

Universiteit Twente
Faculteit: Construerende Technische Wetenschappen
Opleiding: Civiele Techniek
Afdeling: Bouw / Infra
Drienerlolaan 5
7522 NB Enschede
www.cit.utwente.nl
Eerste begeleider: Prof. G.P.M.R. Dewulf
Tweede begeleider: Ir. A. Blanken



Rijksgebouwendienst
Directie PPS&I
Langehoutstraat 26
2511 CW Den Haag
www.rgd.nl



Dagelijks begeleider: Ing. I. van Hettema (Procesmanager PPC rijksgebouwendienst)

Auteur: F.K.P. Mosterman (Friso)
Verheeskade 371
2521 DE Den Haag
f.k.p.mosterman@alumnus.utwente.nl

Status: definitief

Samenvatting

In 2005 is de beleidslijn PPC voor Rijkshuisvestingsprojecten opgesteld waardoor het voor rijkshuisvestingsprojecten met een investeringsbedrag van 25 miljoen euro of hoger noodzakelijk werd om een publiek private comperator op te stellen. Dit instrument beoogt een uitspraak te doen of er meerwaarde kan worden behaald door gebruik te maken van DBFMO als contractvorm ten opzicht van de traditionele variant. Dit onderzoek heeft een tweeledige doelstelling. Het eerste doel is te bepalen of de afwegingsmethodiek doelmatig en effectief is. Met de doelmatigheid wordt bedoeld of de afwegingsmethodiek geschikt is om de meerwaarde te bepalen en met de effectiviteit wordt bedoeld of de methodiek wordt toegepast, zodat er ook daadwerkelijk op basis van meerwaarde het besluit wordt genomen. Het tweede doel is het aandragen van aanbevelingen voor het gebruik van de PPC. Er is gekozen om in dit onderzoek een vergelijking te maken met de Britse afwegingsmethodiek om te bekijken of hieruit aanbevelingen kunnen worden gedaan.

Om inzicht te krijgen in de materie is in dit verslag een literatuur onderzoek gedaan naar DBFMO en de financiële meerwaarde. De financiële meerwaarde is het verschil tussen de netto contante waarde van de traditionele variant en de DBFMO-variant. Om de netto contante waarde op te stellen moet een inschatting worden gemaakt van de kosten voor realisatie en exploitatie en de risico's die hier bij op kunnen treden. Het verschil tussen deze zaken bij de twee contractvormen verklaart de meerwaarde. Er zijn aspecten die bijdragen tot lagere kosten voor DBFMO en dus tot een hogere meerwaarde. Daarnaast zijn er aspecten die de meerwaarde verlagen voor DBFMO. De afweging om al dan niet voor DBFMO te kiezen wordt in de initiatieffase uitgevoerd. Het gevolg is dat bij het opstellen van de afweging de informatie voor kosten onvolledig is. Naast de financiële meerwaarde zijn er aan het project gerelateerde aspecten die niet financieel worden gewaardeerd, maar wel invloed hebben op de meerwaarde en daardoor ook op de besluitvorming.

In Nederland wordt zoals gezegd de PPC uitgevoerd om de meerwaarde vast te stellen tussen de twee contractvormen. De doelmatigheid en de effectiviteit van de PPC zijn beoordeeld door het bestuderen van de vier cases die onder de huidige PPC beleidslijn zijn uitgevoerd tussen medio 2005 en begin 2007. Bij het opstellen van de PPC is veel expertise aanwezig vanuit de Rgd en het Ministerie van Financiën om samen met de toekomstige gebruiker de PPC op te stellen. De afwegingsmethodiek houdt rekening met veel van de in de literatuur gevonden aspecten die een bijdrage leveren aan de meerwaarde. De financiële meerwaarde wordt gepresenteerd als een indicatie van de mogelijke meerwaarde in het project. Hiermee wordt onderkend dat er onzekerheden zijn ten aanzien van de uitkomst. De zaken die niet zijn te kwantificeren worden als kwalitatieve overwegingen meegenomen in de besluitvorming. Deze aspecten hebben de vorm van beslisonzekerheden.

Hoewel de focus in de voorschriften van de methodiek ligt op het bepalen van de financiële meerwaarde, gaat het in de praktijk om de niet financiële overwegingen. Hierdoor is niet met zekerheid vast te stellen of de doelstelling van het kiezen op basis van

meerwaarde is behaald in de beschouwde cases. In projecten waarbij er (beperkte) financiële meerwaarde is voor DBFMO, maar de kwalitatieve overwegingen nadelig zijn voor deze contractvorm, dan is het niet vast te stellen of er gekozen wordt voor meerwaarde.

In Groot-Brittannië zijn sinds 2004 richtlijnen opgesteld om af te wegen of DBFMO een mogelijkheid is om voor het project. In 2006 is door de HM Treasury een kwantitatief model opgesteld waarmee de meerwaarde kan worden bepaald. Voor dat deze aanpak was geïntroduceerd lag de focus op het bepalen van de kwantitatieve meerwaarde, maar die is in de huidige aanpak verlegd naar de kwalitatieve meerwaarde. In de Britse aanpak is de aanbestedende dienst in eerste instantie verantwoordelijke voor het opstellen van de afweging. Het Britse model maakt op basis van de in de literatuur gevonden aspecten een vergelijking tussen de twee contractvormen en komt tot verschillen. In dit opzicht is het model geschikt voor het doel. Het is niet vast te stellen of de berekende meerwaarde ook de daadwerkelijke meerwaarde is.

De toepassing van het model in de Britse situatie kent een zwakke plek in de zin dat in Groot-Brittannië voor sommige projecten geen financiering beschikbaar is vanuit de staat. De DBFMO-contractvorm is dan een mogelijkheid het project toch gerealiseerd te krijgen. Het gaat hier dan niet meer om objectief te bepalen of er meerwaarde wordt behaald, maar dat PFI de beste variant is.

Een verschil tussen de afwegingsmethoden is dat de Britse situatie expliciet rekening houdt met de marktwerking in de dialoofase die volgt in het DBFMO-proces. De aanbestedende dienst dient aan te tonen dat er voldoende interesse is vanuit de markt. De verklaring hiervoor kan worden gevonden in het feit dat er na 10 jaar PFI er een consolidatie heeft plaatsgevonden op de PFI-markt, waardoor het aantal consortia dat de projecten kan uitvoeren is afgenomen. In de Nederlandse situatie is tot op heden altijd voldoende interesse geweest van de markt om mee te doen aan de dialoofase.

Het tweede verschil is de keuze voor DBFMO. Waarin de Nederlandse situatie bij beperkte meerwaarde niet gekozen wordt voor pps, wordt in de Britse situatie bij afwezigheid van meerwaarde wel voor PFI gekozen. De oorzaak hiervoor is de beschikbaarheid van financiële middelen.

Beide afwegingsmethodieken maken slechts een volledige afweging op basis van kwalitatief en kwantitatieve meerwaarde voor twee contractvormen. Het wordt niet duidelijk of andere contractvormen meer meerwaarde kunnen leveren.

Naar aanleiding van dit onderzoek kunnen de volgende aanbevelingen voor de Nederlandse methodiek worden gedaan.

- Dataverzameling: Door het vastleggen van informatie uit gerealiseerde projecten kunnen de achterliggende waarden bij de rekenmethodiek worden verbeterd.

- Bredere afweging: De huidige afwegingsmethodiek weegt twee contractvormen af door te kijken welke de meeste meerwaarde creëert. Een andere contractvorm kan meerwaarde creëren voor de publieke sector, maar er is geen toetsing in de methodiek.
- Focus op marktpartijen en marktwerking: De meerwaarde die kan worden behaald in pps is grotendeels afhankelijk van het succes van de dialoog met de markt. Een grotere focus op de marktpartijen en de marktwerking in de PPC-fase kan leiden tot een verbeterd inzicht in de te behalen meerwaarde.

Voorwoord

Het is een voorrecht geweest om mijn afstuderen te kunnen doen bij de directie PPS&I van de Rijksgebouwendienst. De directie heeft een belangrijke rol in de kennisontwikkeling van pps waardoor er een grote ondersteuning is voor iemands afstuderen. Mijn dank gaat uit naar het financiële cluster waarbinnen ik mijn plaats had. Mijn speciale dank gaat uit naar Igo van Hettema, mijn begeleider vanuit de Rgd, wiens ondersteuning op inhoudelijk als persoonlijk vlak ik hoog acht.

Voorts gaat mijn dank uit naar mijn begeleiding vanuit de Universiteit Twente. Anneloes Blanken en Geert Dewulf die met hun inzichten en advies een bijdrage kunnen hebben leveren aan het proces en product.

Met dit afstudeeronderzoek rond ik mijn studie Civiele Techniek aan de Universiteit Twente af. Het is een periode van mijn leven geweest waar ik met een rijk palet van gevoelens aan terug kan denken. Dankbaar kijk ik terug op de vele interessante mensen die ik heb mogen leren kennen en de vele mooie momenten die ik met hen heb mogen ervaren. Een ieder bedankt voor deze tijd.

Tot slot gaat mijn dank niet in de minste plaats uit naar mijn ouders, die continu hun vertrouwen in mij hebben gesteld.

Den Haag, 11 februari 2008

Inhoudsopgave

Samenvatting	II
Voorwoord	V
Afkortingenlijst.....	3
1 Inleiding.....	4
2 Onderzoeksopzet.....	5
2.1 Inleiding.....	5
2.2 Probleem- en doelstelling	5
2.3 Onderzoeksmodel	5
2.4 Onderzoeksvragen	6
2.5 Onderzoeksmethode.....	8
2.6 Onderzoeksubjecten	10
2.7 Validatie.....	12
3 Literatuurstudie.....	14
3.1 Inleiding.....	14
3.2 Publiek private samenwerking	14
3.2.1 Vormen van pps.....	15
3.2.2 Gebruik van pps.....	16
3.3 Pps als DBFMO	17
3.3.1 DBFMO-Proces.....	18
3.4 Afweging contractvormen	21
3.5 Meerwaarde.....	22
3.5.1 Voordelen DBFMO.....	22
3.5.2 Nadelen DBFMO.....	24
3.6 Conclusie	26
4 Beoordelingscriteria	27
4.1 Inleiding.....	27
4.2 Doelmatigheid	27
4.3 Effectiviteit.....	28
5 Nederlandse situatie	30
5.1 Inleiding.....	30
5.2 Proces PCC	31
5.3 Doelmatigheid in de Nederlandse situatie	34
5.3.1 Bepalen meerwaarde.....	34
5.3.2 Analyse doelmatigheid	38
5.4 Effectiviteit Nederlandse situatie	40
5.4.1 Bepalen meerwaarde in de beschouwde cases.....	40
5.4.2 Besluitvorming PPC.....	44
5.4.3 Analyse effectiviteit	45
5.5 Conclusie	47

6	Britse situatie	48
6.1	Inleiding	48
6.2	Proces PLA	49
6.3	Doelmatigheid Britse situatie	52
6.3.1	Bepalen meerwaarde.....	52
6.3.2	Het financiële model	57
6.3.3	Analyse doelmatigheid	58
6.4	Effectiviteit Britse situatie	61
6.4.1	Toepassing methodiek	61
6.4.2	Analyse effectiviteit	63
6.5	Conclusie	64
7	Vergelijking afwegingsmethodieken	66
7.1	Vergelijking proces afwegingsmethodiek.....	66
7.2	Vergelijking doelmatigheid	68
7.2.1	Bepalen meerwaarde.....	68
7.2.2	Doelmatigheid	71
7.3	Vergelijking effectiviteit.....	73
7.4	Conclusie	75
8	Conclusies en aanbevelingen	77
8.1	Conclusies.....	77
8.2	Generaliseerbaarheid conclusies	79
8.3	Aanbevelingen	79
9	Reflectie op het onderzoek.....	81
	Literatuurlijst.....	85
	Bijlagen.....	

Afkortingenlijst

DBFMO	Design Build Finance Maintenance & Operate
DBFM	Design Build Finance & Maintenance
DBM	Design Build & Maintenance
DB	Design & Build
PFI	Private finance initiative
Rgd	Rijksgebouwendienst
Pps	Publiek private samenwerking
PPS&I	Directie Publiek Private Samenwerking en Innovatie
PPC	Publiek Private Comperator
PSC	Publieke sector comperator
OBC	Outline Business Case
SPV	Special purpose vehicle
VFM	Value for Money
HMT	Her Majesty's Treasury
PPS&I	Publieke Private Samenwerking en Innovatie
PPS&A	Publieke Private Samenwerking en Assetmanagement
PUK	Partnerships UK
IRF	Inspectie Rijksfinanciën
4P's	Public Private Partnerships Programme

1 Inleiding

Bij het rijkshuisvesting wordt gebruik gemaakt van publiek private samenwerking (pps). Publiek private samenwerking is een samenwerkingsvorm waarin een of meerdere overheden en private partijen samenwerken om een doelstelling te verwezenlijken. Er wordt bij Rijkshuisvesting gebruik gemaakt van concessies, waarbij geïntegreerde contracten worden gehanteerd. In deze contracten worden ontwerpen, bouwen, financiering, onderhoud en facilitaire diensten gecombineerd. Deze contracten worden DBFMO-contracten genoemd als acroniem van de Engelse termen (design, build, finance, maintenance and operate).

De afgelopen jaren is pps een projectvorm die gebruikt wordt door de overheid. Het totale aantal projecten voor rijkshuisvesting is tot op heden beperkt met het project Renovatie Hoofdzetel van het Ministerie van Financiën in de realisatiefase en drie projecten waarvoor de dialoogfase bijna is afgerond. In begin 2008 wordt gestart met twee nieuwe projecten. Het traditionele opdrachtgeverschap waarin de overheid vooraf moet specificeren wat de markt moet leveren, kan door deze alternatieve aanbestedingstechniek worden vervangen door een prestatie geformuleerd door de overheid. Deze werkwijze is ook ingezet bij de rijkshuisvesting. Voor elk project waarbij de geraamde investering meer dan 25 miljoen euro bedraagt, dient te worden onderzocht of DBFMO een geschikte contractvorm is. Binnen de Rijksgebouwendienst (Rgd), die bij rijkshuisvesting (gedelegeerd) verantwoordelijk is, wordt dan ook veel aandacht aan pps besteed. Hiervoor is in 2005 de tijdelijke directie Publiek Private Samenwerking & Innovatie (PPS&I) opgericht.

Voordat private partijen zich in kunnen schrijven voor een opdracht, onderzoekt de staat als opdrachtgever of er voordeel in kwaliteit en prijs is te behalen gedurende de hele levenscyclus door het project in een DBFMO-contract uit te voeren. In de Engelse literatuur wordt deze meerwaarde value for money (VFM) genoemd. Als traditioneel aanbesteden effectiever en efficiënter blijkt, dan is het beter het pps-alternatief te verlaten. Als ondersteuning bij het maken van deze keuze wordt de PPC (Publiek Private Comperator) gebruikt. Dit van oorsprong zuiver financiële instrument geeft inzicht in de financiële meerwaarde van de pps-uitvoering ten opzichte van de publieke uitvoering (Ministerie van Financiën 2002a). De Rgd is de verantwoordelijke dienst voor rijkshuisvesting in Nederland en maakt gebruik van dit instrument. De Rgd voert opdrachten uit in opdracht van de klant. De Rgd heeft het instrument aangepast voor rijkshuisvestingsprojecten en betreft bij het opstellen van de PPC de klant. De Rgd kiest er voor naast de financiële meerwaarde die met het PPC-rekenmodel kan worden aangetoond, ook nadruk te geven aan de kwalitatieve overwegingen die voor het project relevant zijn voor de klant en Rgd.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het de onderzoeksopzet voor dit onderzoek opgesteld. Hier wordt ingegaan op de doelstellingen, onderzoeksvragen en onderzoeksmethoden. Hoofdstuk 3 geeft een literatuurstudie weer waarin de achtergronden, procesmatige werking en de voor- en nadelen van pps worden geschetst. In hoofdstuk 4 wordt het beoordelingskader opgesteld waarmee de afwegingsmethodieken met elkaar worden vergeleken. In hoofdstuk 5 worden vier Nederlandse cases geanalyseerd. Hoofdstuk 6 geeft een analyse van de Britse situatie. In hoofdstuk 7 volgt een vergelijking van de afwegingsmethodieken. In hoofdstuk 8 volgen de conclusies en aanbevelingen en tot slot volgt in hoofdstuk 9 een reflectie op het onderzoek

2 Onderzoeksopzet

2.1 Inleiding

De onderzoeksopzet beoogt een leidraad te geven waarmee het onderzoek wordt uitgevoerd. De onderzoeksopzet begint met de probleemstelling en de doelstelling.

In paragraaf 2.2 worden het probleem en het doel van het onderzoek vastgesteld. Daarna volgt in de paragraaf 2.3 het onderzoeksmodel en wordt kort ingegaan op de beperkingen van het onderzoek. Daarna volgen de onderzoeksvragen in paragraaf 2.4. De paragraaf 2.5 van dit hoofdstuk gaat in op de onderzoeksmethode en de hierin gemaakte keuzes. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk wordt de keuzes voor de verschillende onderzoeksobjecten geëxpliciteerd.

2.2 Probleem- en doelstelling

De probleemstelling van het onderzoek heeft te maken met het signaleren van het niet functioneren van het systeem. De doelstelling geeft aan hoe het onderzoek probeert bij te dragen aan het oplossen van het probleem.

Probleemstelling

De Rgd heeft een de PPC geïntroduceerd om de afweging te maken tussen een traditionele of pps-contractvorm. Groot-Brittannië heeft een soortgelijk afwegingsinstrument. Centraal in deze afweging staat het bepalen welke variant meerwaarde oplevert voor de staat. De vraag is of deze afweging op een doelmatig is en op een effectieve wijze plaats vindt.

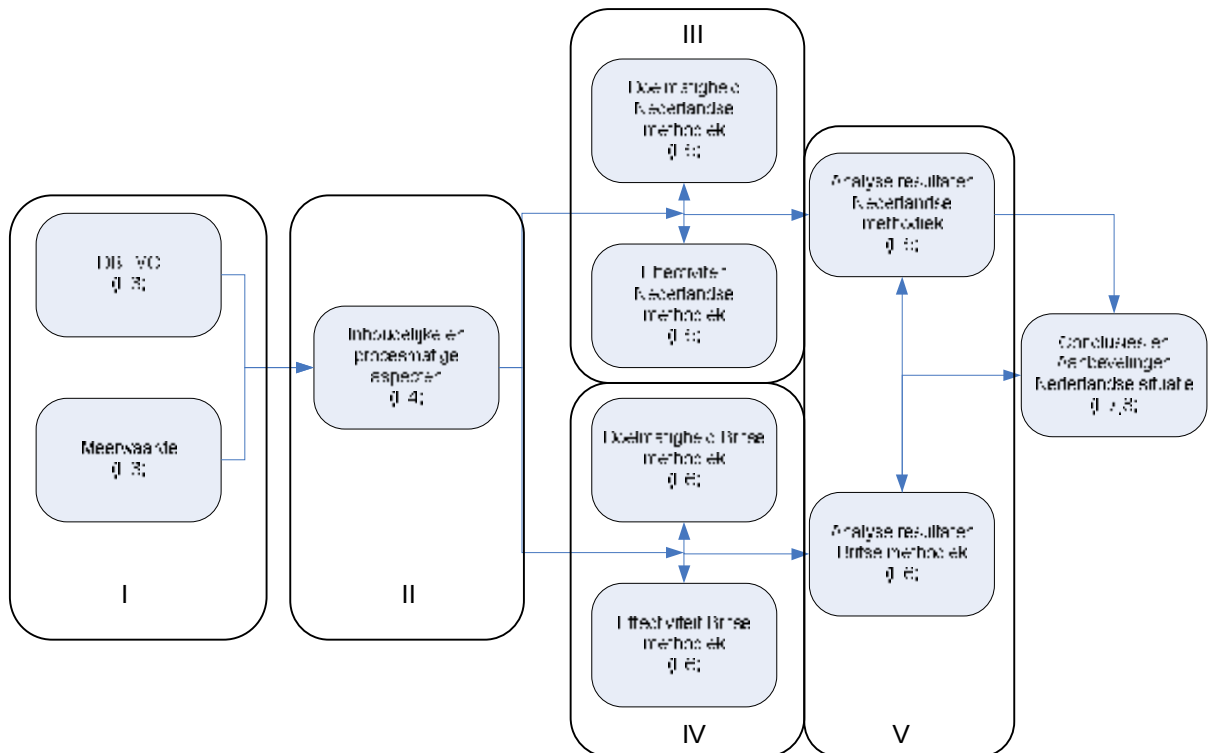
Doelstelling

Het doel van het onderzoek is tweeledig.

- 1) Bepalen of de afwegingsinstrumenten doelmatig en effectief worden toegepast. Dit wordt gedaan door te beoordelen of het instrument de meerwaarde kan bepalen en door te onderzoeken hoe de instrumenten in de praktijk worden toegepast.
- 2) Maken met aanbevelingen voor het gebruik van de PPC in de Nederlandse situatie aan de hand van de bevindingen van het eerste doel.

2.3 Onderzoeksmodel

Aan de hand van de doelstelling kan het onderzoeksmodel worden opgesteld. Dit model geeft weer hoe het onderzoek wordt benaderd en geeft inzicht in welke stappen ondernomen worden om tot de doelstelling te komen.



figuur 2.1 Onderzoeksmodel

Toelichting model

Het onderzoeksmodel laat zich als volgt verklaren. Het doel van het onderzoek is het doen van een uitspraak over de doelmatigheid en effectiviteit van de afwegingsinstrumenten en daarnaast het doen van aanbevelingen voor de Nederlandse afwegingsmethodiek. Om te komen tot aanbevelingen voor de Nederlandse afwegingsmethodiek moet worden bekeken op welke punten de doelmatigheid en effectiviteit van de Nederlandse situatie kan worden verbeterd. De tweede manier om tot aanbevelingen te komen is door de doelmatigheid en effectiviteit van het Nederlandse model en het Britse model te vergelijken en te bezien waar voordelen kunnen worden behaald. Voordat deze vergelijking kan worden gemaakt moeten de afwegingsmethodieken afzonderlijk worden beoordeeld op de doelmatigheid en effectiviteit. Hiervoor moeten beoordelingscriteria worden opgezet. Om inzicht in de afwegingsmethodieken wordt informatie verzameld over DBFMO en Meerwaarde. Deze inzichten kunnen worden toegepast om inhoudelijk de afwegingsinstrumenten te beoordelen. In de blokken is aangegeven in welk hoofdstuk deze zaken worden behandeld. De Romeinse nummering geeft de onderzoeksvraag aan die bij deze zaken hoort. De onderzoeksvragen worden in de volgende paragraaf opgesteld.

2.4 Onderzoeksvragen

In deze paragraaf wordt de onderzoeksvraag behandeld en de deelvragen waaruit deze zijn opgebouwd. Onderzoeksvragen dienen aan de eisen van sturendheid en efficiëntie te voldoen (Verschuren en Doorewaard 2004). De samenhang van de onderzoeksvragen en deelvragen dient er toe te leiden dat de centrale vraag kan worden beantwoord en de doelstelling kan worden verwezenlijkt. Vragen die hiertoe niet bijdragen worden niet als efficiënt beschouwd.

In figuur 2.1 is schematisch weergegeven hoe het onderzoek wordt uitgevoerd. Elk van de blokken is een onderdeel waar bepaalde informatie wordt verkregen voor het onderzoek. Om dit onderzoek te sturen, dient per onderdeel een deelvraag te worden gesteld. Deze vragen vormen de centrale vragen van het onderzoek en al deze vragen moeten er voor zorgen dat de doelstelling van het onderzoek kan worden behaald.

2. Wat is pps?
 - 2.1. Wat is DBFMO?
 - 2.2. Wat is de rol van het afwegingsproces en wanneer vindt deze plaats?
 - 2.3. Wat is meerwaarde voor pps?
 - 2.3.1. Welke aspecten dragen bij aan de meerwaarde?
 - 2.3.2. Welke aspecten verlagen de meerwaarde?
3. Hoe kunnen de afwegingsmethoden worden beoordeeld?
 - 3.1. Wat bepaalt de doelmatigheid van de afwegingsmethode?
 - 3.2. Wat bepaalt de effectiviteit van de afwegingsmethode?
4. Hoe wordt de meerwaarde vastgesteld in Nederland?
 - 4.1. Is het Nederlandse afwegingsinstrument doelmatig?
 - 4.1.1. Hoe ziet het proces er uit?
 - 4.1.2. Is het instrument volledig in het bepalen van de meerwaarde?
 - 4.2. Is de toepassing van het instrument in Nederland effectief?
 - 4.2.1. Wordt het afwegingsinstrument procesmatig toegepast zoals voorgeschreven?
 - 4.2.2. Wordt het afwegingsinstrument inhoudelijk toegepast zoals voorgeschreven?
 - 4.3. Zijn er discrepanties tussen theorie en praktijk en heeft dit gevolgen voor de meerwaarde?
5. Hoe wordt de meerwaarde vastgesteld in Groot-Brittannië?
 - 5.1. Is het Britse afwegingsinstrument doelmatig?
 - 5.1.1. Hoe ziet het proces er uit?
 - 5.1.2. Is het instrument volledig in het bepalen van de meerwaarde?
 - 5.2. Is de toepassing van het instrument in Groot-Brittannië effectief?
 - 5.2.1. Wordt het afwegingsinstrument procesmatig toegepast zoals voorgeschreven?
 - 5.2.2. Wordt het afwegingsinstrument inhoudelijk toegepast zoals voorgeschreven?
 - 5.3. Zijn er discrepanties tussen theorie en praktijk en heeft dit gevolgen voor de meerwaarde?
6. Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen Nederland en Groot-Brittannië?
 - 6.1. Wat zijn de overeenkomsten en verschillen in de doelmatigheid van de afwegingsmethodieken in Nederland en Groot-Brittannië?
 - 6.2. Wat zijn de overeenkomsten en verschillen in de effectiviteit van de afwegingsmethodieken in Nederland en Groot-Brittannië?
 - 6.3. Welke onderdelen van de Britse afwegingsmethode zijn bruikbaar voor de Nederlandse situatie?

Toelichting op de onderzoeksvragen

Het onderzoek heeft vijf onderzoeksvragen, die opgedeeld zijn in een aantal deelvragen. Per onderzoeksvraag wordt toegelicht waarom deze relevant is en waar deze in het verslag deze worden besproken.

1. De eerste onderzoeksvraag heeft ten doel het onderwerp van het onderzoek te verduidelijken. Deze onderzoeksvraag wordt beantwoord door gebruik te maken van literatuuronderzoek. De informatie die hiervoor benodigd is, wordt gezocht in artikelen in wetenschappelijke publicaties, beschikbare documentatie bij overheidsinstanties en andere publicaties die over pps handelen. Deze vragen worden in Hoofdstuk 3 beantwoord.
2. De tweede onderzoeksvraag heeft als doel een kader te creëren aan de hand waarvan de afwegingsinstrumenten kunnen worden beoordeeld. Twee begrippen staan hierbij centraal: Doelmatigheid en effectiviteit. De doelmatigheid van de afwegingsmethode heeft betrekking op de mate waarin de methode in staat is de meerwaarde in te schatten. De effectiviteit heeft betrekking op de doeltreffend van de afwegingsmethode. Dit heeft betrekking op de toepassing van de afwegingsmethodiek. In hoofdstuk 4 wordt het beoordelingskader opgesteld aan de hand waarvan de afwegingsmethodieken worden vergeleken. Als input hiervoor worden de resultaten van hoofdstuk 3 gebruikt.
3. De derde onderzoeksvraag heeft als doel inzicht te krijgen in de Nederlandse afwegingsmethode. De afwegingsmethode wordt onderzocht op procesmatige en inhoudelijke karakteristieken. De doelmatigheid en effectiviteit worden beoordeeld aan de hand van de in hoofdstuk 3 opgestelde criteria. De doelmatigheid heeft betrekking op de voorschriften van de afwegingsmethode. Om dit bepalen wordt gebruik gemaakt van de beschikbare informatie die door de opstellers van de methodiek beschikbaar worden gesteld. De effectiviteit wordt beoordeeld door de toepassing in de praktijk te beschouwen. Het onderzoek naar de praktijk is uitgevoerd door interviews te houden met betrokkenen uit de praktijk. Getracht wordt meerdere betrokkenen per case te spreken om zo de Het onderzoek naar de Nederlandse situatie staat beschreven in hoofdstuk 5
4. De derde onderzoeksvraag is gelijk met de derde onderzoeksvraag, maar nu is de Britse afwegingsmethodiek het onderwerp. De Britse situatie is beschreven in hoofdstuk 6.
5. De vijfde onderzoeksvraag heeft als doel om uiteindelijk tot aanbevelingen te komen voor de Nederlandse afwegingsmethode door de Nederlandse situatie met de Britse situatie te vergelijken. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de resultaten uit hoofdstukken 5 en 6.

2.5 Onderzoeksmethode

In deze paragraaf worden de onderzoeksmethoden en de gemaakte keuzes hierin voor dit onderzoek toegelicht. Ten eerste wordt ingegaan op de keuze voor een kwalitatieve aanpak voor dit onderzoek. Nadat deze keuze is gemaakt, worden de voor dit onderzoek gebruikte onderzoekstechnieken toegelicht

Wetenschappelijk onderzoek kan zowel plaats vinden op kwantitatieve basis als op kwalitatieve basis. Kwalitatief onderzoek maakt gebruik van beperkt aantal onderzoeksobjecten. De mate waarin de uitkomsten representatief zijn voor alle gevallen is minder groot dan bij kwantitatief onderzoek. Kwalitatief onderzoek is geschikt wanneer een onderzoeker wil begrijpen hoe en waarom bepaalde zaken functioneren zoals ze doen. Het gaat om het achterhalen van hoe

mensen over bepaalde zaken denken en hoe ze in bepaalde situaties handelen. Het perspectief van de geïnterviewde personen staat centraal. Kwantitatief onderzoek gaat het niet om de verklaring van de te onderzoeken fenomenen, maar hoe vaak deze voorkomen binnen het aantal onderzochte objecten. Kwantitatief onderzoek moet op basis van statistische analyse leiden tot een representatieve uitkomst en daarom dient het aantal onderzoeksobjecten groot genoeg te zijn.

De belangrijkste verschillen tussen kwalitatief en kwantitatief onderzoek staan opgesomd in de tabel 2.1 (Wilson 1982).

Kwalitatief onderzoek	Kwantitatief onderzoek
• Open, dynamisch flexibel • Diepgaande inzichten • Belicht creativiteit van respondent • Doorprijkt rationele en of oppervlakkige antwoorden • Breder en diepgaander perspectief van onderzoeker	• Statistisch, numeriek • Subgroepen kunnen onderling vergeleken worden • Het onderzoek is reproduceerbaar in de toekomst • Is minder afhankelijk van de instelling en bekwaamheid van de onderzoeker

Tabel 2.1 Verschillen kwalitatief en kwantitatief onderzoek

In het onderzoek naar de PPC wordt kwalitatief onderzoek toegepast. In het onderzoek gaat het om hoe de afwegingen om al dan niet voor DBFMO te kiezen voor de overheid worden gemaakt. Kwalitatief onderzoek kan inzicht bieden in dieperliggende oorzaken voor het maken van de afweging. Het is hierbij noodzakelijk dat de verkregen informatie uit de case wordt geïnterpreteerd in een kader. Casestudies zijn voor het onderzoek bruikbaar aangezien het diepgaand inzicht kan geven in een beperkt aantal onderzoeksobjecten en het toepasbaar is voor kwalitatief onderzoek. Voor een nadere toelichting van het casestudies wordt verwezen naar bijlage 2. Kwantitatief onderzoek voor dit onderzoek is om praktische reden niet wenselijk aangezien het aantal beschikbare objecten beperkt is. De rest van deze paragraaf wordt gebruikt om de bronnen en het ontsluiten hiervan toegelicht. Tot slot van deze paragraaf wordt besproken hoe de onderzoeksvragen worden beantwoord.

Data verzameling

Om het onderzoek uit te voeren, dient informatie te worden verkregen om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. Verschuren (Verschuren en Doorewaard, 2004) noemt 5 soorten bronnen. In dit onderzoek zijn personen, media, documenten en literatuur de bronnen. De vijfde bronnensoort, de werkelijkheid, is geen optie in het onderzoek naar de afweging van de staat om al dan niet voor DBFMO te kiezen. Deze afweging is een abstract proces en laat geen meetbare zaken na die gemeten kunnen worden.

De aangewezen bronnen dienen te worden ontsloten om de informatie te verkrijgen die noodzakelijk is voor de beantwoording van de onderzoeksvragen. Per bron wordt aangegeven welke kennis of informatie wordt beoogd te ontsluiten en op welke wijze dit binnen het onderzoek plaatsvindt.

Personen: De personen die als bronnen dienen in dit onderzoek, zijn de betrokkenen bij het afwegingsproces. Deze betrokkenen zijn direct bij de afweging betrokken en hebben informatie over de gang van zaken van het afwegingsproces. Een tweede groep personen is de groep die

indirect bij het afwegingsproces betrokken zijn. Deze kunnen bijvoorbeeld betrokken zijn geweest bij het opstellen van richtlijnen of instrumenten. Deze personen kunnen kennis en inzicht geven in de keuzes van de methodiek, die gebruikers niet hebben. De manier om de informatie te ontsluiten, is het ondervragen van de betrokkenen door middel van face to face interviews. Voor dit onderzoek is een enquête minder geschikt aangezien het in dit onderzoek gaat om het verzamelen van kwalitatieve informatie. Dit onderzoek heeft een evaluatief karakter en de beoogde te interviewen personen zijn alle betrokken bij het onderwerp. De informatie die de personen individueel geven zijn voor het onderzoek belangrijk omdat dan eventuele tegenstellingen aan het licht kunnen komen. De interviews zijn gedeeltelijke gestructureerd. Het onderwerp zal vastliggen, maar er moet ruimte zijn voor aanvullende op- en aanmerkingen die de geïnterviewde maken die waardevol kunnen zijn voor het onderzoek. Voor het onderzoek naar de Britse situatie zal gebruik worden gemaakt van telefonische interviews uit praktische overwegingen.

Media: De media bestaat uit de publicaties en de documenten die door de opsteller aan een breed publiek beschikbaar worden gesteld. Deze zijn aanwezig op de websites of in papieren versie beschikbaar zijn. Het betreffen vaak handleidingen, folders en brochures. De informatie wordt door inhoudsanalyse ontsloten.

Documenten: De documenten die voor dit onderzoek worden onderzocht zijn de rapporten waarin de afweging wordt vastgelegd. Deze rapporten geven het resultaat van het afwegingsproces weer. Beschikbare correspondentie omtrent het afwegingsproces wordt ook meegenomen in het afwegingsproces. De documenten kunnen inzicht geven in de resultaten van het proces. Het verschil met de documenten onder media is dat deze documenten niet gericht zijn voor een breed publiek.

Literatuur: De literatuur wordt gebruikt voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen die betrekking hebben op het beantwoorden van onderzoeksvragen waar specifieke kennis nodig is. De informatie wordt ontsloten met behulp van zoeksystemen, zoals Picarta. De literatuur wordt gebruikt bij het opstellen van het theoretisch kader waarbinnen dit onderzoek plaats vindt.

2.6 Onderzoeksubjecten

Het doel van deze paragraaf is het expliciteren van keuzes die worden gemaakt in dit onderzoek. De volgende zaken worden in deze paragraaf toegelicht.

- Keuze voor het vergelijk tussen de Nederlandse en Britse situatie
- Keuze voor de specifieke cases

Keuze voor het vergelijk tussen de Nederlandse en Britse situatie

De keuze om een vergelijk te maken tussen de Nederlandse en Britse situatie verdient een nadere toelichting. De keuze kan opgesplitst worden in twee deelkeuzes. Ten eerste de keuze om landen met elkaar te vergelijken en ten tweede de keuze voor het specifieke land in dit geval Groot-Brittannië.

De keuze voor het kiezen tussen voor het maken van een vergelijk tussen landen is gemaakt op basis van de afweging voor het constant houden van de objecten. De Rijksgebouwendienst houdt zich bezig met de Rijkshuisvesting. Voor gebouwen speelt de O-component (soft services) een grotere rol in het contract. Bij infrastructuur wordt veelal gesproken over DBFM-contracten vanwege de geringe mogelijkheden om soft services te integreren. Het doel van het onderzoek is om van best practices te leren en te achterhalen hoe keuzes worden gemaakt. Om dit zo goed mogelijk te bereiken is het noodzakelijk dat de inhoudelijk te maken keuzes zo veel mogelijk overeenstemmen, in dit geval wel of niet het opzetten dialoofase die kan leiden tot een DBFMO-contract. Een tweede reden om voor een internationaal vergelijk te kiezen is de nog beperkte ervaring die in Nederland aanwezig is met DBFMO in de praktijk. Het onderzoek kan profiteren van landen waar de praktijk ervaring is teruggekoppeld naar de afwegingsmethode.

De keuze voor Groot-Brittannië is gemaakt op basis van de ervaring die het land heeft met dergelijke projecten. In Groot-Brittannië is de keuze gemaakt voor standaardisering van zaken die te maken hebben met deze vorm van aanbesteding. (HMT 2003).

Keuze voor de specifieke cases

In dit onderzoek worden vier Nederlandse PPC's geëvalueerd. Deze vier projecten zijn alle sinds de zomer van 2005 uitgevoerd. Tussen haakjes staat de periode dat de PPC is uitgevoerd.

