het bereiken van het afgesproken resultaat.

Alleen ruimte geven voor andere oplossingen is overigens niet voldoende om de private partijen aan te zetten die ruimte ook te gebruiken om te komen tot slimmere en betere oplossingen én om de gewenste output te leveren. Er zijn nog twee belangrijke ingrediënten om DBFM(O) te laten werken:

De betaling wordt gekoppeld aan de dagelijks te leveren prestatie. De overheid betaalt niet meer voor een stuk asfalt bij de oplevering van de weg, maar betaalt gedurende meerdere jaren voor een dagelijkse te leveren vervoerscapaciteit (de weg moet beschikbaar zijn om het afgesproken vervoersaanbod af te wikkelen). Door de koppeling van betaling aan prestatie worden de private partijen gedwongen om elke dag van de contractduur hun best te doen. Het effect van deze koppeling is dat de betaling over de duur van het contract wordt uitgesmeerd.

De private partij moet zelf de financiering van het investeringsobject voor zijn rekening nemen. Traditioneel neemt de overheid de financiering zelf voor zijn rekening en wordt de private partij betaald tijdens de bouw en als het investeringsobject opgeleverd wordt. Als de overheid dit in het geval van een DBFM-contract ook zou doen, zou de druk voor de private partij om de dagelijkse prestatie te leveren voor een groot deel wegvallen. De private partij heeft immers dan bij de oplevering al een heel groot deel van het geld binnen. De financiering is dus een middel om de overdracht van de verantwoordelijkheid voor het leveren van de prestatie hard te maken.

De aanbesteding van het contract moet in concurrentie plaatsvinden. Dit is de enige manier om de private partijen te prikkelen om optimaal gebruik te maken van de aangeboden ruimte. Doen ze dit niet, dan wint een ander het contract.

Een bijkomend voordeel van de toepassing van DBFM-contracten is dat risico's van tevoren in kaart zijn gebracht, geprijsd en verdeeld en eventuele tegenvallers in onderhoud voor rekening en risico van de private partijen zijn. Het achteraf inpassen

van tegenvallers als gevolg van opgetreden risico's is daarmee verleden tijd.
Begrotingen worden daarmee betrouwbaarder en meer voorspelbaar.

Bijlage B: concurrentiegerichte dialoog

Bij een DBFM(O)-aanbesteding wordt gebruik gemaakt van de aanbestedingsprocedure de concurrentiegerichte dialoog. Bij de concurrentiegerichte dialoog wordt de aanbesteding eerst aangekondigd. Hierna kunnen partijen zich aanmelden. Dan vindt de selectie van partijen plaats om deel te nemen aan de dialoog. Er worden 5 tot 3 partijen geselecteerd om deel te nemen aan de dialoog. De selectie kan bijvoorbeeld plaatsvinden op basis van referentieprojecten. Vervolgens wordt er in twee tot drie dialoogronden met de partijen gesproken over de (concept)outputspecificaties en contractsbepalingen (inclusief risicoverdeling). Na die ronden doen de partijen hun definitieve biedingen (ook wel inschrijvingen genoemd).

In tegenstelling tot de PPC is de PSC een "levend document". De eerste versie van de PSC moet klaar zijn voordat gestart wordt met de eerste dialoogronde, omdat op basis hiervan een voorlopige plafond of richtprijs wordt berekend die bij die voor de start van de dialoog aan private partijen wordt afgegeven. Omdat er aan het eind van elke dialoogronde vaak aanpassingen zijn in de outputspecificaties en in het contract/risicoverdeling wordt de PSC opnieuw doorgerekend. Dit kan leiden tot het aanpassen van de plafond of richtprijs voor de volgende ronde. Voordat de partijen hun definitieve bieding doen moet de PSC voor de laatste keer zijn doorgerekend op basis van het definitieve contract en de definitieve outputspecificaties. Deze definitieve PSC wordt soms ook wel bij een notaris gedeponneerd.