- Renovatie van het Ministerie van Economische Zaken te Den Haag (zomer 2005)
- Nieuwbouw van een CSA/SFP (productiegebouw) van het NVI (Nederlands Vaccin Instituut) te Bilthoven (voorjaar 2006)
- Nieuwbouw/uitbreiding van het CJIB te Leeuwarden (najaar 2006)
- Nieuwbouw Justitieel Complex te Schiphol (najaar 2006)

De keuze voor deze cases is gemaakt om de volgende reden. In 2004 is de Rgd in samenwerking met het Ministerie van Financiën gestart met het uitvoeren van PPC-studies voor acht Rijkshuisvestingsprojecten. De evaluatie van dit programma heeft geleid in 2005 tot het opstellen van de Beleidslijn publiek private comperators voor PPS-projecten. Onder deze beleidslijn zijn nieuwe taken en verantwoordelijkheden opgesteld tussen de betrokkenen bij de PPC en er is gewerkt met een andere methodiek om de meerwaarde te bepalen tussen de projectvormen. Tot begin 2007 zijn er vier PPC's uitgevoerd onder de nieuwe beleidslijn en volgens de nieuwe methode. De cases zijn dus qua structuur en besluitvorming overeenstemmend, waardoor het intern vergelijken van de cases wordt vereenvoudigd. Voor een verdere uitleg van het gebruik van cases, zie bijlage 2. De case worden omschreven in bijlage 3. Een tweede en meer praktische reden om voor deze cases te kiezen is het parallel aan dit onderzoek uitgevoerde Evaluatie van de PPC-beleidslijn, waarvoor dezelfde cases zijn gebruikt.

Aanpak Britse situatie

In eerste opzet was de beoogde aanpak voor de Britse situatie hetzelfde als voor de Nederlandse situatie. Vanwege de vertrouwelijkheid was het niet mogelijk om aan casemateriaal te komen. Gekozen is om de Britse situatie in een bredere context te plaatsen door interviews te houden op een projectoverstijgend niveau en gebruik te maken van eerder gepubliceerd materiaal. Het doel hiervan is voornamelijk het inzicht krijgen in het gebruik van de afwegingsmethodiek.

Toepassing bronnen

Op de bronnen die gebruikt zijn om de Nederlandse en Britse situatie in kaart te brengen is inhoudsanalyse toegepast. In de bronnen is naar antwoorden gezocht hoe de voorschriften omgaan met de in dit onderzoek gestelde vragen. De geraadpleegde schriftelijke bronnen voor dit gedeelte van het onderzoek zijn op te delen in voorschriften en achtergrond informatie. De eerste groep beschrijft het proces sec. De tweede groep zijn bronnen die een verklaring of

2.7 Validatie

Een belangrijk onderdeel van een onderzoek is de validatie en in deze paragraaf wordt hier nader op in gegaan. Validatie heeft betrekking op de geldigheid van het onderzoek. Het is de interne kwaliteitsborging van het onderzoek. Twee belangrijke begrippen hierbij zijn de betrouwbaarheid en reproduceerbaarheid van de resultaten. De betrouwbaarheid heeft betrekking op de uitkomsten van het onderzoek en of een andere aanpak leidt tot dezelfde resultaten. De reproduceerbaarheid is de mate waarin hetzelfde onderzoek volgens dezelfde handelswijze een tweede maal kan worden uitgevoerd en dat het leidt tot dezelfde resultaten.

Reproduceerbaarheid

Voor het onderzoek naar de Nederlandse situatie is er gebruik gemaakt van interviews met betrokkenen bij het opstellen van de PPC's in de vier beschouwde cases. Het interview is afgenomen aan de hand van een interviewprotocol (zie bijlage 5). Bij het afnemen van de interviews is ruimte gelaten voor de geïnterviewde om aanvullende opmerkingen in te brengen. De reproduceerbaarheid is hoog, aangezien dezelfde personen kunnen worden uitgenodigd voor een interview. Naast de interviews zijn bronnen gebruikt die binnen de Rgd beschikbaar heeft gesteld. Deze informatie is in twee categorieën op te splitsen. Enerzijds bestaat deze informatie uit brochures en handleidingen die openbaar zijn. Anderzijds bestaat deze informatie uit case-gerelateerde informatie zoals de PPC-rapporten. Deze PPC-rapporten zijn vertrouwelijk, aangezien er informatie in is opgenomen over kosten en risico's betreffende het project. Voor de reproduceerbaarheid is dit in principe niet een probleem als men inzicht in de stukken kan krijgen. Het onderzoek naar de Britse situatie heeft bestaan uit inhoudsanalyse en interviews. De schriftelijke informatie bestaat uit de openbare brochures, rapporten en handleidingen. Er is in deze rapporten gezocht naar informatie over de afwegingsprocedures die worden gemaakt tussen de verschillende contractvormen. Er is voor de Britse situatie geen gebruik gemaakt van cases. De reden hiervoor is de beperkte openbaarheid van casemateriaal. De interviews over de Britse situatie zijn anders dan in de Nederlandse situatie niet afgenomen door niet over een specifieke case te spreken, maar over de algemene toepassing van het afwegingsinstrument. Hiervoor is een interviewprotocol gebruikt (zie bijlage 8)

Betrouwbaarheid

In deze sub-paragraaf wordt toegelicht hoe op de verschillende aspecten van het onderzoek de betrouwbaarheid is geborgd. Eerst wordt de werkwijze over het afnemen van de interviews toegelicht. Vervolgens wordt ingegaan of het onderzoek op een andere wijze uitgevoerd leidt tot dezelfde resultaten.

Nadat de interviews zijn afgenomen en het verslag hiervan voorgelegd aan de geïnterviewde. Door deze stap zijn de fouten en onvolledigheden gereduceerd. In de Nederlandse situatie zijn de

interviews aan de hand van cases gehouden. Wanneer binnen een case een geïnterviewde een tegenstrijdig geluid afgeeft, dan is dit voorgelegd aan de procesmanager PPC die hierover informatie gaf. In de Britse situatie zijn de interviews gehouden op een projectoverstijgend niveau. De uitspraken zijn door deze insteek moeilijk te verifiëren, aangezien hun bevindingen op het gebied van het gebruik van afwegingsinstrumenten gebaseerd zijn op projecten waarvan de achtergrond in dit onderzoek onbekend is gebleven. Voor uitspraken is geprobeerd achtergrond informatie te vinden om deze te ondersteunen.

De vraag of het resultaat van het onderzoek anders was geweest als het anders zou zijn uitgevoerd, laat zich moeilijk beantwoorden. Wanneer gebruik gemaakt had kunnen worden van Britse cases had kunnen worden, dan is het waarschijnlijk dat door crosscase de toepassing van de methodes specifiekere kunnen worden vergeleken.

3 Literatuurstudie

3.1 Inleiding

Het onderzoek is gericht op het afwegingsinstrument dat wordt gebruikt bij de afweging door de staat om al dan niet voor pps te kiezen in de vorm van een DBFMO-contract. In dit hoofdstuk wordt in gegaan op de definitie en achtergronden van pps en DBFMO. Het doel van dit hoofdstuk is om antwoorden te krijgen op de eerste onderzoeksvraag en de daarbij behorende deelvragen. Voor de volledigheid zijn deze vragen opgenomen in box 3.1.

Box 3.1 onderzoeksvraag 1.

2. Wat is pps?
 - 2.1. Wat is DBFMO?
 - 2.2. Wat is de rol van het afwegingsproces en wanneer vindt deze plaats?
 - 2.3. Wat is meerwaarde voor pps?
 - 2.3.1. Welke aspecten dragen bij aan de meerwaarde?
 - 2.3.2. Welke aspecten verlagen de meerwaarde?

In de paragraaf 3.2 wordt een breder kader geschetst ten aanzien van pps door een definitie te geven en de verschillende vormen van pps te benoemen. Vervolgens wordt in paragraaf 3.3 nader in gegaan op de DBFMO-vorm van pps. In deze paragraaf wordt ingegaan op de kenmerken van DBFMO en hoe het proces verloopt. Een onderdeel van het proces is de afweging voor de staat om al dan niet te kiezen voor pps in de DBFMO-vorm. De paragraaf 3.4 gaat in op het afwegingsproces en de meerwaarde die het gebruik van een DBFMO-contract kan behalen voor de staat en welke aspecten hier een bijdrage aan hebben of die de meerwaarde in de weg staan. De laatste paragraaf van dit hoofdstuk is gereserveerd voor de conclusies van dit hoofdstuk.

3.2 Publiek private samenwerking

In de literatuur worden verschillende definities gebruikt om het verschijnsel pps (publiek private samenwerking) te duiden. De eerste die hier wordt genoemd is de definitie zoals deze werd gehanteerd door het toenmalige kenniscentrum pps van het Ministerie van Financiën (website van het Ministerie van Financiën).

“Pps is een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling.”

Een andere definitie is de definitie van Bult-Spiering (Bult-Spiering 2005), die gebaseerd is de definitie van AKRO Consult/Seinpost (AKRO Consult/Seinpost, 1987 in Bult-Spiering 2005)

“PPS is een vorm van samenwerken waarin een of meerdere publieke actoren samenwerken met een of meerdere private actoren aan de realisering van een onderling overeengekomen doel in

een organisatorisch verband met inbreng van middelen, risicoverdeling en verdeling van de opbrengsten.”

Beide definities geven aan dat pps een samenwerkingsverband is tussen private en publiek actoren, waarbij het gaat om het realiseren van een doel. Daarnaast is de inbreng en het risico van de partijen vooraf gedefinieerd en worden er afspraken gemaakt hoe de opbrengsten onder de partijen worden verdeeld. Voor dit onderzoek wordt gekozen de definitie van het Ministerie van Financiën. De definitie sluit beter aan bij het gebruik van pps in de vorm van concessiecontracten wat het onderwerp van dit onderzoek is. Het behoudt van identiteit is in deze definitie van pps nadrukkelijker gesteld dan in de definitie van Bult-Spiering, die geschikt is voor gebiedsontwikkeling in joint ventures. In de volgende paragraaf worden deze twee vormen besproken.

3.2.1 Vormen van pps

De publiek private samenwerking in Nederland is op te delen in twee hoofdvormen, de pps als joint venture en de pps als concessie (Bult-Spiering 2005). De eerste vorm wordt in Nederland vaak gebruikt bij integrale gebiedsontwikkeling en heeft als belangrijk kenmerk dat zowel de publieke als de private actoren vanaf het begin tot aan het eind van het project nauw met elkaar verbonden blijven. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting doordat beide partijen deelnemen aan de SPV (special purpose vehicle), die voor het project wordt opgericht. De projecten kenmerken zich vaak door de inhoudelijke complexiteit en de afspraken die gemaakt worden zijn te kenschetsen als intentie- en samenwerkingsovereenkomsten. De partijen dragen gezamenlijk de risico's. Deze vorm van pps zal in dit onderzoek verder niet aan bod komen.

De tweede vorm van pps is de concessievariant. In de Engelse literatuur wordt deze vorm PFI genoemd (private finance initiative). In deze vorm wordt gewerkt met outputovereenkomsten. De publieke sector heeft vraag naar bepaalde voorzieningen en vraagt de markt om deze te leveren. De DBFMO of BO(O)¹T¹-contracten zijn de gebruikte contractvorm voor pps als concessie. De projecten die geschikt zijn voor het uitvoeren in een concessie zijn vaak technisch complex, maar er bestaat bij de publieke sector duidelijkheid over hetgeen het project moet leveren. Hetgeen het project moet leveren wordt opgesteld in outputspecificaties. Anders dan bij een traditioneel programma van eisen waarin voornamelijk de input voor het ontwerp wordt gegeven, stellen de outputspecificaties wat het project moet kunnen. De risico's worden verdeeld tussen de private en publieke partijen en elk van de partijen is afzonderlijk verantwoordelijk voor de risico's. Voor de projecten wordt vaak een special purpose vehicle (SPV) opgericht met hierin verschillende private partijen. Een aannemer en een architect zijn over het algemeen vertegenwoordigd, maar ook constructeurs, facilitaire dienstverleners en banken, als de financiering is toegevoegd in het contract, kunnen hun capaciteiten samenvoegen om de projecten te realiseren. De kenmerken die verschillen aangeven tussen beide vormen van PPS staan in tabel 3.1.

¹ Build Own Operate Transfer; een contractvorm waarbij de een private partij het project realiseert en exploiteert, waarbij de asset na een afgesproken termijn aan de staat vervalt.

	Joint Venture	Concessie
Integratie	integratie van functies, inhoudelijk complex	integratie van processen, technische complex
Actoren	Gemeenten, ontwikkelaars, Eigenaren	Rijk, provincies, gemeenten, bouwers, financiers, facilitaire bedrijven
Afspraken	intentie- en samenwerkings-overeenkomsten	Outputovereenkomsten
Contractvormen	Entiteit: BV/NV/CV/VOF	DBFMO, BOT

Tabel 3.1 Verschillen Joint Venture en Concessie (Bult-Spiering et al 2005)

In deze paragraaf zijn kort de definitie van pps en de twee hoofdvormen besproken. In de volgende paragraaf wordt nader in gegaan op de pps-vorm die centraal staat in dit onderzoek. De pps als concessie in de vorm van DBFMO.

3.2.2 Gebruik van pps

De toepassing van pps in Europa is ontstaan in de jaren 60 bij de aanleg van tolwegen. In het Verenigd Koninkrijk is pps sinds 1979 in gebruik. De conservatieve regering had als doelstelling had het revitaliseren van de economie door de overheid meer samen te laten werken met private partijen. PFI is officieel in 1992 geïntroduceerd onder de conservatieve regering van Major, maar het gebruik van PFI nam een vlucht onder de in 1997 aangetreden Labor regering (Demirag et al, 2004).

In Nederland wordt voor het eerst gesproken over pps in het regeerakkoord van het tweede kabinet Lubbers. Hierin wordt gesteld: *“Nieuwe vormen worden opgezet van publieke en private samenwerking met de gemeentelijke overheid, het plaatselijke c.q. het regionale bedrijfsleven en indien nodig de rijksoverheid, gericht op het opvoeren van het investeringsvolume ten behoeve van ondermeer de stedelijke vernieuwing.”*

Sinds dit jaar is in verschillende beleidsdocumenten, zoals het Structuurschema Verkeer en Vervoer II (1989) en de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (1991) aangegeven dat sommige delen van de programma's als een samenwerking tussen publieke en private partijen zou moeten worden uitgevoerd. Concessiecontracten kregen een impuls gedurende het tweede kabinet Kok. Het kabinet had te weinig financiële middelen beschikbaar om de benodigde investeringen te doen in de infrastructuur. De oplossing hiervoor is gebruik te maken van het kapitaal van de private sector. Door deze ontwikkeling kwamen concessieprojecten op de politieke agenda, zoals de Tweede Maasvlakte en de Hoge Snelheidslijn (HSL). Naast de reden om de private sector te betrekken bij het investeren in publieke projecten is er een tweede reden waarom pps in de Nederlandse situatie haar ingang vindt. Uit het parlementaire onderzoek naar de bouwfraude (Enquêtecommissie Bouwnijverheid 2002) kwam als conclusie naar voren dat het aanbesteden op laagste prijs onder meer debet was aan de ongewenste gang van zaken in de bouwwereld. Het gebruik van pps is voor de Staat der Nederlanden ook een methode om vernieuwingen aan te jagen in de traditioneel denkende bouwwereld (Rgd 2007). Het in 1999 binnen het Ministerie van Financiën opgerichte Kennis Centrum PPS heeft vijf deelgebieden aangewezen waar PPS gebruikt kan worden:

- Onderwijsinstellingen;
- Infrastructuur;
- Rijkshuisvesting;
- Zorginstellingen;
- Defensie.

Uit een haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd door de Rgd is gebleken dat DBFMO-contracten ook daadwerkelijk meerwaarde kan creëren bij rijkshuisvesting (Rgd 2001). Hierdoor hebben concessieprojecten uiteindelijk ook ingang gevonden in het rijkshuisvestingsbeleid. De Rijksgebouwendienst voert op het moment van schrijven (14 december 2007) vier projecten waarvoor gebruik wordt gemaakt van een DBFMO-contract (RGD website).

- Renovatie Ministerie van Financiën. Het kerndepartement van het Ministerie van Financiën wordt gerenoveerd. Dit is het eerste pps-project voor rijkshuisvesting. Eind 2006 wordt volgens de huidige planning het 25-jarige DBFMO-contract afgesloten
- Nieuwbouw Belastingdienst Doetinchem. Nieuwbouw van 7.500 m² voor de Belastingdienst in Doetinchem in de nabijheid van het station. Het betreft een DBFMO-contract, met een looptijd van 15 jaar.
- Detentiecentrum Rotterdam-Airport. Nieuwbouw voor maximaal 576 gedetineerden op locatie vliegveld Rotterdam-Airport. DBFMO-contract met een looptijd van 25 jaar.
- Huisvesting Informatie Beheer Groep en Belastingdienst te Groningen. Het ontwerpen, bouwen, financieren, beheren en onderhouden van een kantoorgebouw voor de IB-Groep en de Belastingdienst op de Kempensberg in Groningen.

Vanaf begin 2008 start de Rgd met de voorbereiding van nieuwe projecten waaronder het justitieel complex te Schiphol en de Penitentiaire inrichting Zaanstad. Het eerste project is een van de beschouwde cases voor de Nederlandse situatie.

Naast deze projecten is eind 2006 het Montaigne Lyceum opgeleverd dat de eerste PPS school in Nederland is. Eerste berichten verwachten een meerwaarde van 16 % (schoolfacilities website).

3.3 Pps als DBFMO

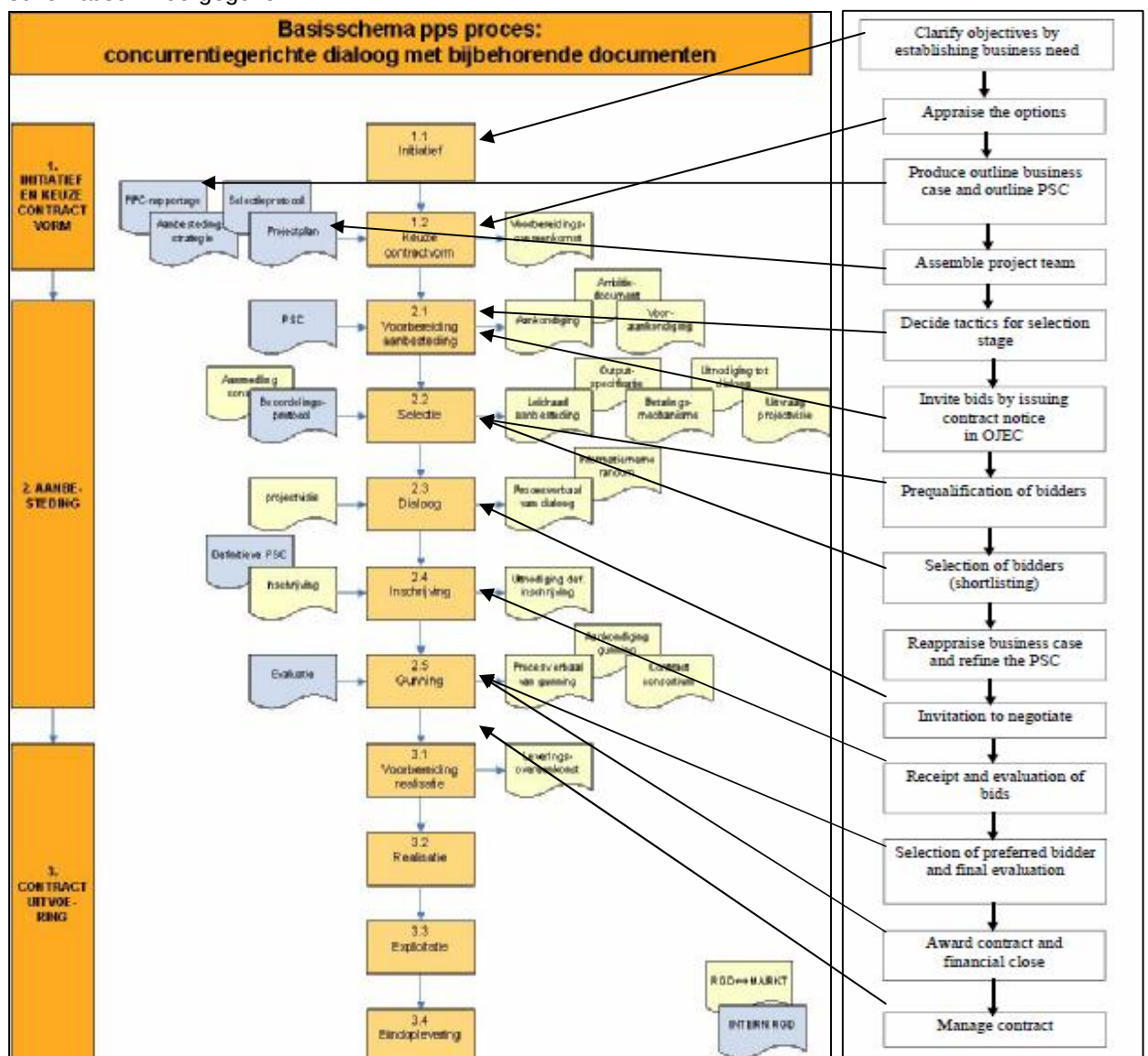
Publiek private samenwerking in de DBFMO-contractvorm komt zoals gezegd overeen met wat in de Engelse literatuur PFI (private finance initiative) wordt genoemd. Binnen deze variant wordt er gewerkt met DBFMO en BOT contracten. Deze contractvormen kennen een andere manier van organisatie en samenwerking dan een traditioneel project (Ball 2000,2006). De meest kenmerkende verschillen zijn hieronder opgesomd:

- De private sector zorgt niet alleen voor het ontwerp en de bouw van een object, maar zorgt ook voor het onderhoud en/of beheer gedurende de exploitatiefase. De private sector heeft dus de verantwoordelijkheid voor het object gedurende de gehele levensduur van het object, de klant heeft één partij die als aanspreekpunt fungeert;
- Outputspecificaties worden gebruikt waarin de overheid de gewenste dienst die ze wil afnemen definieert, in plaats van een gespecificeerd object;

- Risico's worden overgedragen van de publieke naar de private sector. In concessiecontracten dient een werkelijke overdracht van risico's plaats te vinden om meerwaarde te bewerkstelligen. De meerwaarde wordt in de Britse literatuur aangeduid als value for money (VFM).
- De contractduur van DBFMO contracten kennen een lange looptijd van 20 tot 30 jaar.

3.3.1 DBFMO-Proces

In deze paragraaf wordt het aanbestedingsproces bij een concessie behandeld voor de Nederlandse situatie en de Britse situatie. In het aanbestedingsproces zijn de activiteiten sequentieel gepland. In figuur 3.1 zijn de processtappen voor de Nederlandse en Britse situatie schematisch weergegeven.



Figuur 3.1 Processchema pps en PFI (Rgd 2006b, HMT 1999)

Het proces om tot een gunning van het contract kan worden bestaat in het Nederlandse schema uit twee delen (initiatief en keuze contractvorm en aanbesteding). Deze twee delen bestaan uit zeven stappen.

1. Initiatief
2. Keuze contractvorm;
3. Voorbereiding aanbesteding;
4. Selectie;
5. Dialoog;
6. Inschrijving;
7. Gunning.

Deze stappen worden hierna verder uitgewerkt. De contractuitvoering, dit is de fase na de aanbestedingsfase wordt buiten beschouwing gelaten. In figuur 3.1 is aangegeven waar de stappen in het Nederlandse proces overeenkomen met die in het Britse proces.

Initiatief

In de initiatieffase wordt de huisvestingsvraag van de klant nader uitgewerkt. In deze fase wordt nagedacht over de scope van het project om zo de behoefte van de klant vast te stellen.

Keuze contractvorm

Voordat de overheid een concessie kan aanbieden aan de markt, dient zij eerst zich er van te verzekeren dat het gebruik van een concessie leidt tot voordelen. De afweging moet aan de start van het proces worden uitgevoerd om te bepalen of het project meerwaarde kan creëren. Hiervoor zal informatie moeten worden verzameld van zowel financiële als kwalitatieve overwegingen van het project. Op basis van de uitkomst van de PPC kan worden bepaald of het project geschikt is om als concessie uit te voeren. Een nadere toelichting op de procesgang volgt in hoofdstuk 4. Voordat het project daadwerkelijk kan worden aanbesteed, dient het gepubliceerd te worden in het Publicatieblad van de Europese Unie (Kenniscentrum PPS 2002b).

Voorbereiding aanbesteding

Deze fase is voornamelijk gericht op de organisatie van het proces. De projectgroep en de aanbestedingsstrategie dienen te worden vastgesteld. In de aanbestedingsstrategie worden de doelen, de procesinrichting en de beslismomenten in het proces vastgelegd. In deze fase vindt de aankondiging plaats om de markt te informeren.

In deze fase dient ook aangevangen te worden met het opstellen van de public sector comparator (PSC). De PSC heeft een tweeledige doelstelling (Rgd 2006b). Enerzijds is het een instrument om inzicht te krijgen in de lifecycle kosten van het project. Anderzijds is de PSC het benchmarkinstrument waarmee de private biedingen gedurende het proces mee worden vergeleken. Dit model wordt gedurende het aanbestedingproces geactualiseerd op basis van voortschrijdende inzichten.

Selectiefase

Het doel van de selectiefase of de prequalificatie fase is het selecteren van consortia op basis van geschiktheid om het project uit te voeren. De consortia, veelal bestaande uit verschillende marktpartijen, richten hiervoor een Special Purpose Vehicle (SPV) op. De selectie criteria bestaan uit algemene minimum kwaliteitseisen aan het consortium alsmede specifiek voor het project geldende voorwaarden. Het doel is om het aantal consortia terug te brengen, zodat de

totale transactiekosten van het project kunnen worden beperkt. Per project wordt bepaald wat het gewenste aantal consortia zal zijn.

In deze fase is tevens nog de mogelijkheid voor de staat om de outputspecificatie bij te sturen aan veranderde eisen. Zodra begonnen wordt met de dialoofase hebben veranderingen in de outputspecificaties grotere gevolgen.

Dialoofase

In deze fase staat in eerste instantie het informeren van de markt centraal. De overheid stelt de geselecteerde marktpartijen op de hoogte van de inhoud van de concessie, de verwachte outputspecificatie en de regels. In deze fase is het voor de private partijen ook mogelijk eigen inbreng te hebben en vragen te stellen ten aanzien van de inhoudelijke aspecten van de concessie en deze met de publieke partij te overleggen. Na deze eerste ronde is het aan de consortia om met een integrale projectvisie te komen op basis waarvan een verdere selectie van de marktpartijen. Vervolgens wordt de rest van deze fase gebruikt om aspecten van de projectvisie nader uit te werken.

Inschrijvingsfase

In deze fase worden de consortia uitgenodigd om een inschrijving te doen voor de outputspecificatie van de concessie en de daarbij behorende vergoeding die ze verwachten van de publieke partij. Op basis van vooraf gestelde criteria, kiest de overheid een van tevoren vastgesteld aantal consortia uit voor de volgende fase van het proces. Dit keuzeproces wordt shortlisten genoemd.

Gunning

Het doel in deze fase is om het consortium dat economisch meest voordelige aanbidding doet te selecteren. Hiertoe nodigt de staat de consortia uit in deze fase met een Best and Final Offer (BAFO) te komen. De staat verwacht een meer gedetailleerd plan voor de concessie van de private partijen. Nadat de private partijen hun BAFO hebben uitgebracht, kan de overheid nog een keer in onderhandeling treden wanneer dit nodig wordt geacht om betere voorwaarden te krijgen. In deze fase wordt verondersteld dat de partijen hun biedingen gestand kunnen doen en dus ondersteuning hebben van banken.

Zoals gesteld zal het consortium met de beste aanbidding in deze fase het werk gegund krijgen. Voorwaarde is wel dat de meest gunstige aanbidding leidt tot meerwaarde ten opzichte van een traditionele aanpak. In deze fase wordt gebruik gemaakt van de Publieke Sector Comparator (Kenniscentrum PPS 2002b). Als blijkt dat de aanbidding voordeliger is dan de PSC, dan wordt het contract tot in detail uitgewerkt (commercial close), vervolgens worden de financiële kaders vastgesteld (financial close). Hierna kan het concessiecontract getekend worden. Als het contract afgesloten is, dient dit wederom te worden gepubliceerd in het publicatieblad van de Europese Unie.

3.4 Afweging contractvormen

Zoals in de vorige paragraaf is aangetoond, verloopt een DBFMO-project anders dan een traditioneel project. Niet alleen procesmatig zijn er verschillen tussen de contractvormen, maar inhoudelijk zijn de projecten verschillend. De keuze voor de contractvorm moet worden genomen voordat de markt wordt betrokken bij het project.

Doel van het afwegingsinstrument

Twee zaken zijn noodzakelijk voordat in het Verenigd Koninkrijk een project als concessie mag worden uitgevoerd. Ten eerste moet er sprake zijn van risico-overdracht van de publieke naar de private sector. Ten tweede moet er voor de overheid sprake zijn van Value for Money (VFM) of te wel meerwaarde. Een project zou volgens de HM Treasury (Ministerie van Financiën in het Verenigd Koninkrijk) alleen in PFI mogen worden uitgevoerd wanneer het de beste value for money zou opleveren (HMT 2006). De mate waarin deze zaken worden bereikt in een project is het doel van het afwegingsproces.

HMT omschrijft VFM als de optimale combinatie van lifecycle kosten en de kwaliteit van de dienst die geleverd moet worden en benadrukt dat dit niet de laagste prijs hoeft te betekenen (HMT 2006). Een andere definitie van VFM is die van Jacobs (Jacobs 1998, geciteerd in Demirag 2004) die stelt dat VFM de uitkomst is van het onderzoek, dat vast moet stellen of de organisatie betreffende de concessie economisch, efficiënt en effectief gepresteerd heeft met haar middelen, taken, procedures en doelen. Economisch betekent het verkrijgen van de kwalitatief geschikte middelen voor de laagste prijs. Efficiëntie is het zekerstellen dat de verhouding tussen middelen en output maximaal is. Effectiviteit is de mate waarin de output leidt tot het gewenste doel. Het verschil tussen de definities is dat HMT een optimale situatie beschrijft tussen kwaliteit en lifecycle kosten. De definitie van Jacobs in Demirag (2004) geeft aan dat VFM een uitkomst is van een onderzoek naar verschillende aspecten van een project en er wordt niet gesproken van een optimaal punt. Voor dit onderzoek wordt de VFM oftewel de meerwaarde tussen twee contractvormen gezien als een resultaat van het afwegingsproces en dat sluit aan bij de tweede definitie.

De Nederlandse overheid volgt de Britten in deze benadering in de benadering dat gekozen moet worden voor meerwaarde. De meerwaarde die in een project kan worden behaald, kan vertaald worden in vier zaken (Bult-Spiering et al 2006).

- Innovatie in proces en product;
- Grotere efficiëntie;
- Meerwaardecreatie voor de klant;
- Creatie van lifecycle waarde.

De meerwaarde bestaat uit financiële en kwalitatieve meerwaarde. De kwalitatieve meerwaarde zijn de zaken die niet kunnen worden gekwantificeerd. Formeel is het standpunt dat er gekozen wordt voor hoogste kwaliteit bij een gegeven prijs of de laagste prijs bij een gegeven kwaliteitsniveau. In de praktijk blijkt dat de keuze in sommige infrastructurele projecten wordt genomen op basis van financiële meerwaarde (Bult-Spiering et al 2006). In de afweging moeten slechts zaken worden opgenomen die een onderscheidend vermogen hebben. Wanneer er geen

verschil is tussen de traditionele en DBFMO-variant, dan dient het niet opgenomen te worden in de afweging.

Afwegingsinstrumenten

Gedurende het proces om tot een DBFMO-contract te komen wordt in Nederland de PPC (Publiek Private Comperator) gebruikt om inzicht te krijgen in de mogelijke meerwaarde die de PPS-uitvoering kan leveren gedurende de levenscyclus van het project. De PPC is dus de afweging binnen de staat om te bepalen of een DBFMO-uitvoering kan leiden tot meerwaarde voor de Staat der Nederlanden ten opzichte van andere contractvormen, voordat de markt wordt gevraagd te participeren. De PPC stelt de publieke opdrachtgever in staat hierin een overwogen beslissing te nemen. Deze beslissing wordt door de PPC transparant gemaakt en de gegevens op basis waarvan de beslissing wordt genomen, zijn traceerbaar. Door gebruik te maken van een voor het project vastgestelde methode zal het proces objectiever zijn, dan wanneer er ad hoc een afweging moet worden genomen, omdat de opstellers gedwongen worden een bepaald stappenplan te volgen, waardoor omissies in het denkproces worden voorkomen.

De doelstelling in de Britse situatie zijn overeenkomstig met de Nederlandse. Het doel van de Project Level Assessment is het ondersteunen van de besluitvorming door het aantonen of er al dan niet Value for Money wordt behaald. De Value for Money Assessment Guidance (HMT 2006) benadrukt het belang van een onderbouwing van de aannames die ten grondslag liggen van de bepaling van de meerwaarde. Door het leveren van het bewijs wordt het besluit traceerbaar gemaakt in de zin, dat andere partijen kennis kunnen nemen van de afwegingen die de aanbestedende publieke dienst heeft gemaakt.

In de hoofdstukken 5 en 6 wordt de aanpak om tot de keuze voor aanbestedingsvariant te komen, respectievelijk besproken voor de Nederlandse en de Britse situatie.

3.5 Meerwaarde

De afweging tussen de contractvormen wordt gemaakt op basis van meerwaarde of te wel VFM. Deze meerwaarde wordt Deze paragraaf zal nader ingaan op deze meerwaarde en hoe deze wordt tot stand komt. In deze paragraaf wordt eerst ingegaan op de aspecten die leiden tot meerwaarde en daarna volgen de nadelen van het gebruik van DBFMO.

3.5.1 Voordelen DBFMO

Het gebruik van DBFMO-contracten heeft voordelen ten opzichte van een traditionele uitvoer. De voordelen zoals deze hier worden besproken hebben betrekking op de meerwaarde die de DBFMO-variant kan bieden vergeleken de traditionele variant. In de Britse literatuur wordt deze meerwaarde aangeduid met Value for Money (VFM). Het uitgangspunt voor deze paragraaf zijn de zes "key drivers" die leiden tot een versterking van VFM in het project (Arthur Andersen en LSE, 2000, geciteerd in Kee 2002). De zes punten worden in dit hoofdstuk verder uitgewerkt.

1. Risico-overdracht van de publieke naar de private sector op het gebied van kosten in de realisatie en exploitatie;
2. Lange termijn contracten zodat de private investering kunnen worden terug verdiend en de kosten voor de publieke partij kunnen worden verlaagd;
3. De focus op de outputspecificatie;
4. Sturing op competitie om de kosten te verlagen;

5. Het gebruik van prestatiecontracten om zo de private partijen te stimuleren tot het leveren van goede prestaties;
6. Private management vaardigheden zorgen voor een efficiëntere levering van diensten en voor schaalvoordelen.

Risico-overdracht

Bij een concessiecontract dienen de risico's te liggen bij de partij die deze het best kan beheersen. De publieke partij dient er dan ook voor te zorgen dat dit gebeurt. De risico-overdracht als driver voor VFM speelt de volgende paradox. Door het overdragen van meer risico's van de publieke naar de private sector, wordt het project voor de financiers van de private sector risicovoller. Deze zullen een hogere vergoeding vragen voor dit risico, waardoor de PFI duurder wordt (Owen en Merna 1997, geciteerd in Coulson 2006). Deze paradox kan worden doorbroken door te stellen dat de optimale risicoallocatie niet betekent zoveel mogelijk risico over te dragen van de publieke partijen naar de markt, maar slechts de risico's die de markt beter kan beheersen waardoor de kosten voor het risico voor het project lager zullen zijn.

Lange termijncontracten

De publieke partij moet genoeg mogelijkheden aan de marktpartijen geven om hun investering terug te kunnen verdienen. Het voordeel van concessies ligt voor een deel in de afstemming tussen realisatie, beheer en onderhoud. Het gaat in concessiecontracten voor de private partijen niet om het project voor het laagst mogelijke bedrag te realiseren, maar om de totale lifecycle kosten te minimaliseren. Om zoveel mogelijk voordeel te behalen dient de publieke partij de contracten af te sluiten die lang genoeg zijn om de gemaakte investeringen in de realisatiefase terug te laten verdienen door het consortium.

Het gebruik van private financiering bij DBFMO versterkt het denken in life cycle costs (LCC) bij het consortium en de publieke partij meer dan bij andere contractvormen. Spackman stelt dat hiervoor geen empirisch bewijs is (Spackman 2002). Een ander voordeel van het gebruik van private financiering bij DBFMO-projecten is dat op het moment dat de private financier kapitaal voor een lange termijn committeert aan een project, het voor deze partij moeilijk is om de deelname aan het project te beëindigen. Spackman geeft aan dat het partners in theorie al moeilijk wordt gemaakt om hun deelname aan het project te beëindigen vanwege hun contractuele verplichtingen, maar in de praktijk blijkt dat het moeilijk is partijen hier aan te houden. Daarom zou het inbrengen van risicodragend kapitaal de contracten extra kunnen bekrachtigen en het commitment kunnen verstevigen.

Outputspecificatie

De focus bij de publieke partij moet liggen op de output van het project en dient dus niet een traditionele rol te vervullen door zelf bestek en tekeningen te maken of een opmaat hiertoe. Meerwaarde wordt bereikt doordat een outputspecificatie stimuleert het innovatieve vermogen van de markt. Wanneer de publieke partij met voorschriften komt, neemt de vrijheid en het vermogen om te innoveren en om andere creatieve oplossingen te introduceren af.

Competitie

Marktwerking zorgt er voor dat meerwaarde wordt behaald. De marktpartij die de gevraagde outputspecificatie levert tegen de economisch voordeligste prijs, zou het contract moeten krijgen. Hiervoor is het wel noodzakelijk dat er competitie is tussen marktpartijen. Het gebruik van

concessiecontracten kan profiteren van het klassiek economische idee van de efficiëntie van de markt (Kee 2002). Door de concurrentie die wordt gecreëerd bij concessiecontracten wordt competitie gecreëerd tussen de verschillende marktpartijen, wat leidt tot een efficiëntere allocatie van middelen dan de situatie waarin de overheid het zelf organiseert. De taak van de overheid is het uitvoeren van de taken die ze zich zelf ten doel heeft gesteld en waarvoor ze van de kiezer het mandaat hebben gekregen. Deze output heeft veelal de vorm van een dienst en deze dienst dient zo efficiënt mogelijk te worden geleverd aan het publiek. Het is begrijpelijk dat de markt hierin assisteert, wanneer deze het efficiënter kan aanbieden aan de markt.

Prestatiecontracten

De contracten moeten worden opgesteld, zodat op basis van de output specificaties prestaties kunnen worden gemeten op basis waarvan de vergoedingen worden betaald. Het creëren van incentives oftewel prikkels leidt er toe dat er meer kwaliteit wordt geleverd tegen een bepaalde prijs. Deze incentives hebben de vorm van een bonus/malus systeem, waarbij het consortium voor goede prestaties extra worden beloond, maar bij mindere prestaties worden gekort op de beschikbaarheidvergoeding. De prikkels moeten het consortium stimuleren een optimale prestatie te leveren en voorkomen moet worden dat door perverse prikkels te veel wordt geleverd zonder dat hier vraag voor is. Wanneer het contract deze zaken vast kan leggen dan leidt het gebruik van prestatiecontracten meer meerwaarde.

Private management vaardigheden

Door private management vaardigheden zouden de diensten en objecten effectiever kunnen worden geleverd. Deze lagere kosten leiden weer tot meer value for money. De publieke partij dient inzicht te hebben in haar eigen kostenstructuur en het vermogen dit te managen, om zo de kosten van de markt te vergelijken. Private financiers bewaken de kosten beter dan publieke partijen volgens het IPPR (Institute for Public Policy Research). Spackman stelt dat hiervoor weinig bewijs is en roept de vraag op waarom de publieke sector zelf niet effectiever de kosten gaat bewaken, dan wel management in huurt om dit in projecten te organiseren. Een ander voordeel is het toezicht van de kredietverstrekkers in een DBFMO als pressiemiddel kunnen dienen voor het leveren van prestaties door het consortium. Het consortium met daarin al dan niet een kapitaalverstrekkende organisatie, kan de leningen pas terug betalen op het moment dat er revenuen worden gegenereerd. De betalingsstructuur in DBFMO is ingericht dat er beschikbaarheidvergoedingen van de publieke sector pas worden betaald op het moment dat er daadwerkelijk iets beschikbaar is. Door het toezicht van de banken wordt verondersteld dat projecten minder vertraging kennen in de realisatiefase dan bij een traditionele aanpak en dat reparaties sneller zullen worden uitgevoerd bij pps. Onderzoek in het Verenigd Koninkrijk geeft aan dat PFI-projecten vaker op tijd worden gerealiseerd dan niet PFI-projecten (HMT 2003, Redmond 2006).

3.5.2 Nadelen DBFMO

Naast de in de vorige paragraaf benoemde voordelen kent het gebruik van DBFMO-contracten ook nadelen. In deze paragraaf worden deze nadelen besproken.

1. Flexibiliteit
2. Hogere kapitaallasten
3. Hogere transactiekosten

Flexibiliteit

In traditionele projecten is de overheid eigenaar en verantwoordelijk voor het gebruik van de objecten. In het geval van concessies verschuift deze verantwoordelijkheid naar de markt. Het verlies aan invloed op wie bijvoorbeeld medehuurdens worden in een pand, kan nadelig zijn voor de overheid. Wanneer gedurende de looptijd de vraag van de klant verandert, heeft het consortium een monopoliepositie om deze wijziging door te voeren. De aanbestedende dienst kan deze vraag niet in de markt neerleggen vanwege het contract. Door gebruik te maken van instrumenten als benchmarking en market testing worden de negatieve effecten van het monopolie ten dele voorkomen, maar het heeft een negatieve invloed op de meerwaarde voor het project.

Benchmarking is het vergelijken van de kosten van het consortium voor een bepaalde dienst ten opzichte van de gemiddelde kosten van deze dienst in de markt. Er dienen vooraf afspraken te worden gemaakt door de contractpartners hoe omgegaan wordt met eventuele verschillen. Bij Market testing wordt aan het consortium gevraagd de dienst aan te besteden aan marktpartijen die hierop een offerte kunnen uitbrengen (HMT 2006a, Rgd 2006c). Ook voor market testing geldt dat er voordat de procedure wordt gestart afspraken moeten worden gemaakt over de wijze waarop omgegaan wordt met eventuele verschillen.

Hogere kapitaallasten voor het project

De publieke sector kan goedkoper lenen dan private sectoren. De grondslag hiervoor is het beperkte risico dat kapitaalverstrekkers lopen bij het geld uitlenen aan een overheidsorgaan ten opzichte van een private partij. De WACC (weighted average cost of capital)² ligt voor een concessie enkele procentpunten hoger dan een traditioneel door de overheid gefinancierd project. Op dit punt is kritiek en deze is dat het extra percentage dat moet worden betaald aan de financier door een private partij moet worden doorberekend in de beschikbaarheidsvergoeding door de overheid en indirect dus door de belastingbetaler. Wanneer de overheid het project financiert tegen een lager rentetarief, maar dus met behoud van risico's en het gaat mis, dan moeten de bijkomende kosten van het project ook door de belastingbetaler worden betaald. (De Fraja 2002). Naast deze theoretische benadering, kwam uit het onderzoek van Arthur Andersen en Enterprise LSE (2000) naar voren dat door de toenemende ervaring met PFI de kosten van het lenen tussen de overheid en de markt steeds kleiner wordt.

Hogere transactiekosten

Projecten waarbij een DBFMO-contract wordt toegepast, betreffen vaak complexe vraagstukken en dito onderhandelingen. Het vereist veel additionele investeringen van zowel de publieke als de private sector om tot een contract te komen. Dit maakt pps dan ook minder geschikt voor projecten met een relatief laag investeringsvolume, omdat de transactiekosten dan een onevenredig groot aandeel hebben in de totale kosten en dat het onwaarschijnlijk is dat deze kunnen worden terugverdiend in het vervolg van het project.

² De WACC is een maat voor risico van het project. Hoe hoger de WACC bij een project des te hoger het verwachte risico van het risico van de partijen die het kapitaal beschikbaar stellen.

3.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is een antwoord op gegeven op de eerste onderzoeksvraag. De term pps is een containerbegrip voor samenwerkingsverbanden waarbij de staat en de markt door middel van samenwerking een doel realiseren. Het gaat in pps om de het delen van taken en verantwoordelijkheden. Het ontstaan van pps kent verschillende oorzaken. In de Britse situatie is pps gebruikt om een alternatieve bron van kapitaal om investeringen te doen in overheidsterreinen waar al enige tijd sprake was van onderinvestering. In de Nederlandse situatie is voor Rijkshuisvesting voornamelijk sprake van het bieden van een alternatieve methode om een project te realiseren waarbij meerwaarde kan worden gecreëerd voor de staat.

DBFMO-contracten worden ook tot pps-contracten gerekend. Een DBFMO-contract of concessiecontract is een geïntegreerd contract waarbij ontwerp, uitvoering, financiering, onderhoud en facilitaire diensten voor een huisvestingsobject in een contract aan de markt worden uitbesteed. In de DBFMO-contractvorm vindt de samenwerking van pps voornamelijk plaats in het precontractuele stadium waarin de publieke en private partijen overeenstemming proberen te bereiken over de verdeling van risico's en de vergoedingen hiervoor.

De staat moet een afweging maken of een project geschikt is om als pps-project in de markt te zetten. Deze afweging moet gebeuren voordat de markt wordt betrokken in de aanbesteding. In het afwegingsproces wordt bepaald welke contractvorm leidt tot de meeste meerwaarde. Met meerwaarde wordt bij het gebruik van pps bedoeld economische meerwaarde. De contractvorm die gekozen wordt, heeft de meeste kwaliteit voor een gegeven prijs of de laagste prijs voor een gegeven kwaliteit. Dit betekent dus niet per definitie dat gekozen wordt voor de laagste prijs. Zaken die zowel bij de traditionele en de DBFMO-contractvorm een rol spelen zijn niet onderscheidend in de afweging en behoren geen rol te spelen in de afweging.

In de tabel 3.2 zijn de argumenten pro en contra ten aanzien van het gebruik van DBFMO ten opzichte van een traditionele uitvoer. De argumenten pro zouden, mits goed uitgevoerd, moeten leiden tot meerwaarde voor DBFMO. De argumenten contra hebben een negatieve uitwerking op de meerwaarde voor DBFMO. Omdat de invloed van elk van de aspecten op de meerwaarde per project verschillend is, is een afweging nodig.

Meerwaarde verhogende aspecten voor pps	Meerwaarde verlagende aspecten voor pps
• Commitment marktpartij door langdurige investering • Effectiever management door marktpartijen • Toezicht kapitaalverstrekker • Lagere kosten door risicoallocatie • Lifecycle optimalisatie door lange contracten • Innovatie door outputspecificatie • Sturen op marktwerking • Prestatiecontracten prikkelen tot kwaliteit	• Hoge transactiekosten publiek en privaat • Hogere kapitaalvergoedingen • Flexibiliteit

Tabel 3.2 meerwaarde verhogende en verlagende aspecten voor pps

4 Beoordelingscriteria

4.1 Inleiding

Het doel van dit hoofdstuk is het vastleggen van de criteria waarmee de afwegingsmethodieken en de toepassing daarvan in de praktijk worden beoordeeld. De twee begrippen die hierin centraal staan zijn de doelmatigheid en de effectiviteit. De doelmatigheid is de mate waarin de afwegingsmethodiek geschikt is om de afweging te maken tussen de verschillende contractvormen. Het gaat hierbij om de mate waarin de methodiek volgens de voorschriften geacht kan worden een afweging te maken op basis van meerwaarde tussen de contractvormen. De effectiviteit is de mate waarin de methodiek het gestelde doel kan bereiken. Hierbij gaat het om de toepassing van de methodiek in de praktijk. De beoordelingscriteria voor de doelmatigheid en de effectiviteit worden respectievelijk in paragraaf 4.2 en 4.3 behandeld.

4.2 Doelmatigheid

Met het vaststellen van de doelmatigheid wordt beoogd een uitspraak te doen of de gebruikte methodiek geschikt is voor het maken van de keuze tussen de afgewogen contractvormen. De keuze voor de contractvorm dient te worden gemaakt op basis van meerwaarde. De meerwaarde bestaat uit financiële en kwalitatieve meerwaarde. In het vorige hoofdstuk zijn de aspecten opgesteld die leiden tot hogere of lagere meerwaarde. Deze aspecten zijn onderscheidend per contractvorm en hierdoor ontstaan er verschillen in meerwaarde. De eerste stap om de doelmatigheid vast te stellen is te bepalen of de afwegingsmethodiek volledig is ten aanzien van de aspecten. De tweede stap in het vaststellen van de meerwaarde is het bepalen hoe deze aspecten bijdragen aan de meerwaarde. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt naar de aspecten die worden gekwantificeerd en de aspecten die niet gekwantificeerd worden en kwalitatief worden beschouwd. Het is daarbij ook de vraag hoe deze zaken met elkaar moeten worden afgewogen om tot een besluit te komen.

Box 4.1 Beoordelingscriteria doelmatigheid

- Volledigheid van aspecten dat invloed heeft op de meerwaarde
- Is de vertaling van de aspecten naar meerwaarde geschikt
- Worden de kwalitatieve en kwantitatieve meerwaarde in relatie gebracht en zo ja op welke wijze

Toelichting keuze beoordelingscriteria

Per criteria wordt een nadere toelichting gegeven wat de doelstelling is en welke beperkingen het kent.

Volledigheid van aspecten dat invloed heeft op de meerwaarde: Om een afweging te kunnen maken tussen de contractvormen moet het instrument dat hiervoor wordt gebruikt in staat zijn om de verschillen tussen de contractvormen duidelijk te maken. De aspecten waar naar gekeken

wordt in dit onderzoek zijn zoals gesteld voortgekomen uit de literatuurstudie. De lijst die in het literatuuronderzoek naar voren zijn gekomen, is niet volledig in de zin dat alle aspecten zijn opgenomen. De aspecten met betrekking tot de meerwaarde die opgenomen zijn in het vorige hoofdstuk, worden in de literatuur genoemd als de belangrijkste aspecten en daarmee de meest significante invloed hebben op de meerwaarde. Het doel in het onderzoek is dan ook te bezien of deze meerwaarde bepalende aspecten zijn opgenomen in de afwegingsmethodieken.

Is de vertaling van de aspecten naar meerwaarde geschikt: Als de aspecten zijn opgenomen in de afwegingsmethodiek dan is de vervolgvraag op welke wijze dit gebeurt. Worden de aspecten gekwantificeerd of niet en welke aannames worden hierbij gebruikt.

Worden de kwalitatieve en kwantitatieve meerwaarde in relatie gebracht en op welke wijzen: Als de afwegingsmethodiek een kwantitatieve meerwaarde en een kwalitatieve meerwaarde kent dan is de vraag hierbij hoe tussen deze zaken een afweging wordt gemaakt en op welke manier dit gebeurt.

4.3 Effectiviteit

De effectiviteit heeft als doel een uitspraak te doen over de doeltreffendheid van de afwegingsmethodiek. De centrale vraag is hierbij of door de toepassing van de methodiek een afweging gemaakt kan worden tussen de contractvormen. Een criterium waarop dit wordt beoordeeld, is in hoeverre de methodiek wordt gevolgd. Het volgen van de methodiek is op te delen in de aspecten inhoudelijk en procesmatig. Het inhoudelijk aspect heeft betrekking op het vaststellen van de meerwaarde met behulp van het afwegingsinstrument. De procesmatige kant heeft betrekking op de wijze hoe de afweging uiteindelijk wordt opgesteld en hoe de besluitvorming hierover verloopt. Om het afwegingsmethode toe te passen is het noodzakelijk dat de betrokkenen voldoende kennis hebben van de contractvormen om hier een uitspraak over te doen. Als derde punt waarop de effectiviteit is de mate waarin er gestuurd wordt op meerwaarde. De vraag hierbij is of er gedurende het proces alleen gestuurd wordt op meerwaarde of dat ook andere belangen een rol spelen in het proces.

Box 4.2 Beoordelingscriteria effectiviteit

- Volgen methodiek
 - o Inhoudelijk
 - o Procesmatig
- Kennisniveau betrokkenen
- Sturing op meerwaarde

Toelichting keuze beoordelingscriteria

De bovenstaande criteria en de keuze hiervoor wordt hieronder nader toegelicht.

Volgen methodiek inhoudelijk en procesmatig: De keuze voor dit criterium ligt besloten in de overweging dat om de effectiviteit van de afwegingsmethodieken te kunnen beoordelen het nodig is om de toepassing ervan in de praktijk te beoordelen. Het gaat hier om de inhoudelijke toepassing, is alle data voor de afweging beschikbaar en worden de modellen en voorschriften toegepast zoals is voorgeschreven, en de procesmatige toepassing, waarbij wordt gekeken of de procedurele stappen worden genomen zoals deze worden voorgeschreven door de methodiek. Door te kijken naar de punten waarin de voorschriften verschillen van de daadwerkelijke

toepassing kan een uitspraak worden gedaan over de mate waarin de methodiek in staat is een afweging te maken tussen de contractvormen.

Kennisniveau betrokkenen: Het maken van een afweging tussen twee contractvormen vereist kennis van verschillende aspecten van een aanbestedingsproces. Met dit criterium wordt bekeken in welke mate de betrokkenen kennis hebben van aanbestedingsprocessen en van de DBFMO-contractvorm. Hierbij wordt uitgegaan van de impliciete aanname, dat meer kennis leidt tot een effectievere uitvoer van de afwegingsmethodiek. Ook wordt bekeken of en in welke mate de aanbestedende diensten ondersteuning krijgen bij het maken van de afweging.

Sturing op meerwaarde: Het doel van de afwegingsmethodieken is het bepalen welke aanbestedingsvorm de meeste meerwaarde biedt. De vraag is of in de praktijk alleen op meerwaarde wordt gestuurd of dat er andere belangen kunnen zijn. Wanneer andere belangen dan meerwaarde worden geïntroduceerd in de afweging, dan zal dit ten koste gaan van de effectiviteit van de afweging.

5 Nederlandse situatie

5.1 Inleiding

Op basis van de aanbevelingen uit de nota “Meer waarde door samenwerken” is in het Regeerakkoord 1998 als doelstelling van pps geformuleerd: het realiseren van meerwaarde ten opzichte van een andere (traditionele) uitvoering. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in financieel-economische meerwaarde (efficiencywinst) en kwalitatieve meerwaarde (bijvoorbeeld een innovatiever ontwerp). Het gaat in de afweging uiteindelijk om welke aanbestedingsvorm een gegeven kwaliteit voor de laagste prijs. De rijksoverheid streeft naar een gecontroleerde verbreding van pps. De pps-projecten in de nabije toekomst moeten een grote kans van slagen hebben en de nadruk in deze projecten moet liggen op het verkrijgen van kennis ten aanzien van pps (Algemene Rekenkamer 2002). In het Algemeen Overleg van de Tweede Kamer op 1 februari 2007 is opnieuw bevestigd dat er brede steun is in de Tweede Kamer voor pps en dat er zorg leeft dat onvoldoende nieuwe pps-projecten tot stand komen. Om nieuwe projecten te realiseren is in 2005 in de Ministerraad afgesproken dat alle huisvestingsprojecten met een investeringsvolume van boven de 25 miljoen euro via een PPC worden beoordeeld op hun meerwaarde bij een pps-aanbesteding. Het huidige kabinet heeft het belang van het doen van een goede afweging naar publiek private samenwerking bevestigd.

In dit hoofdstuk wordt het Nederlandse afwegingsmethode besproken. Het doel is om de derde onderzoeksvraag en de daarbij behorende deelvragen te beantwoorden. Deze zijn voor het overzicht opgenomen in box 5.1.

Box 5.1 Onderzoeksvraag 3.

3. Hoe wordt de meerwaarde bepaald in Nederland?
 - 3.1. Is het Nederland afwegingsinstrument doelmatig?
 - 3.1.1. Hoe ziet het proces er uit?
 - 3.1.2. Is het instrument volledig in het bepalen van de meerwaarde?
 - 3.2. Is de toepassing van het instrument in Nederland effectief?
 - 3.2.1. Wordt het afwegingsinstrument procesmatig toegepast zoals voorgeschreven?
 - 3.2.2. Wordt het afwegingsinstrument inhoudelijk toegepast zoals voorgeschreven?
 - 3.3. Zijn er discrepanties tussen voorschriften en praktijk en heeft dit gevolgen voor de meerwaarde?

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 5.2 wordt de algemene procesgang en de raakvlakken van de PPC beschreven. In paragraaf 5.3 wordt hetgeen is voorgeschreven behandeld. Op het eind van deze paragraaf wordt beoordeeld in welke de afwegingsmethode doelmatig is door de naar de volledigheid van de aspecten die invloed hebben op de meerwaarde te kijken en door te beoordelen hoe de meerwaarde wordt vastgesteld. In paragraaf 5.4 wordt aan de hand van de Nederlandse cases beschreven hoe het model in de praktijk wordt toegepast met als doel om te beoordelen of het de afwegingsmethodiek effectief is en te bepalen waar de afwegingsmethodiek anders wordt toegepast dan is voorgeschreven. In paragraaf 5.5 volgt de conclusie van het hoofdstuk.

5.2 Proces PCC

In deze paragraaf wordt het PPC-proces besproken en de partijen die hierbij betrokken zijn. DBFMO-contracten moeten worden toegepast wanneer deze vorm van uitvoer leidt tot meerwaarde voor de staat. Het project moet daarom vooraf aan enkele voorwaarden voldoen voordat overwogen wordt het project in een DBFMO uit te voeren (Rgd 2006). Volgens de Rgd moet er voor het project sprake zijn van:

1. Aangetoonde nut en noodzaak van de huisvestingsvraag en goedkeuring hiervan door de Inspectie Rijksfinanciën (IRF);
2. De klant een stabiele vraag heeft naar de huisvesting;
3. Het een grote investering van meer dan 25 miljoen betreft;
4. Commitment van de publieke sector en steun op hoger niveau.

Nadat is vastgesteld dat aan de bovenstaande voorwaarden is voldaan, wordt gestart met het formeren van de stuurgroep en de projectgroep om de PPC uit te voeren. Het PPC-instrument beoogt een uitspraak te doen over de financieel economische aantrekkelijkheid van de traditionele en de DBFMO-uitvoering. De PPC wordt opgesteld uit het oogpunt van de staat. Zaken als de betaling van BTW worden niet meegenomen in de afweging, omdat deze voor de staat gezien niets uitmaken. De BTW betaalt aan het consortium door een overheidsorganisatie vloeit weer terug naar de overheid.

De PPC-methodiek en de rekenmodule zoals deze gebruikt wordt bij rijkshuisvestingsprojecten is opgesteld op basis van de voorschriften zoals deze zijn vastgelegd in de Handleiding PPC van het Kenniscentrum PPS (Ministerie van Financiën 2002). De methodiek zoals deze op dit moment wordt toegepast bij de Rijksgebouwendienst is goed gekeurd door het Ministerie van Financiën. De werkwijze en de wijze waarop de besluitvorming plaats vindt, is vastgelegd in de Beleidslijn voor PPC's bij rijkshuisvesting (Rijksgebouwendienst 2005).

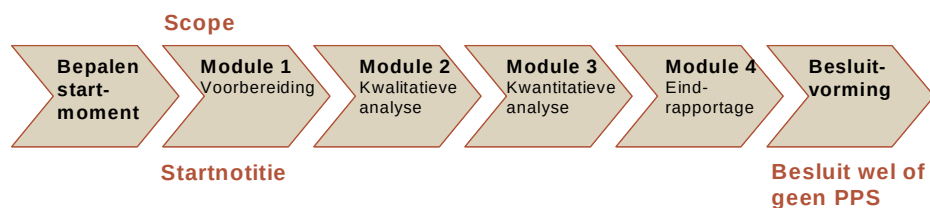
Het PPC-proces bestaat uit vier modules die moeten worden uitgevoerd en een besluitvormingsfase. Voordat met de eerste module wordt gestart wordt een aanlooperperiode gebruikt om enkele zaken te regelen. De fase voorafgaand aan de voorbereidingsfase wordt het "bepalen van het startmoment" genoemd. Bij de modules staat aangegeven wat de indicatieve doorlooptijd is (Rgd 2007). Het proces ziet er als volgt uit:

- Bepalen startmoment;
- Module 1. Voorbereidingsfase (2 weken);
- Module 2. Kwalitatieve analyse (3 weken);
- Module 3. Kwantitatieve analyse (2 weken);
- Module 4. Eindrapportage en advies (2-3 weken);
- Besluitvormingsfase.

In figuur 5.1 is het PPC-proces schematisch weergegeven.

Bepalen startmoment: In deze fase wordt de klant van informatie voorzien. De klantorganisatie heeft voor het doorlopen van het PPC-proces kennis nodig van pps in het algemeen en procedurele kennis van de PPC. De klant dient zorg te dragen voor verdere verspreiding en behoud van de informatie binnen de organisatie. De directie PPS&I verzorgt namens de Rgd de informatievoorziening ten aanzien van het proces aan de klant.

Naast de informatie voorziening moet in de voorbereidingsfase binnen de betrokken organisaties voldoende capaciteit worden vrijgemaakt voor de betrokkenheid bij de PPC. In de beleidslijn voor PPC's bij rijkshuisvestingsprojecten is opgenomen wat de bijdrage moet zijn van elk van de betrokken organisaties. De capaciteit dient daarop afgestemd te worden.



Figuur 5.1 schematische weergave PPC-proces (bron Rgd)

Module 1 Voorbereidingsfase: In deze fase wordt de scope van het project bepaald. Deze is nodig om de latere afweging tussen traditioneel en PPS variant te kunnen maken. Onderzocht moet worden of en zo ja welke diensten dienen te worden opgenomen in de concessie. Daarnaast wordt in deze fase een planning voor het verdere PPC en worden taken en verantwoordelijkheden vastgelegd in een communicatieplan. Als afsluiting van dit proces dient de stuurgroep een besluit te nemen over de opgeleverde startnotitie van het de PPC voor het project.

Module 2 Kwalitatieve analyse: de kwalitatieve analyse bestaat uit een risico- en een verschillenanalyse. In de kwalitatieve analyse wordt de informatie verzameld waarmee het rekenmodel opgebouwd: welke kosten-, opbrengsten- en risicoposten zullen er meegenomen worden in de vergelijking per fase van het project (voorbereiding, transactie, realisatie, exploitatie)? Uiteindelijk is de PPC vooral een vergelijking van verwachte kasstromen. Een belangrijk element is het concreet benoemen van de verwachte verschillen tussen de publieke en de private variant in ieder van deze fasen en met name het voorzien in een onderbouwing van de verwachte verschillen door argumenten. Deze verschillen worden vervolgens beoordeeld. Zo ontstaat een eerste conclusie over de aantrekkelijkheid van de vergeleken alternatieven. In de methodiek wordt het risicoprofiel van het project en de verschillen tussen traditionele en pps-uitvoer geconstrueerd door te kijken op welke aspecten het project afwijkt van een zogenaamd *standaard referentieproject*. Het standaard referentieproject dient als basis voor de gehele kwalitatieve analyse. De projectgroepleden doen deze analyses eerst individueel, daarna worden deze in de projectgroep besproken.

Module 3 Kwantitatieve analyse: nadat de kwalitatieve analyse is uitgevoerd, wordt begonnen met de kwantitatieve analyse. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van een rekenmodel. De input van dit model bestaat uit de kostengegevens, die worden aangeleverd door de klantorganisatie en de kostenadviseurs van de Rgd, indices voor de verschillende kostenposten en de uitkomsten van de risico en verschillenanalyse. In dit het rekenmodel worden de kosten en opbrengsten

verdisconteerd en wordt rekening gehouden met de risico's die gekoppeld zijn aan deze cashflows. Deze analyse wordt zowel op de traditionele als de PPS-variant toegepast. De uitkomst van deze analyse zijn twee netto contante waarden van beide varianten die met elkaar kunnen worden vergeleken. Wanneer de PPS variant goedkoper dan is er sprake van een financiële meerwaarde voor de publiek private samenwerking. De uitkomsten van dit proces geven een indicatie over de financiële aantrekkelijkheid van het project als pps.

Module 4 Eindrapportage en advies: in de eindrapportage worden de uitkomsten van de vergelijking tussen beide contractvormen beschreven en onderbouwd op basis van de beschikbare informatie. Daarnaast geeft de eindrapportage het proces weer zoals het verlopen is in de projectgroep. De projectgroep geeft op basis van de uitkomsten van het proces zoals verwoord in de eindrapportage PPC en de niet financiële argumenten een advies aan de stuurgroep over de aanbestedingsmethode. In deze fase van het proces worden de kwalitatieve overwegingen, ook wel niet financiële argumenten genoemd, op gesteld.

Besluitvormingsfase: in de besluitvormingsfase stelt de stuurgroep de uitkomsten van de PPC en de lijst van niet financiële overwegingen vast. De besluitvorming van de PPC wordt genomen door de stuurgroep die bestaat uit de directeur Vastgoed van de Rgd, de directeur Financieringen van het ministerie van Financiën en de directeur van de klant die verantwoordelijk is voor de huisvesting. Wanneer overeenstemming wordt bereikt in de stuurgroep over de te kiezen uitvoeringsvariant, kunnen ze namens de betrokken ministers dit besluit nemen. Het schriftelijke besluit wordt genomen door de Directeur Generaal (DG) van de Rgd, de Thesaurier Generaal (TG) van Financiën en de plaatsvervangend Secretaris Generaal (pSG) van het betrokken departement. Wanneer de stuurgroep niet tot een unaniem besluit komt, dan voorziet de PPC-beleidslijn in een vervolgprocedure waarin de groep van DG Rgd, TG Financiën en de pSG samen komen om het formele besluit over de PPC nemen. Wanneer deze groep niet tot een besluit kan komen, dan vindt de besluitvorming plaats in de Ministerraad. Deze laatste escalatiestappen zijn opgenomen in de Beleidslijn voor PPC's bij rijkshuisvesting. De stuurgroep heeft het recht om nieuwe argumenten in te brengen. Dit zijn veelal politieke argumenten die niet worden opgemerkt door de projectgroep, maar die door de stuurgroepleden gezien hun positie wel meespelen. De besluitvormers dienen naast het projectbelang ook rekening te houden met het belang van de eigen organisaties en het Kabinetsbeleid. In de besluitvorming is geen concreet toetsingskader opgenomen, maar er dient een unaniem besluit te worden genomen.

Na de besluitvormingsfase wordt gestart met de voorbereiding op de aanbesteding wanneer gekozen wordt voor DBFMO (zie figuur 3.1). De financiële meerwaarde en de gegevens die hieraan ten grondslag liggen zijn voor het vervolg van het aanbestedingstraject niet verder gebruikt. De PSC die in de dialoofase wordt opgesteld, maakt gebruik van nauwkeurigere gegevens. De kwalitatieve overwegingen worden in de dialoofase behandeld als aandachtspunten waarin de dialoog op moet worden gelet.

Betrokkenen bij het proces

Naast het betrokken departement van de organisatie die huisvesting behoeft, verder te noemen de klant, zijn bij de uitvoering van de PPC de Rgd en het Ministerie van Financiën betrokken. De taken en verantwoordelijkheden zijn vastgelegd in de beleidslijn PPC. De klant is verantwoordelijk

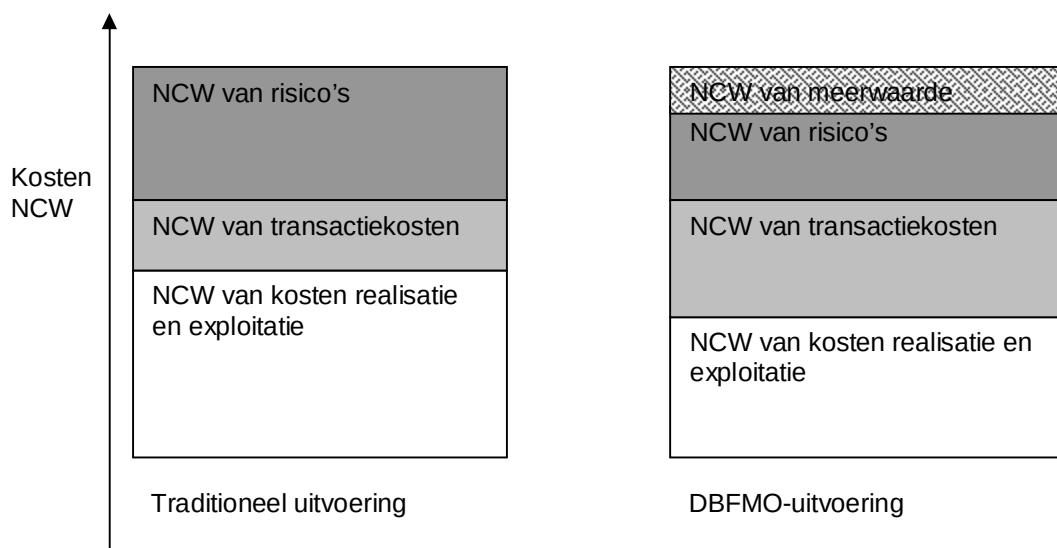
voor de inbreng van gegevens over de kosten van facilitaire diensten. De Rgd is verantwoordelijke voor de materiele uitvoering van de PPC en dient zorg te dragen dat de stukken ter besluitvorming worden voorgelegd aan de stuurgroep. Ook verzorgt de Rgd de procesmatige kant van de PPC. Het ministerie van Financiën participeert in de PPC als bewaker van de instrumenttoepassing. De partijen zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de kwaliteit van de PPC. Deze werkafspraken zijn vastgelegd in de Beleidslijn PPC Rijkshuisvesting (Rgd 2005).

5.3 Doelmatigheid in de Nederlandse situatie

In deze paragraaf worden de voorschriften ten aanzien van de meerwaarde in de Nederlandse situatie behandeld. Ten eerste wordt in deze paragraaf beschreven op welke wijze de meerwaarde wordt opgebouwd in de PPC. Het tweede deel van deze paragraaf legt de relatie tussen het afwegingsinstrument en de beoordelingscriteria ten aanzien van de doelmatigheid.

5.3.1 Bepalen meerwaarde

Deze paragraaf gaat over de wijze waarop de meerwaarde wordt vastgesteld in de PPC. In figuur 5.2 wordt de opbouw van de financiële meerwaarde gegeven. De kosten van beide varianten worden opgebouwd uit kosten voor de realisatie en de exploitatie van het project. De kosten hiervoor worden bepaald door de scope van het project. De tweede kostenpost zijn de transactiekosten. Dit zijn de kosten die worden gemaakt om tot een transactie te komen. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de transactiekosten voor de publieke en de private partijen. De laatste kostengroep zijn de kosten voor risico's in het project. Het verschil tussen beide projectvormen resulteert in meerwaarde voor een van de contractvormen. In figuur 5.2 is er meerwaarde voor de DBFMO-uitvoer, maar het is ook mogelijk dat de traditionele variant meerwaarde levert. De kosten voor elk van de kostengroepen verschillen per contractvorm. Het bepalen van verschillen wordt aangeduid met verschillen contractvorm.



Figuur 5.2 schematische weergave opbouw meerwaarde (Rgd 2006)

Achtereenvolgens zullen de volgende aspecten worden behandeld voor het bepalen van de financiële meerwaarde.

- Scope (onderdelen van het project waar kosten aan zijn verbonden)
- Transactiekosten
- Risico's
- Verschillen contractvormen

Naast de financiële meerwaarde is er in de PPC ook sprake van kwalitatieve overwegingen die een invloed hebben op de meerwaarde. De kwalitatieve overwegingen en de rol op de meerwaarde worden besproken na de aspecten die bijdragen aan de financiële meerwaarde.

Scope

De scope geeft de omvang weer van de varianten die worden gebruikt in de verdere beschouwing. De te beschouwen varianten zijn DBFMO en traditioneel. Bij het opstellen van de scope wordt gebruik gemaakt van de rubricering van de NEN 2748. De NEN 2748 geeft een systematisch overzicht van de kostenposten weer. Het gebruikt vijf hoofdcategorieën; huisvesting, diensten en middelen, ICT, externe voorzieningen en facilitair management. Bij het bepalen van de scope wordt gekeken wat de mogelijkheden zijn voor het integreren van bepaalde aspecten in het project. Aangezien het ontwerp, de bouw, het onderhoud en de financiering standaard in de scope worden opgenomen gaat het hierbij dus hoofdzakelijk over welke diensten geschikt zijn om in de PPC te worden opgenomen. Op basis van kostengegevens kan een inschatting worden gemaakt aan de kosten voor realisatie en onderhoud.

Bij de eerste vier PPC's die met deze methodiek zijn uitgevoerd, werd op basis van overleg bepaald welke diensten konden worden opgenomen. In de PPC's die hierna zijn opgesteld, is gewerkt met een basisscope waarbij het "comply or explain" principe wordt toegepast. Dit houdt in die bepaalde onderdelen als basis in de scope worden opgenomen, tenzij een van de betrokken partijen kan uitleggen welke beperkingen bestaan om een bepaalde dienst niet op te nemen. Het uitgangspunt is dat het opnemen van meer diensten in de scope leidt tot meer meerwaarde. De diensten dienen hiervoor een relatie hebben met het gebouw, zodat het door integratie mogelijk is om meerwaarde te behalen. Het consortium dat de DBFMO-contract gegund krijgt, zal zijn ontwerp en keus van materialen afstemmen op de diensten die uiteindelijk moeten worden geleverd, zodat de totale lifecycle kosten minimaal zijn. De mate waarin er meerwaarde wordt gecreëerd door het opnemen van diensten is per dienst en per project verschillend. In de risico-, de verschillenanalyse en de rekenmodule wordt hier rekening mee gehouden.

De NEN 2748 is geschikt voor kantoorgebouwen en panden met een soortgelijke functie. Voor projecten die buiten het toepassingsgebied van de NEN 2718 liggen, zoals gevangenissen, wordt de lijst met aspecten die in de scope kunnen worden opgenomen of aangepast en eventueel uitgebreid met gebouwspecifieke zaken.

Transactiekosten

In de PPC moet voor beide contractvormen een inschatting worden gemaakt van de transactiekosten. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de kosten die worden gemaakt door de publieke en private partijen. De transactiekosten voor de traditionele variant worden geschat op basis van gelijksoortige projecten. In de analyse wordt uitgegaan dat de

transactiekosten aan de private zijde zullen stijgen ten opzichte van de traditionele variant. In de analyse is het de vraag hoeveel dit bedraagt. Dit wordt beoordeeld aan de hand van de toevoeging van de projectfinanciering, de kosten voor due diligence. Dit zijn de kosten die de private partij moet maken om de laatste fase van de aanbesteding het bod gestand te kunnen doen, zoals het verkrijgen van bankgaranties en het doorberekenen van private aanbestedingskosten.

Risico's

De Handleiding PPC (Ministerie van Financiën 2002) stelt dat de risico's eerst kwalitatief en daarna kwantitatief moeten worden geanalyseerd in de PPC. In een risicoanalyse wordt onderscheid gemaakt naar drie typen risico's, namelijk pure risico's, normale ramingonzekerheden en marktrisico's.

- Pure risico's zijn onvoorziene gebeurtenissen met een kans van optreden en een schadelijk effect.
- Normale ramingonzekerheden zijn onzekerheden met betrekking tot de inschatting van kosten of opbrengsten van een project die geen samenhang vertonen met de conjunctuur.
- Marktrisico's daarentegen zijn onzekerheden met betrekking tot de inschatting van kosten of opbrengsten van een project die wel samenhang vertonen met de conjunctuur.

De eerste twee risico's zijn diversifieerbaar en dienen daarom opgenomen te worden als een opslag op de relevante kostenpost in het kwantitatieve deel van de PPC. De marktrisico's zijn niet diversifieerbaar en dienen daarom opgenomen te worden als opslag op de disconteringsvoet (Commissie Risicowaardering 2003)

In de PPC voor rijkshuisvesting wordt gebruikt gemaakt van een topdown benadering om de risico's in te schatten. Dit is anders dan de meestal gebruikte bottom-up procedure. Bij de laatste wordt geprobeerd elk risico te benoemen en hieraan een schatting van de gevolgen en de kans van optreden te geven. Deze bottom-up procedure is per definitie onvolledig en zeker gegeven de vroege fase waarin het project zich bevindt. De topdown benadering probeert de risicoanalyse op hoofdlijnen te houden door enkele projectkenmerken te beschouwen. Door deze vorm van risicoanalyse worden niet de individuele risico's in het project benoemd, maar een geheel risicoprofiel van het project. De risico's waar naar in de PPC worden gekeken staan in tabel 5.1

In de PPC's worden geen absolute risico-inschattingen gemaakt, maar wordt het risicoprofiel van het project relatief afgezet tegen een standaard referentieproject³. Voor dit project is het risicoprofiel vastgesteld. Het te beschouwen project wordt op de projectkenmerken vergeleken en er wordt door de projectgroep vastgesteld of het eigen project meer of minder risicovol is dan het referentieproject. Op deze wijze wordt er een risicoprofiel vastgesteld voor het project.

De risico's worden in de rekenmodule vertaald naar een bedrag. De pure risico's en de normale ramingonzekerheden zorgen voor een procentuele opslag op de kasstromen waar ze invloed op hebben. Bijvoorbeeld verhoogde risico's voor de complexiteit zorgen er voor dat de kasstromen in het project die betrekking hebben op de bouw, worden verhoogd. Marktrisico's zorgen voor een opslag op de disconteringsvoet. De marktrisico's zijn niet toe te schrijven aan een specifieke kasstroom, maar vormen in lijn met de Commissie Risicowaardering (Commissie

³ Het standaard referentieproject is een nieuwbouwproject voor een kantoorgebouw in Utrecht

Risicowaardering 2002) een opslag op de discontovoet, wat een algemene maat is voor het risico van het project.

	realisatiefase	exploitatiefase	omschrijving
Pure risico's			
Complexiteit werk	X		standaard of uniek, renovatie of nieuwbouw
Complexiteit uitvoeringsmethoden	X		technische innovatie
Omvang werk	X		hoogte, lengte diepte
Kans op faalkosten	X		afstemming, ontwerpfouten
Complexiteit locatie	X		logistieke beperkingen, beperkingen omgeving
Kans op schade omgeving	X		belendingen, openbare weg
Kans op schade door derden	X	x	vandalisme, ontvreemding materiaal
Kans op schade aan derden	X	x	beperkingen veiligheid en gezondheid
Vergunningen en procedures	X		welstand, milieuvergunningen
Bodemgesteldheid	X		vervuiling, archeologische vondsten
Complexiteit van onderhoud en exploitatie		x	standaard of uniek, omvang
Normale ramingonzekerheden			
Betrouwbaarheid informatie realisatiefase	X		volledigheid, kwaliteit van de informatie
Beschikbaarheid informatie realisatiefase	X		bijzonder uitvoeringsmethoden
Interpretatie informatie realisatiefase	X		afstemming ontwerp
onzekerheid informatie exploitatiefase		x	volledigheid, kwaliteit van de informatie
Marktrisico's			
Pandprofiel	X	x	fysieke staat, architectuur
Omgevingsfactoren	X	X	buurt, regio waar het pand zich bevindt
Bereikbaarheid	X	x	per auto, per OV
Toestand (vastgoed)markt	X	x	prijsontwikkeling in de markt, vraag naar vastgoed

Tabel 5.1: Risico's PPC

Verschillen contractvormen

In de PPC wordt een financiële analyse gemaakt van het project in een traditionele uitvoering en het project als DBFMO. De kasstromen in beide projectvormen zullen anders zijn, waardoor verschillen zullen optreden in de netto contante waarde van het project. Het verschil in de disconteringsvoet zorgt er voor dat er verschillen zullen ontstaan in de kasstromen en daarmee in de netto contante waarde van de verschillende projectvormen.

Beide projectvormen hebben kenmerken waarbij wordt verondersteld dat ze in het ene project leiden tot meer meerwaarde dan in de andere vorm. Net als bij de risicoanalyse wordt het verschil door de projectgroep niet expliciet gemaakt, maar wordt gebruik gemaakt van hetzelfde referentieproject. De relatieve scores op de verschillende kenmerken worden vertaald op een van de volgende drie manieren.

- Absolute financiële opslag: de score wordt vertaald naar een hoger of lager bedrag op een kostenpost (deze optie wordt slechts gebruikt voor de transactiekosten);
- Procentuele opslag: het referentieproject heeft een procentuele opslag voor onderdelen in de bouwfase en de exploitatiefase en deze opslagen worden door bepaalde scores in de kwalitatieve analyse verhoogd of verlaagd;

- Opslag op de discontovoet: het referentieproject heeft een discontovoet en deze wordt door bepaalde scores in de kwalitatieve analyse verhoogd of verlaagd. Een hogere discontovoet leidt tot een lagere netto contante waarde, waardoor een project minder aantrekkelijk wordt.

De opslagen worden opgenomen in de betreffende kasstromen. Bijvoorbeeld als verwacht wordt dat de catering in het project 10% voordeliger kan bij DBFMO ten opzichte van traditioneel dan worden de geraamde kasstromen in de DBFMO-variant met 10% verlaagd ten opzichte van de kasstromen van de traditionele variant. Op deze manier worden alle kasstromen waar verschillen zijn tussen de beide uitvoeringsvarianten aangepast. In bijlage 4 is een overzicht van de aspecten die afgewogen worden om tot een verschil te komen tussen de projectvormen.

Kwalitatieve overwegingen

De kwalitatieve overwegingen staan in de Nederlandse situatie los van het proces van het opstellen van de PPC, maar de besluitvorming gaat over beide. De methodiek van het Ministerie van Financiën, waarop de PPC van de Rgd is gebaseerd, is in eerste instantie een methodiek om een uitspraak te kunnen doen over de financiële meerwaarde (Ministerie van Financiën 2002a). Het opstellen van de kwalitatieve overwegingen is ingevoerd, omdat het noodzakelijk was voor de betrokkenen de mogelijkheid te geven de punten kenbaar te maken in het proces, die niet direct financieel zijn. De kwalitatieve overwegingen in de PPC terminologie veelal als niet financiële argumenten aangeduid, zorgen er dus voor dat het PPC-proces niet alleen om de financiële meerwaarde gaat. Na de inventarisatie wordt binnen de projectgroep nader bepaald welke aspecten kunnen worden gekwantificeerd om ze vervolgens op te nemen in de kwantitatieve analyse. De aspecten waarvoor dit niet mogelijk is worden opgenomen in de notitie niet financiële overwegingen. Deze notitie wordt samen met het resultaat van de PPC-rekenmodule ter besluitvorming aan de stuurgroep aangeboden.

De kwalitatieve aspecten zijn vaak beslisonzekerheden, zoals marktwerking en de kosten van meerwerk/verandering contract. Een inschatting kan worden gemaakt voor de kosten die verbonden zijn aan deze aspecten. De kans dat ze optreden is niet vast te stellen. Om de consequenties van deze zaken zichtbaar te maken kan gewerkt worden met scenario's. De scenario's kunnen de besluitvormers ondersteunen bij het maken van de keuze om de DBFMO-aanbesteding door te laten gaan. Belangrijke beslisonzekerheden voor het project kunnen in de PPC-fase niet worden ingeschat, omdat deze pas zullen spelen in de dialoogfase.

5.3.2 Analyse doelmatigheid

De analyse naar de doelmatigheid beoogt een uitspraak te doen naar de mate waarin de afwegingsmethodiek geschikt is om een onderscheid te maken tussen de contractvormen op basis van meerwaarde. In hoofdstuk 4 zijn de criteria opgesteld waarmee de doelmatigheid van de afwegingsmethodiek wordt vastgesteld, zie box 4.1. In deze paragraaf wordt de Nederlandse afwegingsmethodiek beoordeeld op de doelmatigheid.

Box 4.1 Beoordelingscriteria doelmatigheid

- Volledigheid van aspecten dat invloed heeft op de meerwaarde
- Is de vertaling van de aspecten naar meerwaarde passend
- Worden de kwalitatieve en kwantitatieve meerwaarde in relatie gebracht en zo ja op welke wijze

Volledigheid aspecten

Het eerste criterium is de volledigheid ten aanzien van de aspecten dat invloed heeft op de meerwaarde. In tabel 5.2 is een overzicht gegeven van deze aspecten en of deze zijn opgenomen in de afwegingsmethodiek.

Meerwaarde verhogende aspecten voor DBFMO	Nederland
• Commitment marktpartij door langdurige investering • Effectiever management door marktpartijen • Toezicht kapitaalverstrekker • Lagere kosten door risicoallocatie • Lifecycle optimalisatie door lange contracten • Innovatie door outputspecificatie • Sturen op marktwerking • Prestatiecontracten prikkelen tot kwaliteit	- X - ü - X - ü - ü - ü - X - ü
Meerwaarde verlagende aspecten voor DBFMO	
• Hoge transactiekosten publiek en privaat • Hogere kapitaalvergoedingen • Flexibiliteit	- ü - ü - ü

Tabel 5.2 Overzicht volledigheid Nederland

In de Nederlandse afwegingsmethodiek wordt in de voorschriften geen rekening gehouden met drie aspecten. De overige aspecten worden in het proces wel afgewogen. De Nederlandse situatie houdt in de voorschriften geen rekening met het commitment van de marktpartijen door de langdurige investeringen, het toezicht van de kapitaalverstrekker en het sturen op marktwerking in DBFMO. Deze drie aspecten liggen alle grotendeels buiten de invloed van de Staat en komen in de dialoofase aan bod.

Het toegenomen commitment heeft in de praktijk de uitwerking dat marktpartijen meer bereid zullen zijn risico's te delen en een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van het project dan wanneer dit niet het geval zou zijn. Deze zaken worden impliciet gewaardeerd in de PPC. Het aspect "toezicht van de kapitaalverstrekker" wordt niet expliciet genoemd, maar kan in de bredere context van effectiever management marktpartijen worden geplaatst.

Vertaling aspecten naar meerwaarde

In de PPC wordt getracht de zaken waar mogelijk te kwantificeren. Zaken waarover geen duidelijkheid bestaat hoe deze in het vervolg van de aanbesteding verlopen, worden als niet financiële overweging opgenomen. Flexibiliteit is een aspect dat in geen van de cases gekwantificeerd is. De flexibiliteit heeft te maken met de veranderende wensen van de gebruiker gedurende de levensduur van het project. Deze veranderende wensen ontstaan doordat de gebruiker wordt geconfronteerd met wijzigingen die van tevoren niet konden worden voorzien. De overige aspecten worden gekwantificeerd.

Het bepalen van de kwantitatieve verschillen tussen de projectvormen gebeurt in het Nederlandse model aan de hand van een relatieve score ten opzichte van een fictief project. Deze score wordt door het model vertaald tot een percentage van de kosten van het traditionele project. Dit voorkomt dat de opstellers van de PPC zelf een absolute inschatting moeten maken voor de hogere of lagere kosten per aspect. Anderzijds wordt door deze werkwijze de handelingsvrijheid van de opstellers beperkt. Een ander aandachtspunt is dat bij sommige verschillen er van uit wordt gegaan dat deze voor de DBFMO-contractvorm alleen maar beter kan

presteren. Dit ontnemt de mogelijkheid voor de traditionele variant om beter te kunnen zijn als voor het betreffende risico maatregelen worden genomen.

De financiële meerwaarde van de PPC is een uitkomst gebaseerd op algemene kosten gegevens en schattingen van de kosten van de risico's en de verschillen tussen de risico's. De uitkomst wordt door de Rgd dan ook niet vertaald naar een procentueel verschil, maar met behulp van een gevoeligheidsanalyse wordt bekeken welke aspecten de meeste invloed hebben en op basis daarvan wordt een bandbreedte genoemd waarbinnen de meerwaarde ligt.

Relatie kwalitatieve en kwantitatieve meerwaarde

In de beleidslijn PPC (Rgd 2005) wordt geen richtlijn gegeven over de wijze waarop de afweging moet worden gemaakt tussen de berekende financiële meerwaarde en de kwalitatieve overwegingen binnen het project. Wanneer beide positief zijn voor een contractvorm dan behoeft dit geen probleem te zijn. Wanneer de financiële meerwaarde positief is en de kwalitatieve overwegingen de andere projectvorm prefereren dan is het niet per definitie duidelijk welke contractvorm gekozen moet worden.

Dit aspect van de methodologie is uit het oogpunt van het maken van de keuze op basis van value for money een tekortkoming en geeft ruimte aan de betrokkenen om andere belangen in de besluitvorming in te brengen.

5.4 Effectiviteit Nederlandse situatie

In deze paragraaf wordt de effectiviteit van het Nederlandse afwegingsmodel bepaald. Dit gebeurt aan de hand van casestudies. Het betreft de volgende projecten waarvoor een PPC is opgesteld.

- Renovatie hoofdzetel Ministerie van Economische Zaken;
- Nieuwbouw CSA/SFP;
- Nieuwbouw uitbreiding CJIB;
- Justitieel Complex te Schiphol.

Voor dit onderzoek zijn betrokkenen bij deze PPC's geïnterviewd en is bestaande documentatie onderzocht. De uitkomsten van dit praktijkonderzoek zijn opgenomen in de Evaluatie PPC Rijkshuisvesting (Rgd 2007). In bijlage 5 zijn de interviewprotocol en verslagen opgenomen. De belangrijkste bevindingen die van belang zijn voor dit onderzoek zijn in deze paragraaf opgenomen.

Het eerste deel van de paragraaf gaat in op de vraag hoe de methodiek in de praktijk wordt toegepast en waar dit afwijkt van de voorschriften van de PPC wat betreft de inhoudelijke en procesmatige aspecten. Hierbij wordt gekeken naar de wijze waarop de meerwaarde tot stand komt. Als tweede wordt de besluitvorming rondom de PPC's besproken. Het derde deel van de paragraaf doet een uitspraak over de effectiviteit van het gebruik van de methodiek.

5.4.1 Bepalen meerwaarde in de beschouwde cases

Scope

Bij het opstellen van de scope wordt gebruik gemaakt van de NEN 2748. Deze norm zorgt er voor dat het opstellen van de scope gestructureerd verloopt, omdat de gebruikte lijst de verschillende onderdelen van het gebouw op een holistische wijze beschrijft. De fysieke bouwonderdelen

behoren standaard tot de scope en dat geldt ook voor de technische installaties en het groot onderhoud. Bij facilitaire dienstverlening is het soms niet of slechts ten dele mogelijk ze op te nemen in de scope. Meestal hangt dit samen met de complexiteit van het project of omgeving. Door fysieke omstandigheden, organisatorische en wettelijke redenen kunnen de integratiemogelijkheden worden beperkt. Een vierde aspect waar naar gekeken wordt, is de tijd. De periode waarvoor de diensten worden aanbesteed, kan invloed hebben op de meerwaarde. Het PPC-proces is er voor om deze zaken aan het licht te brengen.

Als voorbeeld van de fysieke omstandigheden is de beperkte mogelijkheid om bij de renovatie van de hoofdzetel van EZ facilitaire diensten te integreren, aangezien het hier een renovatie betreft van een pand dat verbonden is met het naastgelegen pand. De twee gebouwen hebben veel fysieke interfaces, waardoor het niet mogelijk is om de diensten in de scope van de renovatie op te nemen. Organisatorische argumenten zijn te relateren aan facilitaire diensten die raken aan het primaire proces. Bij de nieuwe productie faciliteit van het NVI gaat het om een productieproces dat aan strenge internationale voorwaarden moet voldoen, wat de uitbesteding van facilitaire diensten in de weg staat. Dit laatste kan het onaantrekkelijk maken om deze diensten in de scope op te nemen. Een andere organisatorische reden is de aanwezigheid van een inkooporganisatie die diensten aan kunnen bieden. Deze inkooporganisaties behalen door hun omvang schaalvoordelen, waardoor ze een lagere prijs kunnen bieden aan de klantorganisatie. Hierdoor wordt het economisch minder aantrekkelijk om deze dienst in de scope op te nemen in de afweging. Deze inkooporganisaties kunnen zich op het terrein bevinden waar de nieuwe huisvesting wordt gerealiseerd als parkmanagement. Gedacht kan worden aan bewaking en schoonmaak diensten die door verschillende organisaties worden gedeeld. De overheidsorganisatie die gebruik gaat maken van het nieuwe pand kan een eigen landelijke facilitaire dienst hebben. De Belastingdienst heeft een eigen facilitaire dienst en heeft locaties over het hele land die facilitaire zaken verzorgen voor belastingkantoren. Ondanks de voordelen die deze inkooporganisaties voor bepaalde aspecten uit de scope kunnen hebben, worden deze onderdelen niet uitgesloten. Wel wordt in de kwalitatieve analyse rekening gehouden met de beperkte meerwaarde die deze onderdelen kunnen halen in de vergelijking tussen de contractvormen.

Naast deze twee mogelijkheden heeft de staat mantelcontracten afgesloten voor bijvoorbeeld energie. De Staat heeft vanwege haar volume korting bedongen op de eenheidsprijs van gas en elektriciteit, waarvan alle overheidsdiensten kunnen profiteren. Het uitgangspunt hierbij is dat de consortia niet tegen deze prijs kunnen concurreren. Om consortia te dwingen tot een energiezuinig ontwerp, worden deze zaken als standaard variabele diensten in het contract opgenomen. De vergoeding die het consortium krijgt voor een standaard variabele dienst is afhankelijk gemaakt van het volume dat is verbruikt. Energiezuinigheid wordt op deze manier beloond, terwijl een energieonzuinig ontwerp kan leiden tot kortingen. De staat betaalt de rekening aan het energiebedrijf onder de voorwaarden van het mantelcontract, waardoor de energie voor een lagere prijs wordt verkregen.

Wettelijke redenen kunnen zich voordoen bij bepaalde zaken waarvoor de staat verantwoordelijk is en die vanwege de nationale veiligheid of vanwege andere zwaarwegende belangen beter niet kunnen worden ondergebracht bij een publieke partij. Gedacht kan worden aan ICT-voorzieningen of documentenbeheer bij een overheidsinstantie die gevoelige informatie behandelt.

Bij het bepalen van de scope wordt ook gekeken voor nieuwbouwprojecten naar de looptijd van het uitbesteden van de diensten. De veronderstelde optimale looptijd van het uitbesteden van

facilitaire diensten hoeft niet gelijk te zijn aan de looptijd van het contract voor het gebouw. Voor diensten waarbij technologische veranderingen of toename van de arbeidsproductiviteit worden verwacht in de nabije toekomst, wordt aangenomen dat het voor een kortere periode uitbesteden van deze dienst tot meerwaarde leidt.

Risico's

De risico's van het project worden in de Nederlandse situatie bepaald aan de hand van het standaard referentieproject. De risico's worden niet absoluut vastgesteld, maar gekeken wordt hoe de risico's van het project zich verhouden tot het referentieproject. Het relatief bepalen van de waarde van de risico's van het standaard referentieproject leidt tot situaties waarin het voor de betrokkenen ingewikkeld is om het te beschouwen project te relateren aan het referentieproject. Dit wordt in de interviews door zowel de opstellers van de methodiek als de gebruikers aangegeven.

In de beoordeling van het risico zijn er vijf kwalitatieve stappen. De scheidslijn tussen de verschillende stappen zijn niet duidelijk vast te stellen, waardoor discussie tussen de verschillende betrokken organisaties over het risicoprofiel mogelijk is. Het resultaat van het proces hoeft niet het antwoord te zijn dat het dichtst de waarheid benadert. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de bepaling van het risicoprofiel niet valt of staat met het verkeerd scoren van een projectkenmerk, maar dat het gaat om een globale inschatting.

Transactiekosten

In de projecten moet bij de verschillenanalyse een uitspraak worden gedaan over de hoogte van de private transactiekosten. Bij drie van de vier projecten werden de transactiekosten voor de private sector gelijk gesteld met het voorbeeld project. Alleen bij het project Schiphol werden de transactiekosten hoger verondersteld.

Zoals bij de kwalitatieve overwegingen al is aangegeven, is de marktinteresse bij de meeste projecten een issue dat genoemd wordt bij de kwalitatieve analyse. Bij de PPC van het project Schiphol wordt de marktinteresse wel aan de orde gesteld, maar wordt er gezien de bestaande ervaringen verondersteld dat dit geen verdere problemen zal leveren. Bij de PPC's van EZ en NVI is aangenomen dat het afbreukrisico bij de projecten hoog was en dat dit zal leiden tot een lage marktinteresse. Bij de PPC renovatie hoofdzetel EZ kwam dit door de monumentale status van het project en voor het project NVI is de markt die het project kunnen realiseren zeer specialistisch en daardoor beperkt. De verwachting bestond dat de marktpartijen niet geneigd waren de risico's over te nemen of te kunnen nemen die het NVI zou willen overdragen.

Verschillen contractvormen

De methode om tot de verschillen tussen DBFMO en de traditionele uitvoering te bepalen, komen qua methodiek overeen met de risicoanalyse. Het relatief scoren ten opzichte van het standaard referentieproject leidt in grote mate tot dezelfde soort problematiek als bij het uitvoeren van de risicoanalyse. Bij de verschillenanalyse speelt de relatieve onbekendheid met de werking van DBFMO in het algemeen een rol. Zoals beschreven bij de betrokkenen bij het proces heeft de klant minder kennis van pps, waardoor het voor deze partij moeilijk is om aan te geven of op bepaalde onderdelen nu meer meerwaarde valt te behalen in het te beschouwen project dan in het referentieproject. Het bepalen van risico's is voor de betrokkenen eenvoudiger, omdat deze uit de praktijk bekender zijn. De verschillenanalyse wordt nog gecompliceerder wanneer het referentieproject en het onderhavige project fysiek moeilijk te vergelijken zijn. Als dit het geval is

dan is het voor de klanten lastig om aan te geven wat de meerwaarde is. Anderzijds is gebleken bij de PPC van de Penitentiare Inrichting Zaanstad dat wanneer het referentieproject te veel lijkt op het eigen project, dat het dan juist lastig is om de verschillen nog te kunnen duiden. Beide situaties kunnen leiden tot een situatie waarin de klant het proces niet meer begrijpt.

Kwalitatieve overwegingen

De kwalitatieve overwegingen bestaan uit de zaken die een rol spelen bij de afweging tussen de contractvormen, maar die niet worden gekwantificeerd. De kwalitatieve overwegingen worden, anders dan in de beleidslijn is gesteld, sinds de PPC Schiphol in module 1 van de PPC behandeld. Het grootste gedeelte van de geïnterviewde betrokkenen onderkent het voordeel van het vroegtijdig benoemen van de niet financiële overwegingen in het proces. Het geeft de klant de mogelijkheid om haar bezwaarpunten duidelijk te maken. De probleempunten die de klant ervaart ten opzichte van pps kunnen op deze manier worden benoemd en als deze vroegtijdig bekend zijn, dan kan de rest van het proces worden gebruikt om hier aandacht aan te besteden.

De niet financiële argumenten worden door alle geïnterviewden als belangrijk ervaren, omdat de klant aan kan geven welke zaken binnen het project belangrijk zijn voor de organisatie. Wanneer de kwalitatieve argumenten in module 4 worden benoemd en dus nadat de financiële meerwaarde bekend is, dan kan dit proces vertroebeld worden doordat betrokkenen de kwalitatieve overwegingen aangrijpen om de besluitvorming te beïnvloeden.

De procesmatige uitvoering is niet in alle vier projecten hetzelfde geweest. Bij de PPC EZ zijn de niet financiële overwegingen benoemd in module 4 nadat de kwantitatieve analyse was afgerond. Een nadeel dat verbonden is aan het vaststellen van de niet financiële overwegingen nadat de uitkomsten van de rekenmodule bekend waren, is dat het idee bij de klant kan bestaan dat het besluit voor pps al genomen is. Er is in de PPC EZ gewerkt met een longlist van mogelijke kwalitatieve overwegingen. Deze lijst is teruggebracht tot een beperkt aantal overwegingen die voor het project relevant zijn. In deze shortlist is een prioriteitsstelling gemaakt. Deze werkwijze gaf de klant de mogelijkheid om de lijst in relatie te stellen van het eigen project, waardoor er een discussie kan plaats vinden over de wezenlijke zaken.

Het werken met de longlist en shortlist is na deze PPC gestopt. De reden hiervoor is dat de lijsten de mogelijkheid ontnemen voor de betrokkenen om zelf na te denken over de kwalitatieve overwegingen. Op deze manier wordt de klant geprikkeld om over DBFMO na te denken en de gevolgen hiervan in het project. Er is gekozen voor een inrichting van het proces waarbij de projectgroep de lijst niet financiële argumenten voor het project opstelt. Bij de PPC voor het project NVI zijn de kwalitatieve overwegingen gedurende het proces op tafel gekomen en zijn uiteindelijk op het eind van het proces besproken en opgesteld. Voorafgaand aan de PPC voor het project CJIB heeft de projectgroep nagedacht over een aantal kwalitatieve overwegingen bij pps. Daartoe zijn aparte bijeenkomsten georganiseerd om dit aan het CJIB inzichtelijk te maken. Bij Schiphol was het proces zo ingericht dat de niet financiële argumenten al in module 1 zijn behandeld in een kansrijkeheidsanalyse voor pps. Deze zijn voorgelegd aan de stuurgroep met de vraag of de genoemde argumenten belemmerend zouden zijn voor pps. De belangrijkste wijzigingen en aanvullingen die gedurende het verdere proces ter tafel zijn gekomen, zijn opgenomen in het advies aan de stuurgroep na module 4. De argumenten die benoemd zijn in module 1 zijn algemene aspecten die voor elk project zouden kunnen opgaan. De in module 4 toegevoegde kwalitatieve overwegingen zijn projectspecifiek.

In tabel 5.3 staat aangegeven wanneer de niet financiële argumenten zijn vastgesteld per PPC en wat de belangrijkste niet financiële argumenten waren in het project.

	Opstelmoment	Niet financiële overwegingen
EZ	Module 4	Monumentale status, Lage marktinteresse
NVI	Module 4	Tijdstip oplevering, Complexiteit aansturing exploitatiefase, Onzekerheid marktinteresse
CJIB	Module 4	Aantal pps-projecten (dealflow), Inspanning CJIB, Tijdstip oplevering, Onzekerheid verkrijging belendend pand, Flexibiliteit
Schiphol	Module 1	Afhankelijkheid van het consortium, Flexibiliteit, Innovatie garanderen, Beperkte ervaring in NL met pps, Marktinteresse/spanning, Overgang personeel
	Module 4	Tijdstip oplevering, Onzekerheid locatie, Inspanning Justitie, Disciplinerende werking van PPS om besluiten op tijd te nemen

Tabel 5.3 Niet financiële overweging per PPC

Sommige van de niet financiële argumenten zijn impliciet al kwantitatief gemaakt in de PPC. Dit valt toe te schrijven aan de topdown benadering van het PPC-proces. Vanwege de holistische benadering kunnen veel zaken bij een bepaald risico worden ondergebracht. Als voorbeeld kan worden genomen de verwachte problemen bij een pps-aanbesteding, zoals verwachte moeilijkheden en inspanning bij het opstellen van outputspecificaties voor de klant. De klant ervaart dit als een extra belasting voor de organisatie. De verwachte problemen zijn impliciet financieel al ondervangen door in de pps-variant de post transactiekosten hoger te veronderstellen dan bij de traditionele variant. De niet financiële argumenten zijn zoals eerder gesteld belangrijk voor de klant. Soms geeft het aspect hiertoe direct aanleiding, bijvoorbeeld wanneer het over privatiseren gaat van bepaalde diensten en de gevolgen voor personeel. In het proces tot het bepalen van de financiële meerwaarde is hiervoor geen aandacht. De niet financiële argumenten hebben soms een politieke lading. De vraag bij veel van de niet financiële argumenten is niet of ze explicieter kunnen worden gekwantificeerd, maar of dit wenselijk is, gezien de eerder genoemde spanning bij de klant over het al dan niet doorgaan met een pps-proces bij de klant. In de bijeenkomst van de projectgroep en/of in de notitie niet financiële argumenten wordt aangegeven per argument of het financieel te maken is. Anderzijds kan een kwantificering die door alle partijen wordt erkend het proces vereenvoudigen.

De niet financiële overwegingen moeten betrekking hebben op zaken die wel spelen bij pps, maar niet bij de traditionele uitvoering. Aspecten die bij beide varianten spelen zijn niet onderscheidend voor de afweging en dienen daarom niet opgenomen te worden in het advies aan de stuurgroep. De niet financiële argumenten wordt toegelicht in een notitie voor de stuurgroep. Wanneer een van de drie verschillende partijen een verschillende zienswijze heeft ten aanzien van de niet financiële overwegingen, dan wordt dit in de notitie opgenomen. De verschillende kwalitatieve overwegingen worden dus niet automatisch door elk van de partijen onderschreven.

5.4.2 Besluitvorming PPC

De besluitvorming wat betreft de PPC's wordt opgedeeld in twee onderdelen. Ten eerste worden de besluitvormingsprocessen behorende bij de verschillende cases besproken en wat de achterliggende redenen waren voor de stuurgroep om tot het besluit te komen. Ten tweede wordt gekeken naar de besluitvorming in het kader van de beleidsdoelstelling ten aanzien van de sturing op meerwaarde die beoogd wordt.

Procesmatig

In de vier beschouwde PPC's is alleen bij het project Schiphol gekozen voor een verder DBFMO-aanbesteding. Bij de PPC EZ is er uiteindelijk op economische en politieke redenen gekozen niet te kiezen voor pps. De politieke redenen zijn pas op stuurgroepniveau ingebracht. De stuurgroep heeft de adviezen van de projectgroep ten aanzien van het NVI en het CJIB overgenomen om de projecten traditioneel aan te besteden.

Beleidsdoelstellingen

In de vier beschouwde cases wordt aan de hand van het PPC-instrument een uitspraak gedaan welke aanbestedingsvariant financieel/economisch het meest aantrekkelijk is, door het opnemen van de financiële meerwaarde. De meerwaarde is te herleiden en de stappen genoemd in de 'Handleiding PPC' zijn duidelijk te onderscheiden in de kwalitatieve en kwantitatieve analyse. De doelstelling van de PPC als instrument wordt bereikt. In tabel 5.4 is de bandbreedte van de meerwaarde van het project voor pps genoteerd met daarbij de uiteindelijke keuze voor de contractvorm.

Project	Meerwaarde	Uiteindelijk contractvorm
EZ	2,5% tot 5%	Traditioneel
NVI	2,1%	Traditioneel
CJIB	-2,5 tot 1%	Traditioneel
Schiphol	5% tot 10%	DBFMO

Tabel 5.4 uitkomsten PPC

De doelstelling van pps bij een rijkshuisvestingsproject is het realiseren van de meeste kwaliteit voor een gegeven prijs of bij een gegeven kwaliteit de laagste prijs verkrijgen. In de PPC wordt alleen gebruik gemaakt van de laatste, omdat in deze vroege fase van het huisvestingsproces gewerkt wordt met een gegeven abstracte kwaliteit die vergeleken wordt op kosten in de traditionele variant en de DBFMO-variant. Deze afweging wordt in de PPC voor rijkshuisvesting gemaakt door de stuurgroep door zowel de financiële meerwaarde als de niet financiële overwegingen af te wegen. Omdat twee verschillende grootheden moeten worden vergeleken is het niet mogelijk om vast te stellen of het project voldoet aan de doelstelling, maar op basis van het advies van de projectgroep en de expertise van de stuurgroep kan worden verwacht dat de juiste keuze wordt gemaakt.

5.4.3 Analyse effectiviteit

In deze paragraaf wordt gekeken naar de effectiviteit van de PPC, door te kijken in welke mate de methodiek bijdraagt aan het kunnen maken van een keuze op basis van meerwaarde. Dit gebeurt aan de hand van de in hoofdstuk 4 opgestelde criteria. Voor de volledigheid zijn deze punten hieronder opgesomd.

Box 4.2 Beoordelingscriteria effectiviteit

- Volgen methodiek
 - o Inhoudelijk
 - o Procesmatig
- Kennisniveau betrokkenen
- Sturing op meerwaarde

Volgen methodiek

De PPC-methodiek is in de vier onderzochte cases procesmatig toegepast zoals voorgeschreven. Er is bij een PPC gekozen om de kwalitatieve aspecten eerder in het proces te benoemen. Het eindresultaat van de PPC verandert hierdoor niet, maar zowel de opstellers als de gebruikers erkennen hier een procesmatig voordeel. Het vaststellen van de financiële meerwaarde is een afgekaderd proces en geeft niet de ruimte om andere overwegingen in te brengen door de partijen. Door eerder de mogelijkheid te geven de niet financiële overwegingen kenbaar te maken, is voornamelijk voor de klant belangrijk.

Procesmatig verloopt de besluitvorming volgens de beleidslijn PPC. Het escalatieproces is voor de PPC-Schiphol in werking getreden. De uitkomsten van de projectgroep werden hier niet gedeeld door de stuurgroep. Uiteindelijk is na de escalatiestappen als nog het advies van de projectgroep opgevolgd.

Kennisniveau betrokkenen

Het PPC-proces vereist van de deelnemers enige kennis van DBFMO. Binnen het proces is sprake van een informatieasymmetrie. De betrokkenen vanuit het Ministerie van Financiën en de Rgd hebben over het algemeen een hoog kennisniveau van pps. De klant daarentegen is minder of niet bekend met de DBFMO-contracten. Daar tegenover bezit de klant de specifieke kennis van de omgeving van het project en kent zijn huisvestingsprocessen. Voor de andere betrokkenen is deze kennis op voorhand niet direct inzichtelijk. Hoewel de klant in dit onderzoek niet direct geïnterviewd is, kwam uit gesprekken met de overige betrokkenen naar voren dat de klant sceptisch tot licht negatief tegenover pps stond. Veel tijd en energie in het PPC-proces wordt besteed aan het uitleggen wat DBFMO inhoudt en hoe het werkt. Het zou voor toekomstige projecten zinvol zijn om de personen die ervaring hebben met het maken van een PPC opnieuw hierbij te betrekken.

Naast de inhoudelijke kennis is het noodzakelijk dat de juiste personen betrokken zijn. In de PPC Schiphol is gebleken dat de juiste personen vanaf de start op het juiste niveau bij de PPC worden betrokken. Een betrokkene vanuit de klantorganisatie is niet bij het proces betrokken geweest, maar had wel invloed had op de besluitvormer, waardoor het besluitvormingstraject langer heeft geduurd.

Sturing op meerwaarde

De inhoudelijk sturing op meerwaarde gebeurt in de uitvoering in de PPC in de projectgroep door het opstellen van de scope en het bepalen van de verschillen tussen de contractvormen. Ten aanzien van de scope wordt in de projecten door de verschillende betrokken partijen bekeken welke specifieke zaken belangrijk zijn en waar mogelijkheden zijn voor integratie van zaken die niet in de basisscope zitten.

Wanneer de besluitvorming wordt gezien vanuit het perspectief van de beleidsdoelstellingen van pps, dan is het niet eenduidig vast te stellen of daaraan voldaan wordt. De vraag of er in de projecten gekozen wordt voor de laagste prijs voor een gegeven kwaliteit laat zich van uit de beschikbare documentatie niet vaststellen. De verklaring hiervoor is dat de kwalitatieve en de kwantitatieve resultaten samen leiden tot het besluit al dan niet te kiezen voor pps. De aard van de beide resultaten maakt het in mindere mate mogelijk om deze zaken aan elkaar te relateren en hierin een objectieve afweging te maken.

Een mogelijkheid is om de kwalitatieve overwegingen te waarderen. Het is op dit moment nog niet mogelijk om de zaken financieel te waarderen, omdat er niet voldoende data beschikbaar zijn

op basis waarvan een voorspelling kan worden gemaakt van de financiële gevolgen. Daarnaast is het mogelijk dat verschillende partijen de niet financiële overwegingen anders zullen waarderen, waardoor dit kan leiden tot problemen in de besluitvorming.

Het huidige systeem waarbij het besluit op basis van de financiële meerwaarde en de kwalitatieve overwegingen wordt genomen, is enerzijds een systeem dat nooit helemaal tot een eenduidig en objectief besluit komt. Anderzijds geeft dit systeem de mogelijkheid om projecten waarbij de meerwaarde beperkt is, maar waarbij kwalitatieve overwegingen een negatieve rol spelen, niet door te laten gaan als pps, zonder dat deze bezwaarlijke punten hoeven te worden gekwantificeerd. Het systeem geeft de besluitvormers enige beslisruimte.

Een geïnterviewde die zitting had in de stuurgroep gaf aan dat in de Nederlandse situatie het project altijd gerealiseerd zal worden aangezien de financiële middelen voor de realisatie altijd bijeengebracht worden. Het Ministerie van Financiën vindt de meerwaarde die pps kan opleveren belangrijk en vanuit dit ministerie wordt gesteld dat financiële prikkels ontbreken voor de klant om voor pps te kiezen in het geval dat er meerwaarde is. Het project is in deze fase goedgekeurd door de IRF en kan rekenen op financiering vanuit het rijk als het een traditioneel project wordt.

5.5 Conclusie

De meerwaarde bestaat in de Nederlandse situatie uit een financiële en kwalitatieve component. De PPC probeert de denkstappen te rationaliseren en indien mogelijk financieel te maken, zodat er een afweging kan worden gemaakt tussen een traditionele en DBFMO-uitvoer. De PPC doet dit door achtereenvolgens de scope, de risico's en de verschillen tussen de contractvormen te schatten. De rekenmodule kwantificeert deze input. De uitkomsten van het model zijn een schatting en dienen als dusdanig te worden geïnterpreteerd. Naast de financiële meerwaarde spelen ook de kwalitatieve overwegingen een rol bij het besluit om al dan niet door te gaan met een DBFMO-aanbesteding. Het aantal PPC's uit gevoerd onder de beleidslijn PPC is op dit moment beperkt.

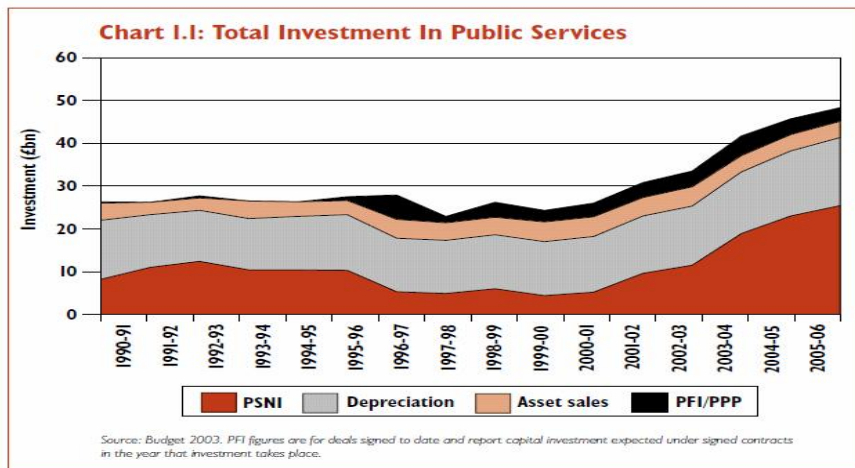
De PPC-methodiek is doelmatig in de zin dat het beoogt op basis van meerwaarde een aanbeveling te geven welke aanbestedingsvorm moet worden gekozen. Het financiële model is ten aanzien van de punten opgesteld in hoofdstuk 3 bijna volledig. Het enige punt dat ontbreekt, is het sturen op marktwerking. Dit onderdeel zit niet standaard in de PPC, maar wordt in drie van de vier PPC's genoemd als niet financiële overweging. Het benoemen van de niet financiële argumenten zorgt er voor dat zaken die niet in de PPC zijn opgenomen maar voor sommige projecten wel relevant zijn, worden benoemd in de meerwaarde discussie. De uitkomst van de PPC is een schatting van de meerwaarde die het project kan behalen. De berekende meerwaarde is gebaseerd op aannames en inschattingen van de kosten voor risico's. De financiële meerwaarde wordt daarom gepresenteerd als een bandbreedte van de omvang van de meerwaarde.

De vraag of de PPC effectief is, kan niet automatisch positief worden beantwoord. De uitkomsten van het proces bestaan uit de financiële meerwaarde en de kwalitatieve aspecten. Zoals gesteld is er geen bindend voorschrift hoe deze zaken met elkaar in verhouding moeten worden gebracht. Verschil van inzicht ten aanzien van deze uitkomsten tussen de partijen kan het besluitvormingsproces doen escaleren. De klantorganisatie zijn over het algemeen onbekend met DBFMO-contracten en hebben nog minder ervaring met deze contractvorm. Naast de onbekendheid met DBFMO mist de klant de prikkel om ook daadwerkelijk voor meerwaarde te kiezen in de projecten waar de PPC aantoont dat er meerwaarde is van minder dan 5%.

6 Britse situatie

6.1 Inleiding

In het Verenigd Koninkrijk was in 1997 de netto investering in de publieke sector 0,6% van Bruto Nationaal Product. Het laagste percentage in 10 jaar (HMT, 2003). De trend van afnemende investeringen in de publieke sector is zichtbaar vanaf de jaren '70 (zie figuur 6.1).



Figuur 6.1 afname publieke investeringen in de Britse publieke sector (bron HMT 2003)

Sinds 1997 toen de nieuwe regering aantrad in het Verenigd Koninkrijk zijn er ontwikkelingen in gang gezet om deze achterstallige investeringen te doen. Het grootste deel van deze investeringen moet worden gedaan door directe investeringen uit de algemene middelen. Naast deze investeringen wordt ook gebruik gemaakt van private finance initiatives of te wel PFI. De vier principes waaraan de dienstverlening van de overheid moet voldoen zijn de volgende:

- Nationale standaarden, hoge standaarden voor scholen, ziekenhuizen en politiecorpsen die door externen worden getoetst zodat de resultaten te vergelijken zijn;
- Decentralisatie, de lokale overheid de ruimte geven voor het verlenen van diensten;
- Minder bureaucratie;
- Keuzes bieden aan de burger, de burger moet worden beschouwd als klant die verschillende voorkeuren kan hebben.

Dit is in overeenstemming met de beginselen van New Public Management (Greuning 2001). Om deze doelstellingen te bewerkstelligen is begonnen met een programma om de investeringen in de publieke sector te laten stijgen. Dit moet gebeuren door gewone investeringen vanuit de overheid, maar voor een deel moeten de investeringen uit de private sector komen. Hiervoor wordt PFI (private finance initiative) gebruikt. PFI maakt tussen de 10% en 15% van de jaarlijkse investeringen in de publieke sector (HMT 2003a). In een onderzoek van PUK (PUK 2007) zijn 143 projecten onderzocht die tussen 2004 en 2007 financial close hebben bereikt. Deze projecten vertegenwoordigden een waarde van £ 13.6 miljard.

In dit hoofdstuk wordt de vierde onderzoeksvraag beantwoord. Het doel is om inzicht te krijgen in de Britse afwegingsmethodiek en deze te beoordelen op doelmatigheid en effectiviteit.

Box 6.1 Onderzoeksvraag 4.

4. Hoe wordt de meerwaarde vastgesteld in Groot-Brittannië?
 - 4.1. Is het Britse afwegingsinstrument doelmatig?
 - 4.1.1. Hoe ziet het proces er uit?
 - 4.1.2. Is het instrument volledig in het bepalen van de meerwaarde?
 - 4.2. Is de toepassing van het instrument in Groot-Brittannië effectief?
 - 4.2.1. Wordt het afwegingsinstrument procesmatig toegepast zoals voorgeschreven?
 - 4.2.2. Wordt het afwegingsinstrument inhoudelijk toegepast zoals voorgeschreven?
 - 4.3. Zijn er discrepanties tussen theorie en praktijk en heeft dit gevolgen voor de meerwaarde?

In paragraaf 6.2 wordt het proces beschreven van de Britse afwegingsmethodiek: de Project Level Assessment (PLA). Hierbij is niet alleen de uitvoer van de PLA beschouwd, maar ook hoe de raakvlakken van het proces er uitzien. Een antwoord wordt gegeven op hetgeen dat nodig is voordat de afweging kan worden gemaakt en wat met de afweging wordt gedaan. In de daarop volgende paragraaf wordt de afwegingsmethodiek inhoudelijk en de doelmatigheid hiervan besproken en aan de hand van de in hoofdstuk vier opgestelde criteria beoordeeld. Om de effectiviteit van de Britse afwegingsmethodiek te bepalen is gekeken naar de toepassing hiervan. Dit gebeurt in paragraaf 6.4. Ook hierbij wordt gebruik gemaakt van de in hoofdstuk vier opgestelde criteria. In de conclusie van dit hoofdstuk wordt terug gekomen op de onderzoeksvraag van dit hoofdstuk.

6.2 Proces PLA

PFI wordt in het Verenigd Koninkrijk een breed scala van projecten toegepast. Zo wordt pps toegepast bij infrastructurele projecten, maar ook in huisvestingsprojecten. Voordat overwogen mag worden of het project voor PFI in aanmerking komt, dient te worden gecontroleerd of er aan bepaalde randvoorwaarden is voldaan. De Britse Value for Money Assessment Guidance noemt de volgende 6 voorwaarden (HMT 2004):

1. Totale waarde project: de totale waarde van het project dient groot genoeg te zijn om zo de aanbestedingskosten niet disproportioneel groot te maken. Projecten van minder dan £20 miljoen zouden niet als individueel project in aanmerking moeten komen om als concessie te worden aanbesteed. Het is wel mogelijk om kleinere projecten te bundelen in portfolio's van soortgelijke projecten om ze zo als nog voor pps in aanmerking te laten komen, want de transactiekosten kunnen op deze manier relatief worden beperkt;
2. Eenduidige outputspecificatie: het moet mogelijk zijn voor de opdrachtgevende partij tot een eenduidige outputspecificatie te komen, die door de markt kan worden uitgevoerd en waarbij risico's kunnen worden verdeeld, zodat de partij ze draagt die ze het best kan beheersen;
3. Inzicht in de kosten: als derde punt dienen de kosten verbonden aan het project voldoende inzichtelijk te zijn zodat een overzicht kan worden verkregen van de totale lifecycle kosten;
4. Technologische stabiliteit: de technologische aspecten behorende bij het project moeten stabiel zijn en het dient niet waarschijnlijk te zijn dat er zich grote veranderingen aandienen gedurende de concessieperiode;

5. Stabiele vraag: de vijfde randvoorwaarde is dat er een stabiele vraag is naar de dienst die in de concessie wordt geleverd;
6. Voldoende kwaliteit van de markt: de aanbestedende dienst moet de verwachting hebben dat er in de markt partijen zijn die voldoende kwaliteit hebben om het contract uit te voeren.

De aanbestedende organisatie is verantwoordelijk voor de uitvoer van de eigen projecten en daarmee ook voor het afwegingsproces ten aanzien van de contractvorm. Om uiteindelijk tot een besluit te komen, wordt door HM Treasury genoemd dat er een grondige afweging plaatsvindt van de verschillende aanbestedingsvormen op basis van de kosten en opbrengsten inclusief de transactiekosten die nodig zijn voor de verschillende projectvormen. Gemiddeld duur het drie maanden voordat de Outline Business Case opgesteld en goedgekeurd wordt (4P's 2006). De goedkeuring voor lokale projecten verloopt via het departement en daarna de Project Review Group en deze komt gemiddeld eens per maand bijeen voor het al dan niet goed keuren van aanvragen. Tot 2003 ging het om het vergelijk tussen een PFI-aanbesteding en een traditionele uitvoer per project om aan te tonen of het project als PFI value for money kan bieden (HMT 2003a). Met de komst van de Value for Money Assessment Guidance in 2004 is hier een drie stappenplan voor in de plaats gekomen. Dit stappenplan is aangepast in november 2006 (HMT 2004, 2006).

De eerste fase (Programme Level Assessment) is de identificatie van de mogelijkheden voor welke sectoren en programma's van een departement kansrijk zouden zijn voor PFI. Deze afweging dient te gebeuren op basis van zowel kwantitatieve als kwalitatieve gegevens.

De tweede fase (Project Level Assessment, PLA) is de beoordeling van individuele projecten binnen de programma's op basis van de geschiktheid voor PFI. De Project Level Assessment is een verdere uitwerking met een meer gedetailleerde onderbouwing van de eerste fase en moet het bewijs leveren dat op projectniveau value for money valt te bereiken door zowel naar de kwalitatieve als kwantitatieve gegevens te kijken. In deze fase wordt verhoudingsgewijs meer aandacht besteed aan de facilitaire diensten, aangezien het in deze fase voor de betrokkenen pas zichtbaar wordt wat hiervoor de mogelijkheden zijn. Wanneer in het programma veel gelijksoortige projecten zitten waarover veel gegevens beschikbaar zijn, dan veronderstelt de VFM Assessment Guidance dat de eerste fase uitgebreid uitgevoerd wordt en fase 2 is dan minder belangrijk. Omgekeerd als het programma uit verschillende projecten bestaat waarvoor minder referentiemateriaal beschikbaar is, dan komt de nadruk te liggen op fase 2 in de afweging. Voor unieke projecten of pilot projecten bestaat een uitzondering, omdat ze vaak niet in een programma passen. De VFM Assessment Guidance geeft de mogelijkheid om slechts een Project Level Assessment te doen, maar adviseert dan een schatting van de VFM te maken bij het allereerste begin van het project en deze te herhalen voordat de Outline Business Case (OBC) definitief wordt opgesteld. De OBC is het rapport op basis waarop het besluit wordt genomen om al dan niet voor PFI te kiezen. De Project Level Assessment komt overeen met de PPC en staat centraal in dit hoofdstuk.

De derde fase (Procurement Level Assessment) start met de aankondiging van de Europese aanbesteding tot het moment van financial close. Deze fase komt grofweg overeen met de Nederlandse dialoof fase tot en met de financial close waarin in Nederland de PSC wordt opgesteld. Dit onderzoek richt zich op de tweede fase van het hierboven omschreven proces; de beoordeling van de geschiktheid voor PFI op projectniveau voordat de markt wordt betrokken. Als PFI een mogelijkheid blijkt voor een project dan dient de VFM te worden vastgesteld ten opzichte

van andere contractvormen. De VFM Assessment Guidance gaat uit van een vergelijk tussen een traditionele uitvoering en een PFI-uitvoer.

Het vaststellen van de financiële meerwaarde gebeurt op basis van een financieel model dat in alle fases wordt gebruikt. Dit financiële model wordt de spreadsheet genoemd. De Partnerships UK heeft deze opgesteld namens de Treasury, maar het staat aanbestedende diensten vrij om een eigen model op te stellen. Dit nieuwe model dient wel goedgekeurd te worden door het departement waaronder de dienst valt.

De departementen met de meeste PFI-projecten zijn de Department of Schools, Children & Families, de Department of Health en de Department for Communities and Local Governments met respectievelijk 118, 93 en 58 projecten tot en met oktober 2007 (HTM website). De meeste projecten vinden plaats op decentraal niveau. Het aantal projecten op het niveau dat te vergelijken is met het rijksniveau is beperkter. In de komende paragrafen wordt een onderscheid gemaakt tussen projecten op departementaal niveau en de projecten die decentraal plaats vinden.

Besluitvorming over de PLA

Het besluit om al dan niet te kiezen om door te gaan naar stap 3 (Procurement Level Assessment) wordt genomen door de Departmental Accounting Officer. Deze laatste is verantwoordelijk voor de financiële situatie van het departement en dus ook voor de PFI als het gaat om projecten waarbij de het departement de opdrachtgever is. Voor projecten op een lokaal niveau, zoals scholen en ziekenhuizen maakt de project review group het besluit of het project al dan niet als een PFI-project kan worden aanbesteed. Het besluit over de OBC wordt voorbereid door Partnerships UK.

Betrokkenen bij het proces

De overheidsorganisatie die nieuwe huisvesting nodig heeft, regelt dit in de Britse situatie zelf. In 1997 is de Treasury Taskforce opgericht om de departementen te voorzien van adequate aanbestedings- en projectmanagementadvies om de aanbestedende diensten te ondersteunen en vertragingen te voorkomen. In 2000 is de Treasury Taskforce omgevormd tot de Partnerships UK, om de gehele publieke sector van advies over PFI en andere vormen van PPP te voorzien. De PUK brengt alleen kennis in op het gebied van contractvormen en aanbesteding. De publieke sector zal zelf financiële en juridische adviseurs moeten in huren. Binnen de departementen waarin veel PFI aanbestedingen worden uitgevoerd, zijn speciale Private Finance Units (PFU) opgericht die de aanbestedende diensten ondersteunen bij het tot stand komen van de PFI. In de besluitvormingsfase speelt de Departmental Accounting Officer voor projecten waarbij het departement de opdrachtgever is of the Project Review Group (PRG) voor lokale projecten een rol, nadat het departement waar deze dienst onder valt de aanvraag voor PFI goed heeft gekeurd. Deze groep bestaat uit een permanente vertegenwoordiging van HM Treasury en PUK. De groep wordt aangevuld met personen uit een pool, waarin verschillende departementen een afgevaardigde hebben. De PRG besluit of de OBC voldoende rechtvaardiging biedt om voor de lokale overheid in aanmerking te komen voor financiering in de vorm van PFI-credits.

6.3 Doelmatigheid Britse situatie

Deze paragraaf is opgedeeld in twee delen. In de eerste deel worden de voorschriften uit de VFM Assessment Guidance besproken en wordt een toelichting gegeven op de Spreadsheet, het niet bindend voorgeschreven rekenmodel dat de meerwaarde moet vaststellen. Hierbij ligt de focus op de wijze hoe de meerwaarde wordt bepaald. Het tweede deel gaat in op de doelmatigheid van het afwegingsmodel. Hier wordt geanalyseerd of de PLA geschikt is om de afweging te maken tussen de contractvormen.

6.3.1 Bepalen meerwaarde

In deze paragraaf wordt hetgeen is voorgeschreven voor het uitvoeren van de Programme Level Assessment. Om de meerwaarde tussen de contractvormen wordt gebruik gemaakt van de opbouw van figuur 5.1 om de kosten van het project te bepalen. De volgende aspecten spelen hierbij een rol.

- Scope;
- Transactiekosten;
- Risico's;
- Verschillen contractvormen;

Naast de kwantitatieve meerwaarde is er in de Britse situatie ook sprake van kwalitatieve meerwaarde. De aanpak hiervan wordt na deze punten besproken.

Scope

In PFI contracten die afgesloten zijn voor het opstellen van de VFM Assessment Guidance was het opnemen van de facilitaire diensten standaard in het contract. In het rapport "PFI, Meeting the Investment Challenge" (HMT 2003) is hier kritiek op geleverd. De meerwaarde bij PFI mag niet ten koste gaan van het personeel dat de facilitaire diensten verzorgt. Dit is overgenomen in de VFM Assessment Guidance. Hierin is expliciet gesteld dat de meerwaarde in de PFI niet mag worden behaald door bijvoorbeeld de lonen van de bewakers en schoonmakers te verlagen. De aanbestedende diensten hebben de keuze om de facilitaire diensten buiten de scope te laten als deze niet essentieel zijn voor het succes van de PFI. Daarnaast dient aangetoond dat de aspecten die opgenomen in de scope bijdragen aan de meerwaarde voor het project.

Transactiekosten

In het rekenmodel wordt een inschatting gemaakt van de transactiekosten die de private partijen maken. De aanname is dat de transactiekosten voor de PFI-variant hoger zullen zijn voor zowel de publieke als private partijen, dan bij de traditionele variant. Het model gaat uit dat de transactiekosten voor de private partijen evenredig stijgen met de kapitaal investering in het project. Hierbij wordt uitgegaan van een 1,5% van de kapitaalkosten. Deze aanname is gebaseerd op data uit eerdere projecten. De publieke transactiekosten vertegenwoordigen een vast bedrag ongeacht de omvang van het project en worden niet geacht te stijgen of te dalen in absolute termen.

Risico's

Het identificeren en het managen van de risico's gedurende het gehele contract leidt tot hogere VFM, ongeacht de contractvorm. De beoordeling wordt gestart in de eerste fase van de VFM Assessment en wordt verder gespecificeerd in fase 2. De VFM Assessment Guidance benoemt negen risico's die van belang zijn om de verschillende contractvormen ten opzichte van elkaar te beoordelen, deze zijn opgenomen in tabel 6.1. Deze risico's hebben een onderscheidend karakter wanneer gekeken wordt naar de verschillende contractvormen. Veel van de risico's worden in de kwalitatieve analyse nader beschouwd. De risico's hebben betrekking op de overdraagbaarheid van de risico's.

Risico	Omschrijving
1. Ontwerp	Kan de aanbieder verantwoordelijk worden gemaakt voor een ontwerp dat geschikt en dat het consortium voldoende capaciteit heeft voor het ontwerpen
2. Financiering	Kan de aanbieder verantwoordelijk worden gemaakt voor de financiering voor de gehele contractduur
3. Uitvoer	Kan de aanbieder verantwoordelijk worden gemaakt om het project uit te voeren
4. Exploitatie	Kan de aanbieder verantwoordelijk worden gemaakt voor het leveren van een hoge kwaliteit en die voldoet aan de gestelde eisen van beschikbaarheid en continuïteit
5. Gebruik	Kan de aanbieder verantwoordelijk worden gemaakt voor de kosten van variaties in de vraag naar een product of dienst
6. Wetswijzigingen	Kan de aanbieder verantwoordelijk worden gemaakt voor de kosten van wijzigingen in wet en regelgeving
7. Door veroudering in ongebruik raken	Kan de aanbieder verantwoordelijk worden gemaakt voor de plicht om de geleverde dienst technologisch op een up-to-date niveau te houden
8. Service provider lock in	Kan de aanbieder verantwoordelijk worden gemaakt dat de dienst wordt aangeboden op een kosteneffectieve manier of dat de staat de mogelijkheid heeft alternatieve aanbieders te zoeken
9. restwaarde/ verwijderingskosten	Kan de aanbieder verantwoordelijk worden gemaakt voor het restwaarderisico op het eind van het project

Tabel 6.1. Onderscheidende risico's Britse situatie

Verschillen contractvormen

De VFM Assessment Guidance geeft aan dat de VFM die wordt behaald een relatief begrip is. Door bijvoorbeeld de traditionele uitvoering te vergelijken met de PFI uitvoer ontstaat er een verschil. Dit verschil is de VFM oftewel de meerwaarde voor het project. De VFM Assessment Guidance stelt dan ook dat de uitkomsten van zo'n vergelijk een schatting zijn, zeker als er een project variant wordt vergeleken waarmee nog weinig ervaring is. De Greenbook (HMT 2003) stelt regels hoe verschillende onderdelen financieel moeten worden verwerkt.

De VFM Assessment Guidance geeft voor de facilitaire diensten de volgende factoren mee om te overwegen tussen de twee contractvormen.

- Lifecycle kosten;
- Integratie van ontwerp, uitvoer en gebruik;
- Lagere interface risico's en het hebben van een contract partner;
- Effectief management;
- Flexibiliteit;
- Kosten voor facilitair management tijdens de realisatiefase;
- Financiële prikkels.

De eerste twee punten zijn het in beschouwing nemen van de totale levenscycluskosten, in plaats van het slechts kijken naar initiële investeringen en de innovatie die kan ontstaan door afstemming van de verschillende fases. De VFM Assessment Guidance geeft aan dat het financieel waarderen van de innovatie in de PLA veelal niet mogelijk is en dat dit in deze fase slechts kwalitatief moet worden beschouwd. De lagere interface risico's en het hebben van een contractpartner is het voordeel van DBFMO, omdat het voor de publieke partij eenvoudiger wordt de contracten te managen en de risico's voor de afstemming tussen de verschillende dienstverleners kan in een DBFMO-contract worden neergelegd bij het consortium. Onder het effectief management wordt verstaan dat de markt enerzijds beter in staat wordt geachte middelen en arbeid in te zetten en anderzijds om door bundeling van projecten schaalvoordelen te behalen. Flexibiliteit heeft betrekking op de verwachting van de frequentie en de aard van wijziging van een bepaalde facilitaire dienst. Voor diensten waarvan verwacht wordt dat ze zullen wijzigen of waarvan wordt verwacht dat ze als ze gewijzigd worden dit een grote impact heeft, is het mogelijk dat ze beter niet in de PFI worden opgenomen. De bijkomende kosten worden gemaakt doordat tijdens de realisatiefase het gebouw soms al deels in gebruik wordt genomen. Op dat moment is de vraag naar facilitaire dienstverlening anders dan wanneer het gebouw volledig operationeel is. Een voordeel is dat de aanloopproblemen kunnen worden verminderd voordat het object volledig operationeel is. De aanname is dat het SPV bij PFI deze facilitaire activiteiten in de realisatiefase beter kunnen afstemmen met de andere activiteiten.

Kwalitatieve overwegingen

De HMT stelt in verband met het verzekeren van VFM dat op een zo vroegtijdig moment in het proces een beoordeling plaats vindt van VFM en dat de aanbestedende diensten de mogelijkheid openhouden voor een andere vorm van aanbesteding (HMT 2004). De publieke partij moet in een vroeg stadium inzicht krijgen in de kwalitatieve en kwantitatieve aspecten. Wat betreft de kwalitatieve overwegingen volgt de Britse afwegingsmethode drie sturende begrippen.

- Viability;
- Desirability;
- Achievability.

Viability: De eerste is "viability", dit begrip omvat de werkbaarheid en de realiteitszin van een pps-uitvoering. Het moet bijvoorbeeld mogelijk zijn een outputspecificatie te definiëren, die te contracteren is door private partijen. De opgestelde outputspecificatie dient in lijn te zijn met de reële behoefte van de aanbestedende publieke partij. Tevens moet inzicht worden gekregen in de mate van operationele flexibiliteit en de kosten die hieraan verbonden zijn. Daarnaast moet

worden aangetoond dat het project kan worden aangeboden in een PFI-contract. Diensten die efficiënter of uit oogpunt van controleerbaarheid beter door de overheid kunnen worden uitgevoerd, moeten niet in aanmerking komen voor een PPS-uitvoering.

Desirability: Het tweede begrip is “desirability” of wenselijkheid. Hierbij spelen risico’s een belangrijke rol. Diensten of objecten waarbij de kans bestaat dat er grote kostenoverschrijdingen ontstaan, kunnen beter niet in een PFI-contract worden aanbesteed. Ook moet er gekeken worden of er mogelijkheden zijn die leiden tot innovatie. Wenselijkheid heeft ook betrekking op de inhoud van de concessie; wat voor invloed heeft het opnemen van bepaalde onderdelen in het contract en wat zijn hiervan de voor- en nadelen. Als door het concessiecontract een stimulerende rol kan spelen bij het leveren van de dienst en de kwaliteit ervan, dan dient dit ook mee te spelen in de overweging.

Tot slot moet heeft de wenselijkheid ook betrekking op de duur van het contract. Is het bijvoorbeeld voor het publieke belang wenselijk om een bepaalde dienst voor een lange periode bij een private komt te liggen. De duur van een concessie zou gebaseerd moeten zijn op de optimalisatie van de levensduur van het contract. De contractduur moet lang genoeg zijn om de markt te prikkelen om zich voor een langere periode te committeren aan het project. Dit is nodig omdat de meeste meerwaarde in een concessie wordt gecreëerd doordat de realisatie en exploitatie geïntegreerd worden en dat de private partij zijn kosten zal optimaliseren.

Anderzijds leidt een lange contractduur tot een beperkte mate van flexibiliteit (HMT 2004). Bij flexibiliteit kan worden gedacht aan de flexibiliteit van de gebruikerswensen, dienstverlening of ten aanzien van de inrichting van het gebouw zelf. Het is dus van belang dat de aanbestedende dienst nadenkt over de contractduur voordat ze naar de markt gaat. De optimale contractduur van gelijksoortige projecten zal vergelijkbaar zijn. Hierbij moet worden opgemerkt dat elk object uniek is en kenmerken heeft dat het doet verschillen met vergelijkbare objecten, daarnaast zijn ook factoren als marktwerking belangrijk en hierdoor kunnen projecten verschillen ondanks inhoudelijke overeenkomsten. De voordelen voor een langdurig contract zijn naast de optimalisatie van de kosten gedurende de levenscyclus, ook de mogelijkheid om de risico’s die samengaan met het onderhoud van het gebouw te transfereren naar de markt. Daarnaast ontstaat door de lange termijn een relatie tussen de partners, zodat het mogelijk is gezamenlijk na te denken over het efficiënt en effectief uitvoeren van diensten. Kortere termijncontracten halen de prikkel weg bij de private partner om de levenscycluskosten te optimaliseren. Een lange contractperiode van 30 jaar hoeft volgens de VFM Assessment Guidance niet tot meerwaarde te leiden. Het gebruik van contractuele mogelijkheden tot wijziging voor diensten leidt tot minder VFM dan wanneer de onderdelen voor een kortere periode worden aanbesteed. Bij projecten waarbij de niet-kapitaal gebonden kosten hoog zijn, is het mogelijk dat lange termijnen niet hoeven te leiden tot optimalisatie van de kosten, dan wel leiden tot optimale VFM (HMT 2007). De VFM Assessment Guidance geeft geen werkwijze hoe deze optimalisatie moet worden uitgevoerd.

Achievability: Het derde begrip dat gebruikt wordt om in zicht te krijgen in de kwalitatieve meerwaarde van het project is “achievability” oftewel de uitvoerbaarheid. Het gaat hierom de praktische haalbaarheid. Heeft de publieke sector voldoende capaciteit en kwaliteit om het project tot een goed einde te brengen en is het mogelijk om deze capaciteit binnen de beschikbare tijd te mobiliseren. In de praktijk blijkt dit dat dit in de praktijk tot problemen kan leiden. (NAO 2007). Daarnaast moet ook worden afgewogen of de private sector kwalitatief in staat is de concessie uit

te voeren en of er genoeg belangstelling of “appetite” bestaat in deze sector om de concessie uit te willen voeren.

De VFM Assessment Guidance schrijft voor dat de verantwoordelijke ministeries die te maken hebben met aanbestedingen zorgen voor een regelmatige dialoog met belangrijke spelers in de sector en er voor zorgen dat informatie terechtkomt bij de aanbestedende diensten over de ontwikkelingen in de markt over:

- Het aantal vergelijkbare projecten in de markt;
- Mogelijke actuele of toekomstige capaciteitsproblemen in de markt in de sector of gerelateerde sectoren door contact met andere departementen;
- De interesse van marktpartijen in unieke projecten alsmede in vergelijkbare projecten die tegelijkertijd in de markt zullen worden aanbesteed;
- De mogelijkheden om de aanbestedingen zo te faseren dat er een geleidelijke stroom van projecten ontstaat in plaats van vele projecten in een keer;
- De activiteiten die worden ondernomen om de markt dynamisch te houden.

Naast deze continu spelende zaken moet in de Project Level Assessment worden gekeken of er interesse is van de marktpartijen om het specifieke project uit te voeren. Daarnaast wordt ook een analyse uitgevoerd of de markt van aanbieders competitief is. Beide analyses gebeuren in eerste instantie door naar recent aanbestede vergelijkbare projecten te kijken of beide zaken aan de orde waren. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de informatie die het departement op dit terrein heeft.

Wanneer het beschouwde project als uniek kan worden beschouwd dan wordt aangeraden de PFU (private finance unit) van het departement in te schakelen om het project te begeleiden. De PFU is een gespecialiseerde aanbestedingsafdeling. Naast het inschakelen van de PFU dient ook geanalyseerd te worden of de uniciteit van het project kan leiden tot een situatie waarin slechts een aanbieder de vraag van de overheid kan uitvoeren. In deze gevallen staat de vraag of de situatie invloed heeft op de VFM in het project.

Proces kwalitatieve analyse

In de vorige paragraaf is aangegeven dat er twee fases zijn, voordat voor een project kan worden aanbesteed als PFI. In fase 1 (Programme Level Assessment) wordt begonnen met het in inventariseren van de kwalitatieve overwegingen op basis van de hierboven beschreven begrippen. In deze eerste fase moet voor het project worden gezien of de gemaakte aannames valide zijn. Wanneer blijkt dat een project uit een programma in tegenstelling tot eerdere verwachtingen niet geschikt blijkt voor PFI, dan dienen de redenen nader te worden onderzocht. De VFM Assessment Guidance schrijft voor dat dan gekeken moet worden naar de volgende zaken.

- Het onderscheidend vermogen van de reden. Is de oorzaak van het afnemen van de VFM specifiek toe te schrijven aan de PFI-variant, of speelt het bij alle aanbestedingswijzen.
- Als de reden voor de verlaging van VFM kan worden weggenomen door het project later aan te besteden, overweeg dan of het later opleveren van het project een optie is.
- Overweeg het veranderen van de criteria die gesteld waren aan het project en kijk of de dienst of product ook onder andere voorwaarden kunnen worden geleverd.

- Overweeg of PFI nog de gewenste contractvorm is en of een andere aanbestedingswijze meer opportuun is.

In bijlage 7 is de vragenlijst opgenomen aan de hand waarvan inzicht wordt gekregen in deze kwalitatieve overwegingen.

6.3.2 Het financiële model

Om de meerwaarde te bepalen in de Britse situatie wordt gebruik gemaakt van een financieel model dat de “spread sheet” wordt genoemd. De spreadsheet is gemaakt door PUK en heeft geen formele status. De spreadsheet is ontwikkeld om aanbestedende diensten te ondersteunen bij het maken van de keuze tussen een traditionele uitvoer en een PFI-uitvoer van het project (HMT 2007). De traditionele uitvoer gaat uit van een publiek gefinancierde DB-contract. De facilitaire diensten worden in losse contracten uitgevoerd. De spreadsheet heeft drie input categorieën.

- Algemene input
- Kosten input
- Financiering input

De algemene input heeft betrekking op de looptijd van het contract, de indicie en de disconteringsvoeten voor verschillende fasen in de levenscyclus. De kosten input bestaat naast de kapitaalkosten en operationele kosten uit transactiekosten, kosten voor flexibiliteit, overige inkomsten en een schatting voor de optimism bias. Deze laatste is een vermenigvuldigingsfactor waarmee de kosten worden verhoogd voor het optimistisch schatten van risico's en kosten door de publieke partij. De input betreffende de financiering gaat in op het bepalen van de gearing ratio en de swaprate⁴, de marges die de bank berekent voor het verstrekken van de lening en de kredietwaardigheid van het project. Een ander punt hierbij is de Internal Rate of Return (IRR), het rendement op het eigen vermogen voor het gehele project moet worden ingevoerd. Hierbij geldt hoe hoger het risico, hoe hoger de IRR zal zijn dat de markt verlangt. De gebruikers van het rekenmodel kunnen kiezen uit 13%, 15% en 18% als mogelijkheden. Wanneer gekeken wordt naar de IRR, dan wordt de gearing in het project ook belangrijk. Gearing is de verhouding tussen eigen vermogen en vreemd vermogen. Over het algemeen geldt hoe meer vreemd vermogen hoe beter het eigen vermogen rendeert, maar een hogere gearing maakt het project ook risicovoller, aangezien de kapitaallasten voor het vreemd vermogen toenemen. Bij tegenvallende inkomsten komt het consortium sneller in betalingsproblemen. De aanbestedende dienst moet een inschatting maken hoe de markt het project zal financieren. Als leidraad geeft de Quantitative Assessment User Guide een kapitaal opbouw van 10% eigen vermogen en 90% vreemd vermogen (HMT 2007). Op is de spreiding van de gearingratio bij voor 128 projecten tussen 2003 en 2007 weergegeven. De gearingratio's varieerden tussen de 80% en 93%, waarbij de meeste projecten een ratio hadden van 90% (PUK 2007).

⁴ Swaprate is een financieel product dat het risico van variabele rente vervangt door een vaste rentevoet. De aanbieder van de swap vraagt hiervoor een vergoeding van enkele basispunten

6.3.3 Analyse doelmatigheid

Het doel in deze paragraaf is een oordeel te geven of de afwegingsmethode doelmatig is, door te kijken of de methodiek een onderscheid kan maken tussen de contractvormen op basis van meerwaarde. Hierbij wordt gebruikt gemaakt van de criteria zoals deze zijn opgesteld in hoofdstuk 4. Voor het overzicht zijn de criteria weergegeven in box 4.1.

Box 4.1 Beoordelingscriteria doelmatigheid

- Volledigheid van aspecten die invloed hebben op de meerwaarde
- Is de vertaling van de aspecten naar meerwaarde passend
- Worden de kwalitatieve en kwantitatieve meerwaarde in relatie gebracht en zo ja op welke wijze

Volledigheid

De volledigheid is bepaald aan de hand van de in hoofdstuk 3 opgestelde aspecten die invloed hebben op de meerwaarde. In tabel 6.2 is aangegeven welke van de aspecten in de Project Level Assessment worden beschouwd.

Meerwaarde verhogende aspecten voor pps	Groot-Brittannië
• Commitment marktpartij door langdurige investering • Effectiever management door marktpartijen • Toezicht kapitaalverstrekker • Lagere kosten door risicoallocatie • Lifecycle optimalisatie door lange contracten • Innovatie door outputspecificatie • Sturen op marktwerking • Prestatiecontracten prikkelen tot kwaliteit	X ü X ü ü ü ü ü
Meerwaarde verlagende aspecten voor pps	
• Hoge transactiekosten publiek en privaat • Hogere kapitaalvergoedingen • Flexibiliteit	ü ü ü
1. Gaat er vanuit dat het in deze fase nog niet valt te kwantificeren, want dat hangt van de aanbidding van de markt af 2. Bij flexibiliteit worden de hoge kosten en beperkte mogelijkheid om heraanbesteden genoemd	

Tabel 5.2 Overzicht volledigheid Groot-Brittannië

De Britse afwegingsmethodiek gaat niet expliciet in op het commitment van de marktpartijen dat ontstaat door het langdurig investeren van kapitaal en de voordelen die het toezicht houden van de kapitaalverstrekker kan hebben op de meerwaarde. De andere aspecten die invloed hebben op de meerwaarde komen in de afweging terug.

Vertaling aspecten naar meerwaarde

Bij het vertalen van de aspecten naar de financiële meerwaarde wordt gebruikt gemaakt van het financiële model dat de "spreadsheet" wordt genoemd. Er bestaat kritiek op het gebruik van de financiële modellen (Coulson 2006, Grimsey 2005). Er kan kritiek worden geuit op de volgende onderdelen en aannames die worden gemaakt (Coulson 2006).

- Risico's;
- Transactiekosten;
- Lifecycle kosten en de kosten op het eind van het project;
- Rendementen op eigen vermogen;
- Problemen met het verdisconteren van kasstromen.

Risico's: De kritiek op het toepassen van risico's richt zich op het de veronderstelling dat in een PFI-constructie aspecten beter zullen verlopen dan bij de traditionele variant waarmee het wordt vergeleken. De kritiek op deze toepassing van het risico bestaat uit twee delen. Ten eerste wordt de mogelijkheid weggenomen in het rekenmodel om te construeren dat de traditionele variant beter kan presteren. Het is op sommige aspecten niet mogelijk dat de traditionele variant beter functioneert. Hierbij wel opgemerkt dat dit wel een zekere inspanning vergt van de aanbestedende partij bij een traditionele variant. Het tweede punt van kritiek is het feit dat geen andere projectvormen worden afgewogen, waarbij het verschil in performance met PFI kleiner is. Door een traditionele aanbesteding te vergelijken met een DBFMO ontstaat een groter verschil qua meerwaarde dan wanneer DBM en DBFMO met elkaar worden vergeleken.

Een risico dat niet in de spreadsheet is verwerkt zijn de gevolgen van de risico's betreffende de marktwerking. De aanname hierbij is dat het risico van de vraag naar het project gedurende de levensduur bij zowel de traditionele als PFI variant aanwezig is, maar dat de consequenties voor de PFI-variant hoger liggen. De staat zal langdurige contracten uit moeten dienen of de PFI moeten afkopen als er geen aanbod is van partijen die de PFI over willen nemen. Dit extra risico is niet in het model opgenomen (Coulson 2006). Hierbij wordt door Coulson voorbijgegaan aan het feit dat wanneer een traditioneel project vroegtijdig wordt beëindigd, de publieke partij ook wordt geconfronteerd met een hoge eenmalige afschrijving van het object. De kritiek die blijft is dat het afwegingsinstrument het project als onveranderlijk beschouwd en niet uitgaat van verschillende scenario's.

Transactiekosten: Het rekenmodel houdt slechts in beperkte mate rekening met de transactiekosten, door alleen te kijken naar de kosten die worden gemaakt om tot een aanbidding te komen. Hierbij wordt dan voorbij gegaan aan de kosten die de bidders hebben gemaakt die het project niet gegund hebben gekregen. De kosten die deze partijen hebben gemaakt voor dit project vallen niet toe aan het project, maar moeten bij volgende aanbestedingen wel weer worden terugverdiend en zullen dus zijn door berekend in de bieding. Deze kosten kunnen partijen ontmoedigen om uiteindelijk zich nog met concessies bezig te houden, wat leidt tot minder marktwerking. Bij de transactiekosten speelt ook het contractuele lock-in. (Lonsdale 2005). De verwachting hierbij is dat het consortium gedurende het contract haar monopolie zal benutten. Ook hier houdt de spreadsheet geen rekening mee (Coulson 2004).

Lifecycle kosten en de investering op het eind van het project: Het rekenmodel maakt een verschil tussen de traditionele variant en de PFI-variant op het gebied van de lifecycle kosten

door het de kosten voor het gebruik van het object elk jaar te verhogen met een extra lifecycle kostenpost voor de PFI. Dit reflecteert het betere onderhoud dat plaats vindt bij een PFI. Op het eind van het contract wordt verondersteld dat de SPV een extra investering doet in het object om het op orde te brengen voor de overdracht. Het probleem hierbij is de als laag veronderstelde disconteringsvoet. Door een lage disconteringsvoet worden de kasstromen in latere jaren belangrijker en hierdoor wordt de PFI aantrekkelijker. Daarbij is het de vraag of de investeringen ook daadwerkelijk elk jaar zullen worden gemaakt of dat de investeringen slechts zullen worden gedaan op het moment dat het noodzakelijk is.

Rendement op eigen vermogen: Het Britse rekenmodel staat de gebruiker toe een IRR (internal rate of return) toe te kennen aan het eigen vermogen in project. Dit is het rendement dat de verschaffers van het eigen vermogen jaarlijks ontvangen op hun investering. De mogelijkheden zijn 13%, 15% en 18%. Hoe hoger het risico van het project hoe hoger de IRR die een investeerder verwacht op zijn kapitaal.

In de praktijk is dit soms hoger en de rekenmodule houdt hier geen rekening mee. Oorzaken hiervan kunnen zijn het herfinancieren van het project na de oplevering. De dure leningen waarmee het project gestart is, kunnen na de realisatie van het object worden gewisseld voor goedkopere leningen met het object als onderpand. Hierdoor hoeft een kleiner deel van de beschikbaarheidvergoeding worden afgedragen om de kapitaallasten te vergoeden waardoor het rendement op het eigen vermogen zal stijgen. Hierbij speelt ook de hoge gearingratio die de PFI-projecten kennen. Over het algemeen zijn de projecten met 90% vreemd vermogen en 10% eigen vermogen gefinancierd. De dalende rentestanden hebben ook geleid tot goedkopere financiering van bestaande projecten, waardoor het rendement op het eigen vermogen toe nam.

Verdisconteren van kasstromen: Het Britse en het Nederlandse rekenmodel, werken met het verdisconteren van kasstromen, deze vervolgens te sommeren en op basis daarvan de netto contante waarde te berekenen. Het is de vraag of de netto contante waarde berekening de juiste methode is om twee elkaar uitsluitende alternatieven te vergelijken. Het punt van kritiek richt zich op het feit dat de netto contante waarde berekening geschikt is voor projecten waarbij er geen kapitaal beperkingen zijn. In situaties waar sprake is van een beperking van financiële middelen, zou er gewerkt moeten worden met het berekenen van drie (IRR) internal rate of return. De eerste twee zijn de IRR's van de projectvarianten. De derde IRR is het verschil in kasstromen tussen beide. Dit verschil is een nieuw project waarin de extra investeringen en de extra opbrengsten van de duurdere variant worden afgewogen. Als deze laatste IRR ook voldoende hoog is, dan pas zou er gekozen moeten worden voor het duurdere alternatief.

Relatie kwalitatieve en kwantitatieve meerwaarde

De kwalitatieve analyse is in de Britse situatie een lijst met vragen waarop de antwoorden voldoende onderbouwd moeten worden door de aanbestedende dienst. Het functioneert als een drempel. Als aangetoond wordt dat er op de kwalitatieve aspecten (viability, durability en achievability) in het project geborgd zijn en er is meerwaarde voor PFI dan wordt gekozen voor deze contractvorm.

6.4 Effectiviteit Britse situatie

Om inzicht in de toepassing van de Britse afwegingsmethodiek is in tegenstelling tot de Nederlandse situatie geen gebruik gemaakt van cases. De toepassing van de afwegingsmethodiek is bepaald op basis van interviews en bronnen waarin niet een project centraal staat, maar de toepassing van de methodiek. In bijlage 8 zijn het interviewprotocol en de verslagen opgenomen.

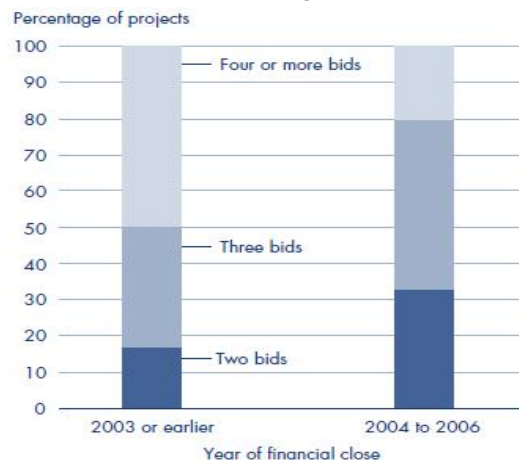
6.4.1 Toepassing methodiek

Een professor die onderzoek heeft gedaan naar PFI geeft aan dat het identificeren van risico's is niet iets waarin de overheid goed is in de Britse situatie. Marktpartijen zijn het meer gewoon om risico's te nemen en ze worden beter geacht in het identificeren van de risico's dan de overheid. Overheden moeten daarom zorgen dat ze bij het identificeren van de risico's hulp krijgt van private partijen. Het waarderen van risico's kent in de Britse situatie ook een problematiek bij het maken van de afweging tussen de contractvorm. Ten eerste is het moeilijk een inschatting te maken in welke mate risico's daadwerkelijk kunnen worden overgedragen aan de markt, zeker op het moment dat er nog geen contact is gelegd met de markt. De inschatting die de aanbestedende dienst hierbij maakt, hoeft door de marktpartijen niet te worden geaccepteerd in de dialoogfase, waardoor de uitkomst van de analyse dus een geringere ondersteunende waarde heeft voor de besluitvorming. Het Greenbook gaat op sommige punten uit van een 100% risico-overdracht van de publieke naar de private partij. In de praktijk zal altijd een deel van het risico bij de publieke partij blijven. Een ander punt van kritiek is de inherente onvolledigheid bij het waarderen van risico's in deze fase van het project, omdat gewerkt wordt met een bottom-up systeem.

Het is mogelijk een schatting te maken van de aspecten waar de verschillen tussen de twee contractvormen zich voor zullen doen. Het waarderen is moeilijker. De aanname dat het consortium zal streven naar lifecycle optimalisatie en dat daardoor lagere kosten worden behaald wordt door een geïnterviewde betwijfeld. In Groot-Brittannië bestaat een tweedehands markt voor PFI projecten. Wanneer projecten eenmaal zijn opgeleverd door een consortium worden ze doorverkocht aan investeringsfondsen en worden eigendom en beheer opgesplitst. Het is in de Britse situatie mogelijk om het eigendom na oplevering te verhandelen (HMT 2007a). Door deze splitsing wordt het eigendom en beheer gesplitst. Hazeu stelt dat wanneer deze splitsing bestaat er transactiekosten ontstaan, omdat degene die het eigendom heeft niet automatisch er vanuit kan gaan dat degene die het beheert dit zal doen in het belang van de eigenaar (Hazeu 2000). Deze transactiekosten leiden tot een lagere value for money. De National Audit Office stelt op het punt van de herfinancieren door derden ook voordelen kunnen worden behaald door de publieke sector (NAO 2006). Bij voldoende interesse vanuit de markt voor herfinancieren zal de vergoeding die de marktpartijen verlangen voor het beschikbaar stellen van kapitaal lager zijn. De publieke sector kan hiervan profiteren als ze mee kunnen delen in de lagere kosten.

De Partnerships UK heeft rekening gehouden met opportunistisch gedrag van de aanbestedende dienst door in de methodiek de focus weg te halen van de financiële analyse en de aandacht te verleggen naar de kwalitatieve overwegingen. De kwalitatieve analyse dient voornamelijk om de aanbestedende dienst na te laten denken over het project. Het verschuiven van de aandacht van kwantitatief naar kwalitatief maakt volgens een geïnterviewde van een marktpartij duidelijk dat de overheid niet de discipline heeft om een financiële analyse op te stellen en deze te valideren en

geeft aan dat onder een traditionele uitvoering de overheid dit ook niet kan. Naast de overdracht van de risico's is de mate van aanbod van marktpartijen voor het project. Dit moet per project worden geschat aan de hand van vergelijkbare projecten die in dezelfde periode zijn aanbesteed. Wanneer PFI geacht wordt meerwaarde te leveren, maar er niet voldoende marktinteresse is, dan kan de aanbesteding worden stilgelegd als hiertoe de mogelijkheid is. In de praktijk echter blijkt dat in sommige sectoren nog maar enkele consortia actief zijn aldus een geïnterviewde professor. Hierdoor wordt de marktwerking zeer beperkt en heeft het uitstellen van de aanbesteding geen effect. In een rapport van PUK (PUK 2007) waarin de marktwerking van PFI is onderzocht komt het PUK tot de conclusie dat er op de markt van PFI sprake is van een breed aanbod van partijen. PUK gaat hier uit van de gehele PFI markt en doet geen uitsplitsing naar specifieke sectoren. Een bevestiging van de uitspraak van de geïnterviewde volgt uit een rapport van de NAO (NAO 2007). Uit figuur 6.1 blijkt dat het aantal projecten waarvoor twee of drie consortia een bod hebben gedaan in de periode tussen 2004 en 2006 met 30% is toegenomen, waardoor de marktwerking afneemt.



Source: National Audit Office surveys 2006

Figuur 6.2: marktwerking (NAO 2007)

Besluitvorming ten aanzien van kwantitatieve en kwalitatieve overwegingen

De Outline Business Case moet worden goedgekeurd door het departement waaronder de aanbestedende dienst behoort en door PUK. De afweging die hier wordt gemaakt, is of er voldoende bewijs is dat de gekozen variant VFM oplevert. In de praktijk zijn OBC's terug gestuurd naar de aanbestedende diensten die niet voldoende aantoonde dat er meerwaarde was voor pps. Zoals is aangegeven kent de financiële meerwaarde enige onzekerheden, waardoor de nadruk komt te liggen op de bewijslast ten aanzien van de kwalitatieve overwegingen. De verschuiving naar de kwalitatieve analyse maakt het voor politici eenvoudiger om een oordeel te vormen over PFI, maar een deel van de objectiviteit van de afweging valt weg.

Om de kwantitatieve analyse te verbeteren, wordt in het Verenigd Koninkrijk veel aandacht besteed aan het verzamelen van informatie en data uit nieuwe projecten. De geïnterviewde persoon vanuit PUK stelt dat het nemen van een besluit over PFI altijd omkleed blijft met onzekerheid vanwege de brede context van het begrip Value for Money. In het Verenigd Koninkrijk zijn projecten als PFI aanbesteedt zonder dat de PSC financiële meerwaarde aantoonde. De kwalitatieve overwegingen moeten dan de doorslag geven, zoals het bevorderen van de marktwerking.

6.4.2 Analyse effectiviteit

De effectiviteit van de afwegingsmethodiek is vastgesteld aan de hand van de in hoofdstuk 4 geformuleerde criteria. Voor het overzicht zijn deze hieronder opgesomd.

Box 4.2 Beoordelingscriteria effectiviteit

- Volgen methodiek
 - o Inhoudelijk
 - o Procesmatig
- Kennisniveau betrokkenen
- Sturing op meerwaarde

Volgen methodiek

Het volgen van de methodiek kan niet worden vastgesteld, omdat er niet naar specifieke cases is gekeken. Het OBC rapport dat moet worden opgeleverd moet worden goedgekeurd binnen het departement en deze kan door de besluitvormers worden teruggestuurd als deze niet voldoet. Hierdoor wordt de aanbestedende dienst gedwongen om binnen bepaalde richtlijnen te blijven. Het rekenmodel dat aangeboden wordt door de HMT, is niet verplicht. Het staat de aanbestedende diensten hierin dus vrij om met een eigen model te komen, waarmee de financiële meerwaarde wordt aangetoond.

Kennisniveau betrokkenen

Bij het opstellen van de VFM Assessment Guidance is HM Treasury er van uit gegaan dat de aanbestedende diensten voldoende kennis hadden om zelf de afweging te kunnen maken. De praktijk heeft uitgewezen dat de meeste organisaties hiervoor niet voldoende kennis voor hadden, aldus een medewerker van PUK. Het detailniveau voor de aanbestedende dienst van de level 1 assessment (Programme Level Assessment) is in sommige gevallen al te groot. Bij de twee daarop volgende fases wordt het detailniveau nog groter. De aanbestedende diensten hebben dan hulp nodig bij het opstellen. Om deze hiaten in de kennis te dichten zijn verscheidene organisaties opgericht om ondersteuning te bieden. De kennis van pps bij de organisaties wordt door een geïnterviewde omschreven als dat er voldoende kennis is over de werking van pps, dat men weet wat men moet doen om de afweging te maken, maar dat de daadwerkelijke toepassing van deze kennis beperkt is.

De aanbestedende diensten nemen voor het opstellen van de afweging veelal adviseurs in dienst voor het bieden van financiële en juridische kennis. Naast de inhoudelijke bijdrage van deze adviseurs bij het afwegingsproces bestaat een tweede reden voor het gebruik van externen. Het gebruik van externe bureaus geeft het afwegingsproces een zekere legitimiteit. Als een gerenommeerd bureau aantoont dat er meerwaarde is voor PFI, dan is de veronderstelling dat de besluitvormers van de OBC de geleverde bewijsvoering sneller zullen aanvaarden. Externe bureaus zijn neutraal in de afweging ten aanzien van pps, omdat ze geen direct belang bij de uitkomst hebben.

Sturing op meerwaarde

In de Britse situatie komt het aspect van the “only show in town” naar voren. Dit aspect wordt door drie geïnterviewden genoemd als mede in het artikel van Redmond (Redmond 2006). Dit betekent dat er geen alternatief is voor PFI, omdat de overheid zelf het project niet kan financieren. Hierdoor wordt de aanbestedende dienst min of meer gedwongen voor PFI te kiezen met als alternatief lang wachten totdat er voldoende middelen beschikbaar worden gesteld. Voornamelijk in de vroege fase van de PFI-geschiedenis is er vaak gebruik gemaakt van het instrument om de financiering voor het project te krijgen. Het ingebrachte kapitaal wordt beschouwd als private investering en is daarom niet een onderdeel van de uitgaven van de staat. Men spreekt dan van “off (balance) sheet” en hierdoor wordt het niet meegenomen op de staatsschuld. Een geïnterviewde stelt dat wanneer het project eenmaal niet op de balans komt te staan er een belangrijke horde is genomen om het project als PFI gerealiseerd te krijgen. In de huidige projecten is het moeilijker om het project van de balans te houden. Wanneer de aanbestedende dienst op zoek is naar financiering, dan is het objectief vaststellen van de meerwaarde van ondergeschikt belang geworden.

Echter het gebruik van het argument van “the only show in town” is volgens een geïnterviewde over trokken, maar het verkrijgen van PFI-fondsen was de eenvoudige manier. PFI is een manier om binnen een beperkte tijd een hoop projecten van de grond te krijgen. Een politiek motief voor de zittende regering is dat ze baat heeft bij pps, omdat ze op korte termijn veel resultaten kunnen laten zien. Aanbestedende diensten hadden in de vroege fase van het PFI-beleid een voorkeur voor PFI. Tegenwoordig is deze voorkeur niet zo sterk meer aanwezig aangezien het gebruik van PFI niet altijd hoeft te leiden tot meer kwaliteit. Door media-aandacht voor slechte PFI-contracten is dit bij de aanbestedende diensten bekend. Een tweede reden voor een aanbestedende dienst om niet voor PFI te kiezen is dat het PFI-proces omvangrijk is. De besluitvorming over de OBC en in de latere fase de Final Business Case is een proces dat langs vele organisaties en neemt veel tijd en energie. In de vroegere fase van het PFI-beleid was dit proces minder rigide en daarom aantrekkelijker voor de aanbestedende diensten. Deze redenen hebben geleid tot een situatie dat men neutraler staat ten aanzien van pps. Wanneer er geen kapitaal beschikbaar is dan kan de aanbestedende dienst door opportunistische overwegingen worden verleid. De PFI-variant van het project wordt dan voordeliger voorgesteld ten opzichte van de traditionele aanpak om op deze wijze het project gerealiseerd te krijgen.

6.5 Conclusie

De meerwaarde in de Britse situatie wordt zowel kwalitatief als kwantitatief bepaald. De Britse situatie kent met de komst van de VFM Assessment Guidance (HMT 2004, 2006) een stappenplan dat moet worden toegepast om tot de bepalen van de meerwaarde te komen. De focus bij het bepalen van de meerwaarde is verlegd van kwantitatief bewijs naar kwalitatieve argumentatie.

De methodiek is volledig qua de in hoofdstuk 3 opgestelde aspecten. In de afweging speelt de rol van de markt in de meerwaarde een substantiële rol. De vertaling van de aspecten naar de meerwaarde is te bekritisieren door te stellen dat het financiële model geen rekening wordt gehouden met dat door inspanningen de traditionele variant voordeliger zou kunnen zijn en dat het geen rekening houdt met beslisonzekerheden. Dit is in de afwegingsfase tussen de contractvorm niet onoverkomelijk. Het gaat in deze fase om of er een indicatie kan worden

gegeven of meerwaarde kan worden bereikt. Het gaat niet om het exact vaststellen van de meerwaarde.

De effectiviteit van het afwegingsinstrument niet altijd optimaal. In het geval dat er voor projecten geen financiering vanuit de algemene middelen beschikbaar is, dan is PFI het enige alternatief. Het is dan onwaarschijnlijk dat het instrument wordt toegepast zoals het is voorgeschreven. Het gaat in deze gevallen dan om het aantonen dat de PFI-variant voordeel oplevert, in plaats van een objectieve afweging.

7 Vergelijking afwegingsmethodieken

In dit hoofdstuk worden de Nederlandse met de Britse afwegingsmethodieken vergeleken. Het doel is een antwoord te krijgen op de vijfde onderzoeksvraag die voor de volledigheid in box 7.1 is opgenomen.

Box 7.1 Onderzoeksvraag 5

5. Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen Nederland en Groot-Brittannië?
 - 5.1. Wat zijn de overeenkomsten en verschillen in de doelmatigheid van de afwegingsmethodieken in Nederland en Groot-Brittannië?
 - 5.2. Wat zijn de overeenkomsten en verschillen in de effectiviteit van de afwegingsmethodieken in Nederland en Groot-Brittannië?
 - 5.3. Welke onderdelen van de Britse afwegingsmethode zijn bruikbaar voor de Nederlandse situatie?

Een belangrijk opmerking vooraf is dat de Nederlandse situatie gebaseerd op de PPC voor rijkshuisvesting. Deze methode is specifiek voor huisvestingsprojecten. De Britse methode is gebaseerd op de VFM Assessment Guidance en is niet specifiek voor een type project, maar is wel toepasbaar voor huisvestingsprojecten. Voor de inhoudelijk en procedurele aspecten leidt dit niet tot grote verschillen, aangezien het de afweging betreft tussen contractvormen.

In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens de methodieken vergeleken op proces en het bepalen van de meerwaarde. Daarna volgt een vergelijking op doelmatigheid en effectiviteit.

7.1 Vergelijking proces afwegingsmethodiek

De start van het proces verschilt tussen de Nederlandse en Britse situatie. De start van de PPC is het eerste moment dat er wordt nagedacht of de mogelijkheid bestaat of pps een optie is voor het project. De nut en noodzaakdiscussie voor het nieuwe project is op dit moment afgerond door de toets van de Inspectie Rijksfinanciën (IRF). In de alternatievenanalyse, die aan deze toets vooraf gaat, kan over de mogelijkheid van pps gesproken worden, maar dit is niet vastgelegd in de procedures.

De afweging voor en project in de Engelse situatie gebeurt zoals gezegd op basis van de Project Level Assessment. Hieraan gaat de Programme Level Assessment vooraf. Door op programmatisch niveau het type project reeds te beschouwen, wordt de tweede stap een verfijning van de eerste. Voordat de afweging voor een individueel project wordt gemaakt, wordt over de mogelijkheid van PFI nagedacht binnen een programma van projecten. Hierdoor ontstaat een algemeen beeld van de kansen voor pps bij bepaalde type projecten. Het beperkte aantal en de diversiteit van de projecten heeft in Nederland nog niet geleid tot het introduceren van een programmatische afweging voorafgaande aan de projectmatige afweging. Ad hoc wordt dit binnen de Rgd wel toegepast. Zo is in het najaar van 2007 is een PPC gestart waarbij die sterk overeenkomt met een eerder gemaakte PPC en waarbij de klant hetzelfde is. Hier wordt dan gebruik gemaakt van de aanwezige kennis.

Beide afwegingsmethodieken stellen voorwaarden aan een project voordat gestart mag worden met het maken van een afweging. In tabel 7.1 staan de voorwaarden van beide landen.

Voor beide landen geldt dat DBFMO-contracten slechts uit moeten worden gevoerd bij projecten waarbij het investeringsbedrag voldoende hoog is en de vraag naar het object stabiel. De overige Nederlandse aspecten zijn ten opzichte van de overige punten van de Britse situatie meer procesmatig van aard. De Britse situatie stelt als voorwaarden meer project inhoudelijke zaken. Het doel van beide processen is hetzelfde. Het kiezen van de contractvorm op basis van meerwaarde. Het resultaat van de beide processen is een kwantitatieve meerwaarde en een kwalitatieve beschouwing van het project.

Nederland	Groot-Brittannië
Totale verwachte investering	Totale verwachte investering
Stabiele vraag	Stabiele vraag
Afgeronde nut noodzaak discussie	Eenduidige outputspecificaties
Commitment publieke sector	Technologische stabiliteit
	Voldoende kwaliteit markt
	Inzichtelijkheid kosten

Tabel 7.1 voorwaarden bij aanvang afweging

Besluitvorming

De besluitvorming in de Nederlandse situatie dient de uitkomst van de PPC te worden beoordeeld door de stuurgroep die unaniem moeten besluiten over het vervolg van het project. Het werk van de projectgroep kan door de stuurgroep worden aangevuld met nieuwe argumenten indien dit voor het project noodzakelijk is. Deze argumenten kunnen zaken zijn die door de projectgroep niet zijn ingebracht, maar ook bepaalde argumenten die slechts spelen op stuurgroepniveau zoals de politieke argumenten.

In tegenstelling tot de Nederlandse besluitvorming gaat het in de Britse besluitvorming meer om de controle of de ingediende Outline Business Case volledig is en of de geadviseerde contractvariant de meeste value for money oplevert. Dit gebeurt in verschillende etappes binnen het departement en uiteindelijk voor lokale projecten bij de Project Review Group waarin ook vertegenwoordigingen zitten van andere departementen. Projecten waarbij het departement zelf de opdrachtgever is, wordt de besluitvorming binnen het departement afgehandeld. De grootste tegenstelling tussen beide systemen is dat in de besluitvorming in de Britse situatie departementen deelnemen die niet betrokken waren bij het opstellen van de PPC, terwijl in de Nederlandse situatie de drie partijen bij het opstellen en de besluitvorming betrokken zijn. Het voordeel van de directe betrokkenheid van de drie organisaties is dat er tijdens het proces controle plaats vindt op de input, maar ook dat speciale belangen in een project beter kunnen worden behartigd, doordat alle partijen in een vroege fase van het proces hiervan kennis kunnen nemen.

Betrokkenen bij het proces

De verantwoordelijkheid voor het opstellen van de PPC voor rijkshuisvesting is volgens de PPC-beleidslijn gedeeld tussen de Rgd, het Ministerie van Financiën en de klant als opdrachtgever (Rgd 2005). De laatste is de organisatie die het pand zal gebruiken om een doelstelling binnen de organisatie te verwezenlijken. Binnen het proces zijn de verantwoordelijkheden gedeeld, waarbij elke partij de benodigde kennis en expertise meebrengt om de PPC op te stellen. De Rgd en het

Ministerie van Financiën brengen kennis van pps in en de klant wordt geacht dat ze inzicht kunnen geven in de facilitaire behoeften en de kosten hiervan. Het Ministerie van Financiën is de opsteller van de oorspronkelijke PPC-methodiek en heeft de introductie hiervan verzorgd bij andere Nederlandse ministeries. Daarbij is het Ministerie van Financiën verantwoordelijk voor de bewaking van het gebruik van de instrumenten en de kwaliteit hiervan. De Rgd is verantwoordelijk voor het gehele proces en het eventueel inschakelen van adviseurs voor additionele capaciteit en of expertise.

In de Britse situatie is het aanbestedende dienst zelf verantwoordelijk voor het opstellen van de afweging. Door de afwezigheid van een vergelijkbare dienst als de Rgd in het Verenigd Koninkrijk is de overheidsorganisatie sowieso verantwoordelijk voor de aanbesteding van hun huisvesting in het algemeen. De departementen kunnen worden ondersteund in het opstellen van de afweging door verschillende organisaties binnen het departementen en semi-overheidinstellingen, zoals de PUK en voor lokale projecten 4P's. Ook staat het vrij om adviseurs uit de markt aan te trekken. In de Project Review Group, die over de afweging moet oordelen voor lokale projecten zitten afvaardigingen van verschillende departementen. Voor projecten waarbij het departement zelf de opdrachtgever is, vindt de besluitvorming plaats binnen het departement.

7.2 Vergelijking doelmatigheid

De afwegingsinstrumenten hebben ten doel om de meerwaarde te bepalen tussen de twee varianten. Om te bepalen of de gebruikte methodiek dit kan bereiken, is er in de hoofdstukken 5 en 6 gekeken hoe de meerwaarde wordt vastgesteld. In deze paragraaf worden de verschillen ten aanzien van de doelmatigheid tussen de twee methodieken weergegeven. Vervolgens wordt doelmatigheid van beide methodieken weergegeven aan de hand van de in hoofdstuk vier benoemde criteria.

7.2.1 Bepalen meerwaarde

In Nederlands wordt het PPC-instrument gebruikt om de meerwaarde vast te stellen. Dit is vastgelegd in de Beleidslijn PPC. In de Britse situatie staat het de aanbestedende dienst vrij om een eigen model te ontwikkelen om de meerwaarde te bepalen. Door de Treasury wordt een model ter beschikking gesteld. In beide modellen wordt de scope gebruikt als basis. Aan de hand hiervan wordt een inschatting gemaakt van de kosten voor realisatie en exploitatie van het object. Daarnaast moeten de transactiekosten en de risico's worden gewaardeerd en het is nodig om een uitspraak te doen over de kwantitatieve verschillen tussen de contractvormen. In tabel 7.2 staan de verschillen weergegeven. De verschillen tussen de twee afwegingsmethoden worden in het vervolg van deze paragraaf nader toegelicht.

Scope

De voorschriften in de Nederlandse situatie zijn beperkt tot het voorschrijven van hetgeen dat in de scope moet worden opgenomen. De rubricering volgens de NEN 2748 is een checklist van de fysieke bouwonderdelen en de facilitaire diensten voor een standaard kantoorgebouw en voor andere soorten gebouwen kunnen aanvullende normen worden gebruikt. Bij de PPC's vanaf het najaar van 2006 wordt gewerkt met een basisscope, die een standaard geeft op wat in de scope moet worden opgenomen. Hierbij geldt dat als er geen gefundeerde bezwaren zijn tegen het

opnemen van een onderdeel van de NEN 2748, dat dit moet worden meegenomen in de vergelijking.

De Britse methode geeft minder specifiek aan wat moet worden beschouwd, maar geeft wel richtlijnen hoe de afweging moet worden gemaakt en of iets al dan niet in de vergelijking tussen de twee varianten moet worden opgenomen. Door duidelijke eisen te stellen aan de op te nemen zaken in de scope, zoals dat het opnemen van een onderdeel moet leiden tot VFM en dat het opnemen van een onderdeel in de scope niet mag leiden tot een verslechtering voor de werknemers, worden criteria gesteld waarmee in de praktijk afwegingen kunnen worden gemaakt.

Inhoudelijk aspecten	Verschil		Overeenkomst
	Nederland	Verenigd koninkrijk	
Scope	Opgenomen wordt hetgeen kan en zinvol is.	Opgenomen wordt hetgeen waarvoor VFM aangetoond is.	De afweging gaat over de facilitaire diensten
Risico's	- Relatief scoren van risico's - Directe relatie met rekenmodule - Top-down benadering - Algemene risico's	- Kwalitatief bepalen van risico's - Indirecte relatie met rekenmodule - Bottom-up benadering - DBFMO specifiek belangrijke risico's	
Verschillen Contractvorm	- Relatief scoren van verschillen a.d.h.v. een referentie project. - Directe relatie met rekenmodule	- Kwalitatief bepalen van verschillen - Indirecte relatie met rekenmodule	- Onderdelen op basis waarvan de verschillen worden bepaald. - Risico's dienen een onderscheidend karakter te hebben
Kwalitatieve overwegingen	- Per project verschillend - Samen met financiële meerwaarde onderdeel van besluitvorming	- Standaard lijst - Voorwaardelijk aan de besluitvorming	kwalitatieve overwegingen staan los van meerwaarde berekening

Tabel 7.2 Verschillen bepalen meerwaarde

Transactiekosten

Beide afwegingsmethodieken houden bij het bepalen van de meerwaarde rekening met de stijgende transactiekosten voor zowel de publieke als private partijen. Beide methodes houden op verschillende manieren rekening met de transactiekosten die de private partijen zullen moeten maken voor het opstellen van het contract. In de Britse situatie is de hoogte van dit bedrag gerelateerd aan de omvang van het project. In de Nederlandse methode is dit een inschatting ten opzichte van het referentieproject, waarbij het de projectgroep zelf een inschatting moet maken. In de PPC Schiphol is de omvang van het project ook een factor voor het inschatten van de

transactiekosten. Het verschil in ervaring tussen de beide landen komt hier naar voren. In de Britse situatie kan de omvang van de transactiekosten op dit moment worden geschat door gebruik worden gemaakt van de gegevens van enkele honderden gerealiseerde projecten. In Nederland ontbreekt deze kennis en ervaring. In de Nederlandse situatie gaat men er van uit dat door de toename van de dealflow de transactiekosten zullen afnemen, hierdoor is het nog niet zinvol om te veronderstellen dat de Nederlandse transactiekosten op hetzelfde niveau zullen liggen als de Britse.

Risico's

In de Nederlandse situatie is de risicoanalyse een onderdeel van de kwalitatieve analyse en gaat het om een relatieve inschatting van de risico's voor het project. Met een top down structuur wordt voorkomen dat een bepaalde risicogroep wordt vergeten. De risico's worden relatief gescoord ten opzichte van een referentieproject. Aangezien het voorbeeld project door de projectgroepleden anders kan worden ervaren, is het definiëren van het risicoverschil tussen de twee projecten subjectief. De risicoanalyse is gericht op het kwantificeren van de risico's in de uiteindelijke kasstromen.

De Britse methode gaat uit van een kwalitatieve risicoanalyse, waarbij de antwoorden die worden gegeven op de verschillende risico's aan moeten tonen dat de VFM niet wordt bedreigd door het gebruik van PFI. Er is geen duidelijke een op een relatie tussen het inventariseren van de risico's en het rekenmodel zoals in de Nederlandse situatie. Deze relatie ontbreekt in de Britse situatie, omdat daar de rekenmodule is gebaseerd op historische gegevens om de kosten voor risico's te modelleren. De aanbestedende dienst hoeft dan geen inschatting te maken voor de risico's.

Een ander verschil is de onderscheidendheid van de risico's. In de Nederlandse PPC gaat het bij de risicoanalyse om risico's gerelateerd aan een deel van de levenscyclus. De Nederlandse methode differentieert in de risico's in verschillenanalyse door te stellen dat bepaalde risico's lager of hoger zullen zijn bij DBFMO. De Britse methode kijkt voornamelijk naar de risico's die specifiek kunnen optreden bij PFI-projecten. Tijdens de risicoanalyse kan worden gefocust op de risico's ten aanzien van de PFI. Hierdoor krijgt de Britse risicoanalyse deels het karakter van een verschillenanalyse.

Verschillen contractvormen kwantitatief

Net als bij de risicoanalyse is de verschillenanalyse in de Nederlandse situatie er op gericht om als input te dienen voor het financiële model. De methodiek komt overeen met die van de risicoanalyse en gaat dus uit van relatief meer of minder mogelijkheden om voordelen te halen door het gebruik van DBFMO bij het te beschouwen project ten opzichte van het referentieproject.

De Britse methodiek benoemt in deze fase kwalitatief de mogelijkheden om tot voordeel te komen, maar koppelt deze uitspraken niet aan een kwantitatief resultaat, dat gebruikt wordt aan het rekenmodel. In de rekenmodule zijn voor de verschillen tussen de contractvormen aannames gemaakt en verwerkt in het model.

Kwalitatieve meerwaarde

De kwalitatieve overwegingen zorgen er voor in de Nederlandse situatie dat de PPC niet slechts over financiële meerwaarde gaat, maar dat er ook ruimte is om andere zaken mee te laten spelen in de besluitvorming. In de beleidslijn is vastgelegd dat deze lijst moet worden opgesteld en dat het een integraal onderdeel vormt bij de besluitvorming.

Het benoemen van de kwalitatieve overwegingen in de Britse situatie is een onderdeel van de methodiek zelf. In de kwalitatieve analyse zoals die in het Verenigd Koninkrijk wordt toegepast ligt de nadruk op het benoemen van de mogelijkheden en bedreigingen die gelden voor het project wanneer een PFI-contract wordt gebruikt. Dit gebeurt aan de hand van de drie sturende begrippen, viability, desirability en achievability, waarbij met een bottom-up wijze wordt bepaald of er doorslaggevende aspecten zijn die een ernstige bedreiging vormen voor de VFM. De beslissing heeft een vorm van go/no go, in de zin dat als een bepaald deel van de kwalitatieve analyse tot onoplosbare problemen leidt, de mogelijkheid voor PFI komt te vervallen.

De Nederlandse kwalitatieve analyse (risico- en verschillenanalyse) werkt met een top down methodiek wat leidt tot een situatie waar specifieke detailzaken niet worden benoemd of geen deel uitmaken van de rekenmodule. Indien deze aspecten relevant zijn, worden deze kwalitatieve overwegingen worden deze zaken voorgelegd aan de stuurgroep.

Rol van de markt in de meerwaarde

De rol van de markt is in de Nederlandse PPC tot zover beperkt dat het een kwalitatief aspect is dat in de vier beschouwde projecten drie keer is genoemd. De resultaten van het opstellen van de kwalitatieve overwegingen worden zoals gezegd niet gekwantificeerd, waardoor de invloed van de marktspanning ontbreekt bij de berekening van de financiële meerwaarde. Het begrip dealflow wordt genoemd bij de kwalitatieve overwegingen. De redenering hierbij is dat een groot aanbod van projecten leidt tot een groot aanbod van partijen, wat de marktspanning uiteindelijk ten goede komt. Voorafgaand aan de PPC voor het NVI is een marktverkenning uitgevoerd, vanwege het unieke karakter van het betreffende project. Dit is gebeurd op een ad hoc basis en dit is niet beleid geworden. Voor de rijkshuisvestingsprojecten die tot op heden een DBFMO-aanbesteding hebben gekend was er sprake van voldoende marktinteresse. Voor de Renovatie van Financiën, het eerste Rijksgebouwen pps-project waren in eerste instantie negen consortia geïnteresseerd (Ministerie van Financiën 2006).

De Britse methodologie daarentegen kent een sterke focus op de markt. In Groot-Brittannië komt het voor dat er weinig inschrijvende consortia zijn voor een project (zie hoofdstuk 6). Dit is niet wenselijk voor de ontwikkeling van de meerwaarde voor de Staat. De VFM-assessment is een drie stappenplan en de tweede stap is de voorbereiding op de derde stap waarin de markt een belangrijke rol speelt. Het is daarom te verklaren dat er aandacht wordt besteed aan de interesse van de markt. Er wordt binnen de methodiek op velerlei wijze aandacht besteed aan de marktwerking en er wordt op verschillende manieren stil gestaan bij de vraag hoe de marktsituatie is en welke consequenties dit heeft voor de te verwachten meerwaarde. Veel van deze analyse berust op het vergelijken van het eigen project met soortgelijke projecten in de markt. Dit laatste is in Nederland moeilijk toepasbaar aangezien het aantal projecten voor Rijkshuisvesting dat tot op heden als pps is aanbesteed beperkt is en er tot op heden nog geen DBFMO-projecten zijn geweest waarvoor geen interesse uit de markt bestond. Hierbij bestaat nog een beperkende factor aangezien de Nederlandse markt kleiner is, waardoor het vergelijken met gelijksoortige projecten op een gegeven moment wordt bemoeilijkt.

7.2.2 Doelmatigheid

De doelmatigheid is in dit onderzoek beoordeeld op basis van de volledigheid van het instrument, de wijze waarop de vertaling naar de meerwaarde wordt gemaakt en hoe de financiële meerwaarde en de kwalitatieve meerwaarde met elkaar in relatie worden gebracht. Beide

afwegingsinstrumenten wegen twee contractvormen af. De traditionele en de DBFMO-variant verschillen op het gebied van integratie van verschillende onderdelen in een contract. Bij DBFMO zijn verschillende aspecten gebundeld in een contract terwijl bij een traditioneel project de verschillende aspecten in aparte contracten worden aanbesteed. Een contractvorm waarbij bepaalde aspecten wel worden gebundeld en andere niet, zoals DBM, zou tot een hogere meerwaarde kunnen leiden, maar deze optie wegen beide instrumenten niet af.

Volledigheid

Beide afwegingsinstrumenten zijn in de vorige hoofdstukken beoordeeld op de volledigheid ten aanzien van de aspecten die invloed hebben op de meerwaarde volgens de literatuur geraadpleegd voor dit onderzoek. In tabel 7.3 zijn de resultaten nogmaals weergegeven.

Het verschil tussen de beide afwegingsmethodieken is dat de Britse methodiek een grotere rol toekent aan de sturing op marktwerking en het vaststellen of dit voor het project kan worden behaald. De marktanalyse is een vast onderdeel in de Britse besluitvorming.

De vertaling van de aspecten naar meerwaarde

Het waarden van risico's en verschillen is in beide landen een aandachtspunt. In Nederland is gekozen voor het relatief scoren ten opzichte van een fictief project en dit leidt er toe dat het niet met zekerheid is vast te stellen of de score voldoet aan de werkelijkheid. In Groot-Brittannië wordt dit probleem ook onderkend en heeft men in de nieuwe Quantitative Assessment User Guide (HMT 2007) dan ook gekozen om de aanbestedende dienst weinig vrijheid te geven bij het opstellen van de kwantitatieve analyse bij het waarden van de risico's en verschillen. Het model dat wordt toegepast heeft parameters die rekening houden met de verschillen tussen de contractvorm, maar waar de aanbestedende dienst niets aan kan veranderen. De parameters zijn gebaseerd op data uit eerdere projecten. Op het model is kritiek op de volledigheid van de zaken die worden afgewogen (Coulson 2006). Voor de Nederlandse situatie is het gebruik maken van historische data nog geen optie, gezien het tot op heden beperkte aantal projecten.

Meerwaarde verhogende aspecten voor pps	Nederland	Verenigd Koninkrijk
• Commitment marktpartij door langdurige investering	X	X
• Effectiever management door marktpartijen	ü	ü
• Toezicht kapitaalverstrekker	X	X
• Lagere kosten door risicoallocatie	ü	ü
• Lifecycle optimalisatie door lange contracten	ü	ü
• Innovatie door outputspecificatie	ü	ü ¹
• Sturen op marktwerking	X	X
• Prestatiecontracten prikkelen tot kwaliteit	ü	ü
Meerwaarde verlagende aspecten voor pps		
• Hoge transactiekosten publiek en privaat	ü	ü
• Hogere kapitaalvergoedingen	ü	ü
• Flexibiliteit	ü	ü ²
1. Gaat er vanuit dat het in deze fase nog niet valt te kwantificeren, want dat hangt van de aanbidding van de markt af		
2. Bij flexibiliteit worden de hoge kosten en beperkte mogelijkheid om heraanbesteden genoemd		

Tabel: 7.3 Volledigheid meerwaarde.

In de Britse situatie is er sprake van een tweedehands markt voor PFI projecten. Het bestaan hiervan kan leiden tot een verminderde prikkel voor lifecycle optimalisatie voor de partijen in het consortium die slechts bij de realisatie van het gebouw. Het waarden van risico's en de overdracht hiervan naar de marktpartijen kan hierdoor te optimistisch zijn. Anderzijds kan bij voldoende competitie de tweedehands kapitaalmarkt er voor zorgen dat de kapitaallasten in het project kunnen worden verlaagd (NAO 2006). De afwegingsmethodiek houdt hier geen rekening mee.

In de Nederlandse situatie geldt als uitgangspunt dat het juridisch en economisch eigendom bij de staat blijft. Hierdoor is het niet mogelijk voor het consortium het object na oplevering door te verkopen (Rgd 2006c).

Een ander verschil tussen de Nederlandse methodiek en de Britse methodiek is dat in de Nederlandse aanpak geprobeerd wordt de aspecten van het project te kwantificeren als dat mogelijk is. De zaken die wel invloed hebben op de meerwaarde, maar die niet kunnen worden gekwantificeerd, zoals de beslonzekerheden worden in de besluitvorming meegenomen als kwalitatieve aspecten. De Britse methodiek is daarentegen met de komst van de VFM Assessment Guidance meer gericht op het kwalitatief beschouwen van aspecten. Hiervoor lag de nadruk op de kwantitatieve analyse. In de afweging is het belangrijker geworden om aan te geven wat de consequenties van het gebruik van DBFMO voor het project en de onderdelen hiervan zullen zijn dan hieraan een meerwaarde te koppelen. Het rekenmodel dat gebruikt wordt kent hierdoor veel minder inputgegevens dan het PPC-instrument. Beide rekenmodellen geven een zelfde resultaat, namelijk een schatting van de kwantitatieve meerwaarde.

Relatie kwantitatieve en kwalitatieve meerwaarde

Beide afwegingsmethoden hebben kwantitatieve en kwalitatieve meerwaarde als resultaat. De twee afwegingsmethodieken verschillen in de wijze waarop ze de vormen van meerwaarde gebruiken om te oordelen welke projectvorm meerwaarde levert.

In de Nederlandse situatie worden deze uitkomsten voorgelegd aan de stuurgroep die hierover een besluit moet nemen. Wanneer de beide vormen van meerwaarde positief zijn voor een van de contractvormen dan levert de besluitvorming geen probleem op. Wanneer een van deze vormen van meerwaarde positief is en de ander negatief voor een contractvorm, dan is het onduidelijk om vast te stellen of het besluit op meerwaarde wordt genomen.

In de Britse afwegingsmethode moet aangetoond worden door de aanbestedende dienst dat de gekozen voor een bepaalde aanbestedingsvorm. Dit gebeurt door kwalitatieve argumentatie. De argumentatie moet voldoende zijn om de besluitvormers te overtuigen dat de voorgestelde aanbestedingsvorm meerwaarde levert. De financiële meerwaarde kan hierbij dienen als onderbouwing.

7.3 Vergelijking effectiviteit

In de hoofdstukken 5 en 6 zijn de Nederlandse en Britse afwegingsmethodieken beoordeeld op effectiviteit. In deze paragraaf worden de overeenkomsten en verschillen hiertussen bekeken. De vergelijking gebeurt op basis van de criteria genoemd in hoofdstuk 4; te weten Volgen methodiek, kennisniveau betrokkenen en sturing op meerwaarde.

Volgen methodiek

In de Nederlandse situatie bij Rijkshuisvesting wordt de uitvoering van de PPC's centraal gecoördineerd door de Rgd en de methodiek wordt bewaakt door het Ministerie van Financiën. Door deze aanpak ontstaat een uniformiteit in de aanpak die door de Rijksgebouwendienst is opgesteld. De Britse methodiek wordt ter beschikking gesteld aan de aanbestedende diensten. Het geeft aan waar de het rapport van de Outline Business Case minimaal aan moet voldoen. De aanbestedende diensten hebben de vrijheid om zelf een model te ontwikkelen om de meerwaarde aan te tonen.

Kennisniveau betrokkenen

De methodiek was in de Nederlandse situatie voor de klant moeilijk om uit te voeren. De klant wordt in Nederland ondersteund door de Rgd en het Ministerie van Financiën bij het maken van de afweging. Daarbij voorziet de Rgd de toekomstige klantorganisaties voor wie een PPC moet worden uitgevoerd van informatie van zowel DBFMO in het algemeen als van de PPC in het bijzonder. In de praktijk blijkt dat de gebruikers van de methodiek het moeilijk vinden een inschatting te maken van de verschillen tussen de twee contractvormen.

In de Britse situatie dient de aanbestedende dienst onder eigen verantwoordelijkheid de afweging tussen de contractvorm te maken. In de praktijk blijkt dat hiervoor nog veel ondersteuning moet worden geboden. De Britse overheid heeft hiervoor instanties opgericht om de verschillende overheden ondersteuning te bieden bij het proces. In de praktijk wordt ook gebruik gemaakt van private partijen om de overheid hierbij te assisteren.

Het maken van de afweging tussen de contractvormen is geen kernactiviteit van de organisaties die de huisvesting nodig hebben in beide landen en daarom wordt ondersteuning in het proces nodig geacht. Een tegenstelling tussen de beide situaties is het gebruik van de adviseurs. In de Britse situatie worden externe adviseurs gebruikt om de meerwaarde aan te tonen in de projectvorm. Voor sommige projecten is PFI de enige reële optie voor de uitvoering van het project. Als dit bekend is, dan kan worden verondersteld dat het strategisch gedrag bij de betrokkenen uitlokt dat leidt tot de uitkomst dat deze contractvorm VFM oplevert. In de Nederlandse situatie is er sprake van een daadwerkelijke keuze tussen de contractvorm wat betreft de financiering.

Sturen op meerwaarde

Het gebruik van pps in Groot-Brittannië is ontstaan op een moment dat er een grote investeringsachterstand was op de infrastructuur en sociale infrastructuur. PFI maakte het mogelijk om deze investeringsachterstand weg te werken door “off balance” veel projecten door PFI op te starten. Na negatieve ervaringen met de vroege PFI-projecten is de notie ontstaan in het Verenigd Koninkrijk dat het bij PFI moet gaan om Value for Money. Echter voor sommige projecten is er nog steeds niet voldoende financiering van uit de overheid waardoor de aanbestedende dienst min of meer gedwongen wordt voor PFI te kiezen ondanks beperkte of zelfs afwezige meerwaarde. Het gebruik van PFI bij de meeste betrokkenen in Groot-Brittannië een bekend onderwerp door de jaren van ervaring.

In Nederland is het ontstaan van DBFMO bij rijkshuisvesting opgestart vanwege het idee dat een alternatieve aanbestedingsvariant meerwaarde kon leveren ten opzichte van de traditionele variant. Dit kreeg een extra stimulans door de ontwikkelingen na de bouwfraude enquête. In

Nederland is het gebruik van DBFMO slechts op beperkte schaal toegepast en dat geldt ook voor rijkshuisvestingsprojecten.

De achtergrond voor het ontstaan van het gebruik van DBFMO is in de twee landen verschillend. In Groot-Brittannië heeft een voornamelijk een financiële oorzaak. Het gebruik van pps bij rijkshuisvesting heeft een kwalitatieve oorzaak. Deze twee oorzaken spelen tot de dag van vandaag een rol bij de afweging. In Groot-Brittannië is PFI soms de enige mogelijkheid om een project gefinancierd te krijgen. Hierdoor is er voor de aanbestedende dienst om soms niet op basis van meerwaarde te kiezen voor PFI, maar dat de keuze wordt gemaakt op basis van de beschikbare middelen. In de Nederlandse situatie is de financiering van het project minder belangrijk. Zodra de nut en noodzaakdiscussie omtrent de huisvesting is afgerond binnen het Inspectie Rijksfinanciën, heeft de organisatie van de klant het recht om aanspraak te maken op financiering door de staat. De kwantitatieve meerwaarde wordt in deze situaties ondergeschikt aan de kwalitatieve meerwaarde voor de klant. De klant heeft bij de projecten waarbij de meerwaarde ongeveer 5% is en dus beperkt weinig prikkel om te kiezen voor financiële meerwaarde.

Hier ontstaat een interessante tegenstelling. In Groot-Brittannië ligt de nadruk op de kwalitatieve aspecten terwijl hier de financierbaarheid een grotere rol speelt. Terwijl in de Nederlandse afweging de nadruk in de voorschriften van het maken van de afweging meer ligt in het bepalen van de financiële meerwaarde, terwijl de financierbaarheid van het project hier een minder grote rol speelt. In de praktijk hebben de kwalitatieve overwegingen ook in Nederland een grotere rol en voornamelijk bij de besluitvorming.

7.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is een vergelijking gemaakt tussen de Nederlandse en Britse afwegingsmethodiek. In dit hoofdstuk is de doelmatigheid en de effectiviteit van de Nederlandse situatie vergeleken met die van de Britse situatie.

Het grootste verschil qua doelmatigheid zit er in dat de Britse afwegingsmethodiek op een systematischere wijze rekening houdt met de marktsituatie. De oorzaak hiervan kan liggen in het feit dat in de Britse situatie het aantal consortia per project is afgenomen, waardoor de marktwerking gedurende de dialoofase wordt beperkt. In de Nederlandse situatie was voor elk van de projecten tot op heden voldoende interesse om na de eerste selectiestap in de dialoofase door te kunnen gaan met vijf consortia. Deze marktinteresse moet geprikkeld blijven om daadwerkelijk meerwaarde te kunnen blijven behalen door voldoende dealflow te generen.

Beide methodieken wegen twee contractvormen af. Het doel van de afwegingsmethodieken is het ondersteunen van de staat om een keuze maken tussen twee contractvormen, waarbij gekozen moet worden voor de vorm die het meeste meerwaarde oplevert. Mochten een andere contractvorm meer meerwaarde hebben, dan zijn de methodieken niet in staat hierover een uitspraak te doen.

De effectiviteit van de afwegingsmethodieken in beide landen laat zich naar de in dit onderzoek gebruikte criteria moeilijk vast stellen, aangezien het niet vast te stellen is of er daadwerkelijk gekozen wordt op basis van meerwaarde.

Het sturen op meerwaarde is voornamelijk in de Britse situatie fraude gevoelig daar er in Groot-Brittannië financiering beschikbaar is voor PFI als deze niet beschikbaar is voor een traditionele

financiering. Het financieringsvraagstuk is in de Nederlandse situatie ondergeschikt aan de kwalitatieve discussie. Wanneer een project een beperkte financiële meerwaarde heeft (5%), dan mist de klant een prikkel om voor pps te kiezen als er redenen zijn om deze contractvorm niet te willen. Het sturen en het kiezen op basis van meerwaarde is door deze twee omstandigheden in beide landen niet met zekerheid vast te stellen.

8 Conclusies en aanbevelingen

Het doel van het onderzoek is het nader inzicht krijgen van de doelmatigheid en de effectiviteit van de afwegingsmethodieken in de Nederlandse en Britse situatie. Daarnaast is er de tweede doelstelling om naar aanleiding van het onderzoek aanbevelingen te doen voor het gebruik van de PPC in Nederland ten aanzien van Rijkshuisvesting. Dit laatste komt in de paragraaf aanbevelingen aan bod.

8.1 Conclusies

De DBFMO-contractvorm is een vorm van pps en is een alternatief ten opzichte van andere contractvormen. Het begrip meerwaarde is nauw met DBFMO verbonden. De publieke partij zou voor DBFMO moeten kiezen als deze de meeste meerwaarde oplevert. Deze meerwaarde dient in alle stadia van het aanbestedingsproces te worden aangetoond. De meerwaarde wordt bepaald door verschillende aspecten van een DBFMO-contract die leiden tot hogere en lagere meerwaarde.

In Nederland is de PPC het afwegingsinstrument dat gebruikt wordt om een afweging te maken of pps een geschikte mogelijkheid is voor het project. Dit is het beleid van het kabinet en op ambtelijk niveau is hier invulling aangegeven door het opstellen van de PPC-beleidslijn voor Rijkshuisvesting die de verhoudingen vastlegt tussen de bij het proces betrokken departementen. Dit zijn de Rijksgebouwendienst, het Ministerie van Financiën en het ministerie of de rijksdienst die de gebruiker wordt van het pand. De PPC heeft als uitkomst zowel een kwantitatieve als kwalitatieve component. De beschouwde cases in dit onderzoek zijn de eerste vier die volgens de huidige PPC-methodiek zijn uitgevoerd.

De PPC-methodiek is doelmatig in de zin dat het beoogt op basis van meerwaarde een aanbeveling te geven welke aanbestedingsvorm moet worden gekozen. Het financiële model is ten aanzien van de in dit onderzoek gebruikte criteria bijna volledig. Het enige punt dat ontbreekt, is het sturen op marktwerking. Dit onderdeel zit niet standaard in de PPC, maar wordt in de drie van de vier PPC's genoemd als niet financiële overweging. Het benoemen van de niet financiële argumenten zorgt er voor dat zaken die niet in de PPC zijn opgenomen maar voor sommige projecten wel relevant zijn, worden benoemd in de meerwaarde discussie. De financiële meerwaarde wordt als bandbreedte gepresenteerd om aan te geven dat het model geen exacte uitkomst geeft, maar een indicatie van de hoogte van de financiële meerwaarde.

De vraag of de PPC effectief is in de zin dat er nu ook echt besluiten worden genomen op basis van meerwaarde, kan niet automatisch positief worden beantwoord. De uitkomsten van het proces bestaan uit de financiële meerwaarde en de kwalitatieve aspecten. Verschil van inzicht ten aanzien van deze uitkomsten tussen de partijen kan het besluitvormingsproces doen escaleren. De klantorganisatie zijn over het algemeen onbekend met DBFMO-contracten en hebben vaak geen ervaring met deze contractvorm en het is voor hen lastig om een inschatting te maken van sommige aan de meerwaarde gerelateerde aspecten. Naast de onbekendheid met DBFMO mist de klant de prikkel om ook daadwerkelijk voor meerwaarde te kiezen in de projecten waar de PPC aantoont dat er meerwaarde is van minder dan 5%, waardoor potentiële meerwaarde verloren kan gaan.

In Groot-Brittannië wordt ook gebruik gemaakt van een afwegingsmodel voor de contractvorm in deze fase van het project. Het Britse afwegingsmodel heeft een verschuiving gekend waarbij de financiële meerwaarde minder belangrijk is geworden in de besluitvorming ten opzichte van de kwalitatieve overwegingen. De methodiek is qua doelmatigheid overeenkomstig met de Nederlandse methodiek. In de Britse afweging is de marktsituatie een vast onderdeel in het meerwaarde onderzoek. De vertaling van de aspecten naar de meerwaarde is te bekritisieren door te stellen dat het financiële model geen rekening houdt met de mogelijkheid dat door inspanningen de traditionele variant voordeliger zou kunnen zijn. In de aanname dat marktpartijen iets beter kunnen, ligt besloten dat er binnen de publieke sector dingen kunnen worden verbeterd. Een tweede punt is dat de methodiek geen rekening houdt met beslonzekerheden. Dit is in de afwegingsfase tussen de contractvorm niet onoverkomelijk. Het gaat in deze fase om of er een indicatie kan worden gegeven of meerwaarde kan worden bereikt. Het gaat niet om het exact vaststellen van de meerwaarde.

De effectiviteit van de toepassing van het afwegingsinstrument is niet altijd optimaal. In het geval dat er voor projecten geen financiering vanuit de algemene middelen beschikbaar is, dan is PFI het enige alternatief. Het is dan onwaarschijnlijk dat het instrument wordt toegepast zoals het is voorgeschreven. Het gaat in deze gevallen dan om het aantonen dat de PFI-variant voordeel oplevert, in plaats van een objectieve afweging

Het gebruik van PFI in Groot-Brittannië is onder andere omstandigheden ontstaan dan in Nederland. Dit heeft tot de consequentie geleid dat aanbestedende diensten in de vroege projecten een voorkeur voor PFI hadden aangezien het de enige wijze was waarop het project kon worden gefinancierd. Het verschil in de context waarbinnen pps zich plaats vindt tussen de beide landen maakt het moeilijk om lering te trekken uit de Britse situatie voor de Nederlandse situatie.

Het verschil tussen beide methodieken ligt er in de sterke nadruk op de wijze waarop de rol van de markt is meegenomen in de afweging. Ook dit is deels terug te voeren op de context waarin pps in beide landen plaats vindt. In Nederland is pps nog relatief nieuw en bij de vier projecten voor rijkshuisvesting die tot op heden de concurrentiegerichte dialooffase hebben bereikt was het aantal inschrijvende consortia groot genoeg om de gewenste mate van competitie te bewerkstelligen. Het grote aantal inschrijvende consortia valt te verklaren doordat de pps-markt zich nog aan het ontwikkelen is en verschillende partijen proberen een positie te veroveren. In de Britse situatie is gebleken dat voor 80% van de projecten uiteindelijk twee of drie consortia zich aanmelden voor de dialooffase. Dit leidt tot een verminderde marktwerking waardoor de VFM voor de publieke partij zal afnemen. Het is voor aanbestedende diensten dus noodzakelijk dat ze zich verzekeren van voldoende marktinteresse. Een oorzaak voor het afnemen van het aantal inschrijvende consortia zijn de hoge private transactiekosten, waardoor het niet interessant is om de markt te betreden die geleid wordt door partijen die veel meer ervaring hebben met PFI-projecten.

Beide methodieken wegen een traditionele variant af tegen een DBFMO-variant af en hebben een focus op het kijken of de DBFMO-variant een optie is voor het project. Er wordt geen rekening gehouden met andere contractvormen die een mogelijkheid kunnen vormen voor het project.

8.2 Generaliseerbaarheid conclusies

De conclusies die getrokken kunnen worden uit dit onderzoek zijn beperkt generaliseerbaar wat betreft de onbekendheid van pps bij de klant. Voor de Nederlandse situatie is gekeken naar de eerste 4 PPC-projecten die zijn uitgevoerd volgens de beleidslijn PPC. Drie klanten in deze vier PPC's zijn unieke klanten in de zin dat zij weinig worden geconfronteerd met nieuwe huisvesting. Alleen Dienst Justitiële Instellingen, die de leidende klant was in het project Schiphol, is van deze vier klanten een overheidsinstelling die frequent met nieuwe huisvestingsvraagstukken worden geconfronteerd. Een bevinding die uit het onderzoek naar voren kwam, is de relatieve onbekendheid met pps. Binnen DJI neemt de kennis toe en in een PPC uitgevoerd voor DJI medio 2007 is de toegenomen kennis van pps waar te nemen.

De conclusie die uit de Nederlandse situatie is getrokken ten aanzien van de beperkte aandacht voor de marktsituatie is te verklaren vanuit de marktsituatie van het moment. De pps-vorm is nieuw en de marktpartijen hebben voldoende interesse om een stuk van de markt te verkrijgen. Deze beweging is ook in Groot-Brittannië waar te nemen. De pps-markt zal afhankelijk blijven van de totale markt. Als alle bouwbedrijven voldoende werk in portefeuille hebben, dan zal de aantrekkelijkheid van een pps-project uitmaken of er voldoende interesse zal zijn voor het project. Ten aanzien van de financierbaarheid van de projecten kan de conclusie worden gegeneraliseerd wat betreft de landen binnen de Europese Unie die zich hebben gecommitteerd aan de convergentiecriteria van Maastricht, waarbij beperkingen zijn opgelegd aan de overheden een beperking zijn opgelegd aan het maximum van het begrotingstekort en de staatsschuld. Landen met een relatief klein begrotingstekort en staatsschuld en die geen grote investeringsachterstanden hebben de mogelijkheid om net als Nederland de afweging niet op basis van financierbaarheid te doen. Wanneer een land zich in een tegenovergestelde situatie bevindt, dan is het aannemelijk dat op basis van de financierbaarheid van het project gekozen wordt voor DBFMO.

8.3 Aanbevelingen

De aanbevelingen van het onderzoek richten zich op de Nederlandse afwegingsmethodiek. De keuze is gemaakt om geen aanbevelingen te doen voor de toepassing van het Britse afwegingsinstrument.

Dataverzameling: Om de waardering van de risico's en de verschillen tussen de contractvormen in toekomstige afwegingen kwantitatief te kunnen onderbouwen, moet ingezet worden op dataverzameling uit projecten. Op basis van deze data kan het afwegingsinstrument worden aangepast zodat het de werkelijkheid beter kan benaderen. Dit maakt het op den duur mogelijk om sommige van de nu nog kwalitatieve overwegingen te waarderen.

Bredere afweging: de PPC zou breder toegepast kunnen worden dan traditioneel en DBFMO en ook andere contractvormen zouden kunnen worden afgewogen. De huidige PPC weegt DBFMO af tegen een traditionele uitvoering. Door andere contractvormen te beschouwen kan de uitkomst van de PPC wellicht meer duidelijkheid geven over de meest doelmatige contractvorm; om te bepalen welke andere contractvormen in één bepaalde PPC het beste kunnen worden afgewogen, zal onderzocht moeten worden welke aanbestedingsvorm bij wat voor een soort projecten het beste overwogen kan worden. Een overweging uit het oogpunt van efficiëntie hierbij is dat de afweging niet langer moet gaan duren en dat dit tot hogere kosten leidt.

Focus op de marktpartijen en marktwerking: in de Britse situatie ligt een sterke nadruk bij de keuze voor al dan niet pps op de verwachte mate van concurrentie tussen de marktpartijen. Hoewel het aantal biedende consortia voor Nederlandse huisvestingsprojecten tot op heden nog geen problemen heeft opgeleverd, kan dit voor de toekomst problemen opleveren als door de hoge transactiekosten marktpartijen worden afgeschrikt om nog deel te nemen in de aanbesteding.

9 Reflectie op het onderzoek

Het gebruik van afwegingsmethoden om de keuze te maken voor DBFMO kent een spanning. Enerzijds bestaat het belang bij de opstellers van de methodiek om transparant te zijn naar haar gebruikers. De gebruikers staan voor een belangrijke keuze waarmee veel middelen gemoeid zijn en zullen vertrouwen moeten hebben in het model. Anderzijds hebben de opstellers van de methodiek een verantwoordelijkheid voor het pps-beleid in hun land. Het is aan hen om aan te tonen dat DBFMO tot meerwaarde leidt. Dit heeft tot gevolg dat ze de methodiek bewaken en dat geen projecten worden afgekeurd als ze kansrijk zijn wat betreft meerwaarde, maar dat er ook geen projecten worden goedgekeurd waar de te halen meerwaarde dubieus is. Dit leidt tot een spanning ten aanzien van de gebruikers van het model, want deze zouden het model kunnen aanpassen zodat het de door hen gewenste uitkomst biedt. Het sturen op meerwaarde is het uitgangspunt, maar in de praktijk

De klantorganisaties blijken in de praktijk niet onbevooroordeeld ten aanzien van de uitkomst van de afweging. Organisaties hebben belang bij hun huisvesting en zullen hun handelen aanpassen zodat ze kunnen krijgen wat ze voor ogen hebben. De afwegingsmethoden zijn een middel om het doel te bereiken. Deze houding kan vanaf de klant vanaf de start van het proces hebben of gedurende het proces ontstaan. In de Britse situatie is het voornamelijk het eerste aangezien er vaak sprake is van “the only show in town”, waardoor het afwegingsproces de vorm aanneemt de PFI-optie zo goed mogelijk voor de dag te brengen. Net als pps is de PPC in Nederland voor de klant in de beschouwde cases iets onbekend, waarvan het gedurende het proces duidelijk werd wat de consequenties waren en hoe de klantorganisatie hiertegen over stond. In dit opzicht is het gebruik van de methoden lastig te vergelijken.

Onderzoeksopzet

De onderzoeksopzet is sturend geweest in de zin dat het een duidelijk overzicht geeft van de stappen die moeten worden ondernomen om tot het resultaat in het onderzoek te komen. Het eerder uitvoeren van de Evaluatie PPC Rijkshuisvesting (Rgd 2007) heeft tot inzichten en handvatten geleid, waardoor de inhoudelijke invulling van de stappen al was gemaakt. Dit is enerzijds een voordeel, aangezien uit de Nederlandse situatie de aandachtspunten inzichtelijk waren. Anderzijds is het een nadeel aangezien het risico bestaat dat de Nederlandse context maatgevend laat zijn in het vergelijk met de Britse situatie.

Onderzoeksmethodiek

Het onderzoek is kwalitatief uitgevoerd, hoewel de bedoeling was om er in eerste instantie een kwantitatief onderzoek van te maken. Het aantal onderzoeksobjecten in de Nederlandse situatie (uitgevoerde PPC's) is beperkt in aantal en onderling verschillend om hier een kwantitatieve onderzoeksmethodiek op uit te voeren. De vorm van onderzoek leidt wel tot een situatie waar de uitspraken ook slechts kwalitatief kunnen zijn, terwijl het onderzoeksobject juist overwegend kwantitatief is. De uitspraken die gedaan worden hebben daarom inhoudelijk niet veel te maken met het onderzoeksobject, maar richten zich meer op het gehele proces om de PPC heen.

Bronnen

Literatuur: De literatuur is voornamelijk afkomstig uit het Verenigd Koninkrijk, want daar is een voorsprong van 10 jaar met het gebruik van DBFMO en wordt er door de academische wereld relatief veel over gepubliceerd. Er is zoals gezegd veel gepubliceerd over PFI en het kent voorstanders en tegenstanders. De artikelen zijn gebaseerd op literatuurstudie en veelal aangevuld met het casestudie onderzoek. Veel projecten uit het begin van PFI zijn achteraf gezien geen succes, omdat zaken niet goed waren geregeld. Anderzijds zijn er ook veel rapporten waarin wordt aangetoond hoe succesvol PFI is. De DBFMO-contractvorm zal leiden tot voordeel, maar hoe groot deze exact is, kan niemand aangeven, zelfs van afgeronde projecten is het moeilijk te bepalen hoe groot de exacte VFM was. Het onderzoek naar meerwaarde is dus nog niet afgerond.

Voorschriften

De voorschriften zijn eenvoudig toegankelijk. Dit sluit aan bij de wens tot transparantie die leeft bij de opstellers van het model. Op de sites van de ministeries van financiën in zowel Nederland als Engeland is veel informatie beschikbaar.

Cases

Het verkrijgen van caseïneformatie zoals het onderzoek was beoogd, bleek in de praktijk moeilijk te verkrijgen. Dit geldt niet voor de Nederlandse Cases, aangezien het onderzoek is uitgevoerd binnen de Rgd die eigenaar is van de PPC-rapporten. Hierbij opgemerkt dat in augustus door de Rgd is vastgesteld dat de PPC-rapporten een vertrouwelijke status hebben. De praktijk. Voor het onderzoek is er gezocht naar Britse cases die aansluiten bij de cases van de Rgd. De Britse OBC-rapporten bleken voor dit onderzoek niet beschikbaar te worden gesteld. De rapporten zijn eigendom van de organisaties die ze opstellen en deze zullen hun redenen hebben om ze niet openbaar te maken. De rapporten in beide landen bevatten financiële data en het is te begrijpen dat deze informatie niet beschikbaar wordt gesteld. Daar komt bij dat voor het onderzoek gezocht is naar recente cases aangezien de Britse methodiek de laatste jaren is gewijzigd met de komst van de VFM Assessment Guidance (2004, 2006). Tussen beide versies zit verschil, maar lijken toch sterk op elkaar. Recente informatie is gevoeliger dan oudere informatie als het om dit soort afwegingen gaat, omdat de projecten nog in de aanbestedingsfase kunnen zitten.

Bij het opstellen van de onderzoeksopzet is er te eenvoudig de aannahme gemaakt dat de informatie beschikbaar zou komen, aangezien verwacht werd dat de informatie in de vroege fase van de afweging weinig gedetailleerd zou zijn en daarom een minder vertrouwelijke status zou hebben. Het ontbreken van Britse cases is een gemis voor het onderzoek daar het de symmetrie met de Nederlandse situatie doorbreekt. De cases verschaffen nu juist een inzicht in de werking van de methodiek en of deze wordt toegepast zoals voorgeschreven.

Het simuleren van cases als alternatief voor cases zoals is aangedragen door de begeleiding zou ik voor dit soort onderzoek vermijden. In het simuleren of ondervragen hoe een persoon zou hebben gehandeld in een situatie leidt tot wenselijke antwoorden. Er is geen reden voor de persoon om niet op meerwaarde te sturen omdat dan de één-overheid-gedachte waarbij het belang van meerwaarde voor de belastingbetaler bij de betrokkenen overheerst. In de praktijk spelen andere belangen mee dan alleen meerwaarde.

Een ander alternatief dat een mogelijkheid biedt is het opstellen van enquête die naar de gebruikers of toekomstige gebruikers van de afwegingsmethodiek waar keuzes worden

voorgelegd. Hier kan gevraagd worden naar hoe belangrijk men bepaalde aspecten vindt, maar dat zou zonder consequenties leiden naar wenselijke antwoorden. Dit zou kunnen worden voorkomen door de geënquêteerden te laten kiezen tussen twee stellingen. Bijvoorbeeld flexibiliteit of lagere kosten. Hierdoor zou een rangschikking kunnen worden gemaakt in voor bijvoorbeeld de kwalitatieve overwegingen. De praktische waarde hiervan is nihil aangezien deze per project verschillend wegen.

Een andere optie is te kiezen voor de afwegingsmethodiek van Rijkswaterstaat, maar zoals is aangegeven in de onderzoeksopzet verschilt de O-component bij deze PPC's en daarbij komt dat hier geen klant bij het proces betrokken is. Hierdoor wordt het vergelijken tussen de afwegingsmethodieken ook weer bemoeilijkt.

Interviews

Het interview is gebruikt om de informatie van de betrokkenen bij het PPC-proces te ontsluiten. Het interviewen is een kwaliteit die je moet beheersen, maar waar je ook veel kan leren. Gekozen is om de interviews gestructureerd af te nemen, maar gedurende de interviewcyclus is gekozen om de geïnterviewden vrijelijk te laten spreken over de verschillende aspecten van de PPC aangezien deze vorm van interviewen diepere inzichten geeft. Het voordeel van de Nederlandse situatie was dat deze is uitgevoerd in naam van de Rgd, waardoor er veel bereidwilligheid was om te participeren.

Het telefonische interviewen voor de Britse praktijk van personen is per definitie moeilijker omdat de gesprekspartner niet zichtbaar is. Hierbij speelt natuurlijk ook de taalbarrière, omdat het gesprek niet in het Nederlands plaatsvindt.

Status interviews

De interviewcyclus in de Nederlandse situatie verschilt van die uit de Britse situatie. In de Nederlandse situatie is gebruik gemaakt van een groter aantal interviews dan in de Britse situatie. De Nederlandse geïnterviewden waren allen bij een of meerdere cases betrokken die in dit onderzoek zijn beschouwd en konden vanuit ervaring oordelen over de toepassing. De uitspraken gedaan in de interviews zijn per case naast elkaar gelegd en van daaruit gegeneraliseerd voor de Nederlandse situatie.

Het aantal geïnterviewden voor de Britse situatie is in dit onderzoek beperkter dan voor de Nederlandse. In deze interviewcyclus waren twee academici betrokken die zelf niet direct betrokken zijn geweest bij het opstellen van een afweging. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van hun interpretatie van de door hun geanalyseerde informatie. Deze informatie is niet beschikbaar gekomen voor dit onderzoek waardoor directe verificatie van hun bevindingen op basis van hun informatie niet mogelijk was. Wel is er gestreefd om dit waar mogelijk te verifiëren met andere bronnen. Alle Britse interviews zijn afgenomen zonder dat hierbij een specifiek project centraal stond. Het gevolg is dat de geïnterviewden de antwoorden zullen geven waarbij woorden als veel, vaak, meestal en soms, veelvuldig worden gebruikt. Het is echter voor de geïnterviewden moeilijk om deze uitspraken te kwantificeren.

Het gevolg van de verschillen in de interviewcycli is dat de vergelijking tussen de twee landen slechts kan plaatsvinden op hoofdlijnen, maar dat niet op het niveau van de projecten zaken kunnen worden vergeleken.

Overwegingen

De PPC als onderzoeksobject is lastig. Hiervoor zijn verschillende redenen aan te dragen. Ten eerste is de omgeving waarin de PPC zich bevindt dynamisch. Nieuwe inzichten en wijzigingen volgen zich snel op, waardoor het onderzoeksobject voortdurend beweegt. De Rgd is ook nog zoekend naar een optimale aanpak. De PPC's an sich zijn interessante cases waarin afwegingen worden gemaakt door de betrokkenen. Echter de cases zijn dynamisch in de zin dat de laatst uitgevoerde case richting geeft aan de eerstvolgende case. Het handelen in de ene case heeft vaak een relatie met de eigenschappen van de andere case. De inhoudelijke afwegingen zijn wel aan de case eigen, maar het proces niet. Deze dynamiek geldt niet alleen voor het verleden, maar geldt ook naar de toekomst, waardoor de uitspraken die je doet na een maand misschien wel weer achterhaald zijn wat betreft de sturende waarde er van.

Een tweede probleem dat aansluit bij de opmerkingen bij de literatuur is dat meerwaarde in DBFMO en de bepaling daarvan door middel van de PPC geen nullijn biedt wat betreft waar is. De meerwaarde is conceptueel en het is niet mogelijk gebleken om hier een uitspraak over te doen. Het beoordelen van hoe een PPC is uitgevoerd en daarbij het doen van aanbevelingen, beperkt zich tot proces. Waardoor elke aanbeveling die je doet het proces wel verandert, maar geen garantie biedt voor meer zekerheid over de uitkomsten van de PPC. Er kunnen suggesties worden gemaakt ten aanzien van het opnemen van nieuwe onderdelen in de PPC, maar welke invloed dit heeft op de meerwaarde van het project laat zich moeilijk vaststellen. Hierbij gelden twee zaken. Ten eerste moet duidelijk zijn op basis van welke gegevens moet het aspect worden gemodelleerd en draagt het bij aan een betrouwbaardere uitkomst. De ervaringen binnen de Rgd zijn beperkt, waardoor het eerste punt moeilijk wordt. Het tweede punt is wellicht nog lastiger, want het laat zich moeilijk vaststellen. Dit laatste was in een eerdere fase van het onderzoek het doel, maar dat pad is om bovenstaande reden verlaten.

Conclusie

Het doel van het onderzoek is het beoordelen van een afwegingsinstrument en komen met aanbevelingen. Het doen van aanbevelingen heeft het onderzoek wel bereikt, maar het onderwerp laat het niet toe om een uitspraak te doen over de kwaliteit van de resultaten van de PPC als instrument zelf. De kwaliteit van de PPC is meer dat het functioneert als leidraad en communicatiemiddel dan als afwegingsinstrument. In dat opzicht zijn de procesmatige aanbevelingen van de PPC wellicht meer waardevol.

Voor PPC's die de komende jaren worden uitgevoerd zullen de kwalitatieve en kwantitatieve aspecten een rol blijven spelen, waarbij de discussie over pps zal moeten worden gevoerd tussen de verschillende betrokken partijen. Wanneer voldoende data beschikbaar zijn, dan zal het kwantitatief onderzoek hierop moeten worden aangepast. Het is dan van belang niet alleen resultaten uit de PPC's te verzamelen, maar voornamelijk resultaten uit de praktijk te verzamelen van projecten die lopen.

Voor een volgende vergelijkend onderzoek is het aanbevelingswaardig om te proberen casemateriaal te verkrijgen, want zonder deze informatie is het lastig een proces te kunnen reconstrueren. Bij het beoordelen van een afwegingsinstrument zijn voornamelijk de hoe en waarom vragen belangrijk en hierop krijg je lastig antwoord wanneer het zich niet in de praktijk heeft voorgedaan. Echter dit casemateriaal zal uit een land moeten komen dat voor pps kiest om dezelfde redenen als Nederland. De Britse situatie is in dat opzicht minder vergelijkbaar, omdat het hier bij sommige projecten niet om meerwaarde maar om financierbaarheid gaat.

Literatuurlijst

4P's (2006) A map of the PFI process using competitive dialogue

Arthur Andersen and Enterprise LSE (2000) Value for Money Drivers in the Private Finance Initiative, Commissioned by the Treasury Taskforce.

Bakken, B., Gould, J. en Kim, D. (1994), Experimentation in learning organizations: A management flight simulator approach. In: Morecroft, J.D.W., Sterman, J.D. (Eds.), *Modelling for Learning Organizations*. Productivity Press, Oregon.

Ball, R., Heafey, M. and King, D. (2000) Private finance initiative – a good deal for the public purse or a drain on future generations?, *Policy & Politics* 29(1): 95–108, Policy Press

Ball R., King, D. (2006) *The Private Finance Initiative in local government*, Institute of Economic affairs. Blackwell Publishing, Oxford

Bult-Spiering, M., Blanken A., Dewulf G. (2005) *Handboek publiek-private samenwerking*, Uitgeverij Lemma BV, Utrecht

Bult-Spiering, M., Dewulf, G. (2006) *Strategic Issues in Public Private Partnerships, an international perspective*, ISBN 1-4051-3475-5, Blackwell Publishing

Broadbent, J., Gill, J., Laughlin, R. (2003) Evaluating the private finance initiative in the National health service in the UK, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol 16(3) : 422-445

Commissie Risicowaardering (2003) *Risicowaardering bij publieke investeringsprojecten*,

Coulson, A., (2006) *Value for Money in PFI Proposals: A Commentary on the 2004 UK Treasury Guidelines for Public Sector Comperators*, Institute of Local Government studies, University of Birmingham

Cross, N. (1993) Science and Design Methodology: A Review, *Research in Engineering Design* 5: 63-69

De Fraja, G. (2002) *PPP and contract incompleteness: A Theoretical Economist's View*, University of York and CEPR

Demirag, I., Dubnick, M.J., Iqbal Khadaroo, M. (2004) A framework for Examining Accountability and Value for Money in the UK's Private Finance Initiative, *The Journal of Corporate Citizenship*, Autumn 2004, Greenleaf Publishing

Enquêtecommissie Bouwnijverheid (2002) Rapport 'De bouw uit de schaduw' van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid, ISSN 0921 – 7371, Sdu Uitgevers, 's-Gravenhage

Gibbons, M., et. al. (1994) *The New Production of Knowledge; the dynamics of science and research in contemporary societies*, Sage publications, London.

Grimsey, D., Lewis, M.K. (2005) Are Public Private Partnerships value for money? Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views, *Accounting Forum* 29: 345-378

Grimshaw, D., et. al. (2002) Going Privately: Partnership and Outsourcing in UK Public Services, *Public Administration*, 80(3): 475-503

Greuning, G., (2001) Origin and theoretical basis of New Public Management, *International Public Management Journal* 4: 1-25

Hazeu, C.A., (2000) *Institutionele economie, een optiek op organisatie en sturingsvraagstukken*, ISBN 90 6283 1850, Uitgeverij Coutinho, Bussum

Heald, D. (2003) Value for money tests and accounting treatment in PFI schemes, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, vol 16, no.3 pp 342-371

HM Treasury (1999) Step by step Guide to the PFI- Procurement Proces

HM Treasury (2003a) PFI: Meeting the Investment Challenge

HM Treasury (2003b) The Greenbook, Appraisal and Evaluation in Central Government

HM Treasury (2004) Value for Money Assessment Guidance,

HM Treasury (2006) Value for Money Assessment Guidance

HM Treasury (2006a) Operational Taskforce Note 1: Benchmarking and market testing guidance

HM Treasury (2007) Quantitative Assessment User Guide

HM Treasury (2007a) Standardization of PFI Contracts, version 4 March 2007

HM Treasury, Project Review Group – Process and Code of Practice, versie 2.0

Kee, J.E., Forrer, J. (2002) Private Finance Initiative; the Theory behind the Practice, prepared for presentation at the 14th Annual Conference of the Association for Budgeting and Financial Management

Lonsdale, C. (2005) Post-contractual Lock-in and UK Private Finance Initiative (PFI): The cases of national Savings and investments and the Lord Chancellor's Department, *Public Administration*, 83 (1): pp 67-88

Mayston, D.J. (1999) The Private Finance Initiative in the National Health Service: An Unhealthy Development in New Public Management, *Financial Accountability & Management* 15(3,4): 249-272

Maclean, D., e.a., (2002) Mode 2 Management Research, *British Journal of Management*, 12, 189-207

Ministerie van Financiën (2002) Handleiding Publiek Private Comperator, Ministerie van Financiën

Ministerie van Financiën (2006) Evaluatierapport Europese Aanbesteding PPS Renovatie Financiën, Ministerie van Financiën, Directie Eigentijds Werken

National Audit Office (1999) Examining the Value for Money of Deals under Private Finance Initiative

National Audit Office (2005) A framework for evaluating the implementation of private finance initiative projects,

National Audit Office (2006) Update on the PFI debt refinancing and the PFI equity market

National Audit Office (2007) Improving the PFI tendering Process

Office of Government Commerce, 2004, OGC Gateway review 2, Procurement strategy

Partnerships UK (2007) PFI: State of the Market 2007

Redmond J. (2006) The Only Game in Town? Reflections on the UK Experience of PFI, a paper given to the European Society of Construction Law Conference in Oporto, Portugal on 23rd June 2005

Rijksgebouwendienst (2001) Publiek-private samenwerking bij huisvestingsprojecten, wie durft?

Rijksgebouwendienst, (2005) Beleidslijn publiek private comperators voor PPS-projecten, Directie PPS, Ministerie van VROM

Rijksgebouwendienst (2006) PPC: inzicht in kansen pps, Ministerie van VROM

Rijksgebouwendienst (2006b) Introductie geïntegreerde contractvormen

Rijksgebouwendienst (2006c) Concept Model DBFMO Overeenkomst RGD

Rijksgebouwendienst (2007) Reader Algemene introductie PPC, Ministerie van VROM

Romme, A.G.L. (2003) Making a Difference: Organization as design, *Organization Science*, 14(5): 558-573

Romme, A.G.L. en Endenburg, G. (2006) Construction Principles and Design Rules in the Case of Circular Design, *Organization Science*, 17(2): 287-297

Spackman, M. (2002) Public-Private Partnerships: Lessons from the British approach, *Economic Systems* no. 26: pp 283-301

Tweede Kamer 2003, Publiek Private Samenwerking algemeen overleg op 13 mei 2003

Verschuren, P., Doorewaard, H. (2004) Het ontwerpen van een onderzoek, derde druk, vijfde oplage, Uitgeverij Lemma B.V., Utrecht

Wessels, E.G.M. (2004) Wie doet een concessie? Een nieuwe vorm van publiek-private samenwerking bij de ontwikkeling van publiek vastgoed, ASRE research papers

Wilson, T. P. (1982). Qualitative oder quantitative Methoden in der Sozialforschung. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 34, 487-508.

Yin, R.K. (2003) Case Study Research, Design and Methods, 3rd edition, ISBN 0-7619-2552-X, Sage Publication, London

Internetbronnen

(RGD website) Rijksgebouwendienst, PPS, 21 maart 2007,
<http://www.vrom.nl/rijksgebouwendienst/>

Schoolfacilities, Kenniscentrum 16 september 2007,
http://www.schoolfacilities.nl/index.php?option=com_content&task=view&id=1376

(IPPR website) Institute of public policy research, (10 december 2002) IPPR calls for review of PFI, 21 maart 2007, <http://www.ippr.org.uk/pressreleases/?id=675>

(Ministerie van Verkeer en Waterstaat website) Ministerie van Verkeer en Waterstaat, beleid rond PPS, 21 maart 2007,
<http://www.verkeerenwaterstaat.nl/onderwerpen/kennis%5Fen%5Finnovatie/publiekprivatesamenwerking/achtergrond/>

(Ministerie van Financiën website) Ministerie van Financiën, Publiek Private Samenwerking, 6 april 2007, <http://www.minfin.nl/nl/onderwerpen/publiek-private-samenwerking>

HM Treasury, public private partnerships, 3 September 2007, http://www.hm-treasury.gov.uk/media/3/6/pfi_signeddeals_110707.xls

Tellis, W., (1997a) Introduction to Case Studies, Nova Southeastern University, School of Humanities and Social Studies, 2 oktober 2007 <http://www.nova.edu/ssss/QR/QR3-2/tellis1.html>

University of Texas (1997), Case Studies as a Research Method, 2 oktober 2007,
<http://www.gslis.utexas.edu/~ssoy/usesusers/l391d1b.htm> ,

Tellis, W. (1997b) , Application of a Case Study Methodology, Southeastern University, School of Humanities and Social Studies, 2 oktober 2007 <http://www.nova.edu/ssss/QR/QR3-3/tellis2.html#feagin>

(HMT website) HM Treasury (2007) Public Private Partnerships, Statistics, 10 oktober 2007,
http://www.hm-treasury.gov.uk/media/3/6/pfi_signeddeals_110707.xls

Bijlagen

Bijlage 1 Mode 2 Onderzoek

Bijlage 2 Casestudies

Bijlage 3 Toelichting Nederlandse Cases

Renovatie hoofdzetel Ministerie van Economische Zaken (EZ)

Nieuwbouw CSA/SFP (NVI)

Nieuwbouw uitbreiding Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)

Justitieel complex te Schiphol (Schiphol)

Bijlage 4 Verschillenanalyse kenmerken

Bijlage 5 Nederlandse situatie

Bijlage 5.1 Lijst geïnterviewden

Bijlage 5.2 Vragenlijst

Bijlage 5.3 Interviewverslagen

Bijlage 6 Organogram RGD

Bijlage 7 OCG Gateway Process

Bijlage 8 VFM Assessment Guidance vragenlijst

Bijlage 9 Britse situatie

Bijlage 9.1 Lijst van geïnterviewden

Bijlage 9.2 interviewopzet en vragenlijst

Bijlage 9.3 Interviewverslagen

Bijlage 1 Mode 2 Onderzoek

De ontwerpwetenschappen en de natuurwetenschappen hebben altijd op gespannen voet met elkaar gestaan (Cross 1993). Er bestaan grote verschillen tussen beide vormen van benadering van de wetenschap. De onderstaande citaten geven de spanning weer.

"Scientists try to identify the components of existing structures, designers try to shape the components of new structures" (Alexander 1964)

"The scientific method is a pattern of problem solving behaviour employed in finding out the nature of what exists, whereas design method is a pattern of behaviour employed in inventing things ... which do not yet exist. Science is analytic, design is constructive." (Gregory 1966)

"The natural sciences are concerned with how things are... design on the other hand is concerned with how things ought to be" (Simon 1969)

Het ontwerpen was oorspronkelijk intuïtief van inslag, maar door de snelle technologische revolutie die gepaard ging met de industriële revolutie bestond er steeds meer de noodzaak om het ontwerpen wetenschappelijk aan te pakken. Deze behoefte wordt door Hansen (Hansen 1974 in Cross 1993) dan ook verwoord als het vaststellen van regels waaraan elk ontwerpproces moet worden onderworpen. Hierdoor zou het ontwerpen op een systematische manier plaatsvinden. Hubka (Hubka 1987 in Cross 1993) verbreedt deze opvatting door te stellen dat een wetenschappelijk ontwerp is opgebouwd uit een logisch opgebouwde kennisbasis van het veld waarbinnen het ontwerp moet worden gemaakt en technische en methodologische concepten die nodig zijn voor het ontwikkelen van het ontwerp.

Romme constateert dat het onderzoek in de organisatiewetenschap gebaseerd is op zowel de natuurwetenschappen als de geesteswetenschappen (Romme 2003). Waar de natuurwetenschap geschikt is om inzicht te krijgen in objecten binnen de organisatiewetenschappen, kan de geesteswetenschap inzicht verschaffen in de wijze waarop de mensen binnen de systemen zich gedragen. De twee verschillende vormen creëren een "relevance gap" tussen de theorie en de praktijk. De aard van dit soort onderzoek typeert het als mode 2 onderzoek. Mode 2 onderzoek is geïntroduceerd door Gibbons (Gibbons 1994). Deze vorm van onderzoek verschilt bijna op elk aspect met de traditionele methode, door hem mode 1 genoemd. MacLean (Maclean 2002) onderscheidt vijf kenmerken die mode 2 onderzoek typeren.

1. Kennisproductie in de context van applicatie
2. Transdisciplinair
3. Heterogeniteit en organisatorische diversiteit
4. Maatschappelijke verantwoordelijkheid en reflectie
5. Uiteenlopende wijze van kwaliteitscontrole

Kennisproductie: Mode 2 research heeft een oplossingsgericht karakter. De kennis die met het onderzoek wordt ontwikkeld wordt gebruikt om een probleem op te lossen. Dit in tegenstelling tot de mode 1 wetenschap waar de kennisontwikkeling wordt gebruikt om de kennis van een object

te vergroten. Deze wijze van produceren van kennis zoals dat in het mode 2 onderzoek wordt toegepast kan het zogenoemde “relevance gap” beperken. Men spreekt van een “relevance gap” wanneer de uitkomsten van de onderzoeker beperkt bruikbaar zijn voor de gebruiker. Een vereiste van het onderzoek en de daarbij behorende onderzoeksopzet is dat het in de praktijk toepasbaar moet zijn.

Transdisciplinair: Het transdisciplinaire karakter van mode 2 onderzoek ligt er in besloten dat de bij het oplossen van het probleem gebruik wordt gemaakt van verschillende disciplines. Gibbons (Gibbons 1994) noemt dit het “framework of action” waarin de dynamiek van het gebruik van verschillende disciplines resulteert in oplossingen en theorieën die niet meer kunnen worden gereduceerd tot de oorspronkelijke disciplines.

Heterogeniteit en organisatorische diversiteit: Onderzoeksteams die mode 2 onderzoek uitvoeren moeten heterogeen van samenstelling zijn om zo tot optimale oplossingen te komen. De samenstelling kan gedurende het onderzoek veranderen, door nieuwe disciplines toe te voegen en oude te elimineren.

Maatschappelijke verantwoordelijkheid en reflectie: Mode 2 onderzoek vereist veel communicatie en transparantie, omdat het onderzoek een bijdrage probeert te leveren voor een probleem binnen een organisatie. Deze relatie met de gebruikers zorgt er voor dat het onderzoek op een maatschappelijk verantwoorde wijze moet worden uitgevoerd. Dit introduceert bij de onderzoeker een sterke mate van zelfreflectie op het handelen binnen het onderzoek.

Uiteenlopende wijze van kwaliteitscontrole: In tegenstelling tot mode 1 onderzoek dat de kwaliteit van het onderzoek controleert op basis van de binnen de discipline heersende norm, is het mode 2 onderzoek transdisciplinair. Dit geeft de onderzoeker de mogelijkheid en de verplichting de kwaliteit van het onderzoek op verschillende manieren te borgen.

De “relevance gap” is hetgeen aandacht behoeft in de organisatie- en managementstudies (Romme 2002). In deze onderzoeksvelden is het noodzakelijk dat de kennis die gegenereerd wordt, toepasbaar is in de praktijk. Romme geeft als oplossing voor de relevance gap in de organisatiekunde het introduceren van de ontwerpwetenschap binnen het onderzoek binnen de organisatiekunde. De koppeling van eigenschappen uit de ontwerpwetenschappen met eigenschappen van de natuurwetenschappen geeft een raamwerk dat geschikt is voor onderzoek. In de volgende paragraaf worden de kenmerken van de natuurwetenschap en de ontwerpwetenschap toegelicht. In de paragraaf daarna wordt het door Romme voorgestelde raamwerk toegelicht.

Kenmerken natuurwetenschappen

Het doel van de natuurwetenschappen is het objectief vaststellen en verklaren van verschijnselen door het vaststellen van patronen en krachten. Veelal leidt dit tot conclusies in de vorm: wanneer A dan B. Deze vorm van onderzoek wordt niet alleen toegepast in de natuurwetenschappen, maar ook de economie bedient zich van deze vorm van wetenschap. De kennis die ontwikkeld wordt, wordt neergezet zoals de wereld is. De mind-set van de onderzoekers is dan ook analytisch en descriptief. De natuurwetenschappen bestuderen objecten die goed omschreven en die op afstand onderzocht kunnen worden. Theorieën worden ontwikkeld door algemeen geldende causale verbanden te formuleren uit verschillende variabelen. Dit gebeurt door het toetsen van hypothesen die weer zijn opgebouwd uit verschillende theorieën. Het formuleren van hypothesen geeft structuur en richting aan het onderzoek. Echter het gecreëerde kader sluit op voorhand veel uitkomsten uit.

Kenmerken ontwerpwetenschappen

Ontwerpen worden gemaakt om systemen te ontwerpen die nog niet bestaan of die aangepast dienen te worden. Deze methodiek wordt van oudsher toegepast in de technische onderzoeksvelden als bouwkunde en andere vormen van engineering. Kennis is een middel om tot oplossingen te komen en wordt daarom normatief en synthetisch toegepast. Elke situatie is uniek en de bestaande kennis op het gebied kan worden aangewend om samen met de kennis van de situatie tot een specifieke oplossing te komen. Binnen de traditionele engineering disciplines worden artefacten onderzocht, maar binnen de sfeer van organisatiekunde zouden ook ideale systemen voor organisatievraagstukken op deze wijze kunnen worden onderzocht. Nieuwe kennis en theorieën worden ontwikkeld door te bestuderen of een nieuw ontwerp geschikt is om een “wicked problem” op te lossen. Wanneer na testen blijkt dat, dit het geval is, zijn nieuwe kaders ontwikkeld waarbinnen dit onderzoeksveld verder kan werken.

Toepassing in onderzoek

Romme (2003) stelt dat natuurwetenschappen en ontwerpwetenschappen twee verschillende opvattingen hebben over causaliteit. De natuurwetenschappen onderzoekt de variantie tussen variabelen in de dimensies van ruimte en tijd. Bekende verschijnselen worden zo in verband gebracht met andere factoren in de omgeving. Ontwerpen vereist een ontwerpcausaliteit om kennis te genereren die zowel kan worden toegepast als kan worden gevalideerd. Causaliteit bij het ontwerpen is minder duidelijk dan bij de natuurwetenschappen. Hiervoor geeft Argyris (Argyris 1993 in Romme 2003) twee redenen. Ten eerste doet de ontwerpcausaliteit een poging te verklaren hoe de variabiliteit tussen de variabelen van een systeem in eerste instantie ontstaat en waarom deze configuratie of een vergelijkbare configuratie binnen het systeem niet leidt tot een verandering. De ontwerpcausaliteit geeft de reden aan waarom een ontwerp nodig is, aangezien het de huidige situatie beschrijft en een verklaring geeft waarom het huidige systeem niet de gewenste situatie kan bereiken. De tweede reden is dat wanneer er kennis is van het gewenste systeem, dan kan de ontwerpcausaliteit voor actie kan zorgen binnen het systeem. Dit is een verschil met een natuurwetenschappelijke hypothese die niet het vermogen heeft deze dynamiek te bewerkstelligen.

Romme (Romme 2006) betoogt dat deze verschillen in vormen van causaliteit er toe leiden dat gemaakte ontwerpen niet kunnen worden getest zoals een hypothese in de natuurwetenschappen, maar dat de voorstellen die aan de basis liggen van het ontwerp wel kunnen dienen als uitgangspunt voor de koppeling tussen de onderzoeksmethoden in de natuurwetenschap en bij het ontwerpen. Hij geeft hiervoor drie verschillende manieren om deze koppeling tot stand te laten komen. Deze zullen hieronder worden toegelicht.

Van Aken (Van Aken 2005) stelt dat voor ontwerp onderzoek op het gebied management vraagstukken gebruik moet worden gemaakt van “technological rules”. Een technology rule is een theorie waarvan de validiteit is beperkt tot een beperkt toepassingsgebied. Het betreft voorschriften binnen het onderzoeksterrein die moeten worden toegepast in een beperkt aantal situaties om een bepaald doel te bereiken. Van Aken onderscheidt hierin twee verschillende typen. De algoritmische technology rule en de heuristische technology rule. De eerste is deterministisch vastgesteld. De heuristische technology rule geeft een algemene handelwijze in een bepaalde situatie, waarbij de voorschriften aangepast moeten worden voor de situatie. Van Aken spreekt hierbij van een design exemplar. De ontwikkelde kennis heeft in tegenstelling tot

descriptief onderzoek geen algemeen geldend karakter en is niet zonder meer overdraagbaar naar andere problemen.

Wetenschappelijk onderzoek dient controleerbaar en reproduceerbaar te zijn. Bij natuurwetenschappelijk onderzoek wordt de controleerbaarheid van het onderzoek bepaald door de nauwkeurigheid van werken van de onderzoeker en de wijze waarmee de data wordt verkregen en de inzichtelijkheid van de verwerking van de data. De reproduceerbaarheid is de mate waarin het mogelijk is dat het onderzoek een tweede maal op dezelfde wijze en onder dezelfde voorwaarden wordt uitgevoerd, leidt tot dezelfde resultaten. Om deze toetsen ook toe te passen op een ontwerp, worden twee type van testen toegepast. Dit is de eerste methode voor het maken van de koppeling. De alpha-test (Van Aken 2004) is het opstellen van een ontwerp en het testen hiervan op verschillende cases door de onderzoeker zelf. De beta-test (Van Aken 2004) moet uitgevoerd worden door derden en heeft een reproduceerbaar karakter om zo meer betrouwbaarheid te geven aan het ontwerp. Tevens kan het ontwerp aangepast worden door zaken toe te voegen, die in het eerste onderzoek niet mee genomen waren. Deze twee manieren vormen een analogie op de wijze van toetsen van natuurwetenschappelijk onderzoek. Hierbij moet opgemerkt worden dat de achtergrond van de onderzoekers er voor kan zorgen dat er een verschillende vorm van causaliteit wordt gehanteerd en anders wordt aangekeken tegen een organisatorisch probleem, waardoor de uitspraak over reproduceerbaarheid kan vertroebelen.

Een tweede methode waarmee de koppeling tussen wetenschap en ontwerp kan worden gelegd is door gebruik te maken van simulaties. Door het formuleren van de gewenste toestand van het systeem kan met behulp van modellen worden gekeken of dit kan worden bereikt. Het voordeel van het simuleren met modellen is dat het mogelijk is vrijelijk buiten de kaders te denken, want het veranderen van variabelen in een model heeft niet direct een consequentie voor het systeem in de praktijk. Er zijn twee varianten die gebruikt kunnen worden. Ten eerste is dat wiskundige simulatie en ten tweede is dat de "learning laboratory". De learning laboratory probeert een omgeving te creëren waarbinnen gebruikers en andere betrokkenen hun kennis en denkprocessen kunnen verbeteren. Dit kan gebeuren met behulp van simulaties die versneld kunnen worden uitgevoerd en desgewenst worden herhaald. Het voordeel hiervan is dat het leerproces (actie, resultaat, reflectie, leren) snel kan worden doorlopen (Bakken 1994).

Als derde geeft Romme een algemene methode om de koppeling tot stand te brengen. De samenwerking tussen mensen die functioneren in het systeem en buitenstaanders kan leiden tot een dynamiek waardoor de effectiviteit van het onderzoek wordt verhoogd. Deze methode kan worden toegepast op de twee eerder genoemde methoden, maar ook op andere onderzoeksmethoden die worden gebruikt bij onderzoeken waarbij de koppeling tussen wetenschap en ontwerp aanwezig is.

Bijlage 2 Casestudies

In dit onderzoek zullen cases worden onderzocht. In deze paragraaf wordt eerst de definitie van de casestudie worden besproken en welke vormen er zijn. Hierna worden de voor- en nadelen besproken. Daarna wordt de toepasbaarheid van deze methode voor dit onderzoek bediscussieerd.

De casestudy wordt door Verschuren omschreven als een onderzoek waarbij de onderzoeker probeert om diepgaand inzicht te krijgen in een of enkele tijdruimtelijk begrensde objecten of processen (Verschuren en Doorewaard 2004). Vervolgens geeft Verschuren 6 kenmerken.

1. Een klein aantal onderzoekseenheden
2. Een arbeidsintensieve benadering
3. Meer diepte dan breedte
4. Een selectieve ofwel strategische steekproef
5. Kwalitatieve gegevens en dito onderzoeksmethoden
6. Een open waarneming op locatie

Casestudies kunnen enkelvoudig of meervoudig zijn. Bij een meervoudig onderzoek is het van belang is dat de resultaten elkaar ondersteunen en versterken. Hierdoor wordt de te vormen theorie meer geschikt om andere gevallen te verklaren. Het is echter niet altijd mogelijk meerdere cases te vinden. Yin stelt dat de uitkomsten van casestudies moeten worden gebruikt als theorie (Yin 2003). Er zijn verschillende typen casestudies te onderscheiden volgens Yin.

1. Verkennende casestudie
2. Verklarende casestudie
3. Descriptieve casestudie

Ad 1. In de verkennende casestudie strategie wordt informatie verzameld over een case voordat een onderzoeker zijn hypothese en onderzoeksvragen formuleert. Wel moet het kader waarbinnen het onderzoek zal plaats vinden voortijd worden vastgesteld. Dit soort onderzoek dient vaak als opmaat voor verder onderzoek.

Ad 2. De verklarende casestudie zijn toepasbaar als in het onderzoek naar causale verbanden wordt gezocht. De case kan inzicht geven in het waarom verschijnselen optreden in bepaalde gevallen.

Ad 3 Voordat er gebruik kan worden gemaakt van descriptieve casestudies is het noodzakelijk dat de onderzoeker een hypothese heeft gevormd over de causale relaties van het te onderzoeken object. De theorie die hiervoor wordt gebruikt moet groot genoeg zijn om de case te omvatten.

Voor- en nadelen van de casestudie

Een voordeel van het gebruik van de casestudie in een onderzoek is dat het voor de onderzoeker mogelijk is veel diepgang te bereiken in zijn object. Dit is mogelijk omdat het uitwerken van een case een arbeidsintensieve zaak is en dit geeft de mogelijkheid om extra informatie te verkrijgen die door andere onderzoeksstrategieën niet ontsloten hadden kunnen worden. Een ander voordeel is dat het object in zijn natuurlijke omgeving wordt onderzocht, waardoor relaties met andere factoren in het veld blijven bestaan.

Een veel genoemd punt van kritiek bij het gebruik van casestudies is dat het niet mogelijk is een betrouwbare uitspraak te doen over een algemeen verschijnsel wanneer er een of een beperkt aantal objecten is onderzocht (Tellis 1997a). Een ander punt van kritiek is door een case intensief te onderzoeken bevooroordeeld kan raken en dat daarmee aan de objectiviteit van zijn bevindingen kan worden getwijfeld (Maclean 2002). Tenslotte is het niet mogelijk om een

kwantitatieve analyse te doen op je onderzoeksresultaten, aangezien de grootte van de verkregen dataset dit niet toe laat. Hierdoor beperken de resultaten van een casestudie zich tot kwalitatieve uitspraken (Verschuren en Doorewaard 2004).

Bruikbaarheid van de casestudie

De uitkomsten van een casestudie zijn beter bruikbaar voor het onderzoek als dezelfde uitkomsten op verschillende wijze kunnen worden verkregen. Men spreekt dan van triangulatie. Denzin (1984) in Tellis (1997b) onderscheidt vier vormen van triangulatie. Er is sprake van bronnentriangulatie wanneer verschillende bronnen dezelfde uitkomsten geven over het object. Van onderzoekertriangulatie kan worden gesproken wanneer meerdere onderzoekers zich met hetzelfde object hebben bezig gehouden. Theorietriangulatie houdt in dat vanuit verschillende theorieën geredeneerd naar hetzelfde object wordt gekeken. De vierde is de methodologische triangulatie waarbij door gebruik te maken van verschillende onderzoeksmethodes de case wordt onderzocht. Niet elk van de triangulatievormen zijn toepasbaar op iedere case, maar des te vaker dezelfde uitkomst kan worden verkregen via een andere weg, des te robuuster kunnen de uitkomsten van de case worden beschouwd.

Literatuur

Verschuren, P., Doorewaard, H. (2004) Het ontwerpen van een onderzoek, derde druk, vijfde oplage, Uitgeverij Lemma B.V., Utrecht

Yin, R.K.(2003) Case study research, Design and Methods, 3rd edition, ISBN 0-7619-2552-X

(Nova Southeastern University website) Tellis (1997a) Introduction to case study, the qualitative report 3(3) <http://www.nova.edu/ssss/QR/QR3-2/tellis1.html> 28 maart 2007

(The university of Texas website)The case study as research method (1997) <http://www.gslis.utexas.edu/~ssoy/usesusers/l391d1b.htm> 28 maart 2007

(Nova Southeastern University website) Tellis, W. (1997b) Application of a case study methodology, the qualitative report 3(3) <http://www.nova.edu/ssss/QR/QR3-3/tellis2.html#feagin> 28 maart 2007

Bijlage 3 Toelichting Nederlandse Cases

De beschrijvingen van de cases zijn overgenomen uit de eindrapportages van de PPC's en geven een beeld van de bouwopgave. De cases staan in chronologische volgorde.

Renovatie hoofdzetel Ministerie van Economische Zaken (EZ)

In 2004 is een visie ontwikkeld voor de toekomstige huisvesting B30, passend bij de organisatie- en huisvestingsstrategie van het Ministerie. B30 is een rijksmonument en fungeert als hoofdzetel van EZ, waarbij een aantal specifieke gebouwfuncties is gecombineerd. Het gebouw heeft deels een kantoorfunctie, de algemene leiding en de bewindslieden zijn hier gehuisvest en B30 is de ontmoetings- en overleglocatie voor EZ-medewerkers, het topmanagement van de overheid en het bedrijfsleven. Deze combinatie van functies geeft naast de bouwkundige structuur van het gebouw aanleiding een aantal strategische keuzes te maken ten aanzien van inrichting en uitstraling.

De Rgd heeft een onderzoek gedaan bestaande uit interviews met sleutelfiguren binnen EZ en relaties van het Ministerie, over het imago en strategische kader, in combinatie met technische en functionele analyses. Op deze manier zijn de wensen van EZ geïnventariseerd en mogelijkheden van B30 onderzocht. Dit heeft geleid tot drie varianten. De variant die door de Bestuursraad van EZ is gekozen en in de verdere planontwikkeling wordt gehanteerd, is omschreven als: "technische renovatie in combinatie met kantoorinnovatie."

In deze variant wordt, naast de technische renovatie, kantoorinnovatie ingevoerd zoals voorgenomen, waarbij een vergelijkbare werkomgeving als in de overige panden wordt gerealiseerd. Vanwege het monumentale karakter van B30 zal er speciale aandacht uitgaan naar de wijze waarop kantoorinnovatie wordt vormgegeven. Ook zullen de ontmoetingsfuncties zoals vergaderruimtes, grand café, informatiecentrum, bedrijfsrestaurant en centrale hal worden verbeterd, door deze geschikt te maken voor een meer multifunctioneel en intensiever gebruik. Daarnaast zal aandacht worden besteed aan het verbeteren van het entree- en ontvangstgebied van B30.

Concreet leidt dit tot de volgende aan te brengen wijzigingen en/of verbeteringen:

- Indeling: deels kantoorruimte, deels ontmoetingsruimte;
- Kantoorruimte op een kantoorinnovatieve wijze invullen, vergelijkbaar met recent gerealiseerde kantoorruimte voor EZ;
- De ontmoetingsruimte dient vergaderruimten, een grand-café, een informatiecentrum (bibliotheek) en een bedrijfsrestaurant te omvatten. Daarnaast dient de centrale hal van het pand geschikt gemaakt te worden voor multifunctioneel en intensiever gebruik en dient het entree- en ontvangstgebied verbeterd te worden;
- Diverse technische verbeteringen in verband met gewenste functionele verbeteringen en wettelijke eisen, met name aanpassing van de klimaatinstallatie;
- Combinatie van technische verbeteringen met benodigd gepland onderhoud.

Het specifieke karakter van het project vereist een 'aanpak op maat' bij de ontwikkeling van de ruimtelijke en functionele eisen voor B30. Aandachtspunten hierbij zijn:

- Het feit dat het een Rijksmonument betreft, hetgeen een duidelijke stempel zet op de toekomstige functionele en gebruiksmogelijkheden;

De ontwikkeling van de functionele – en gebruikseisen start niet bij een nulpunt. De input vanuit de initiatieffase, in de vorm van een van het door Bestuursraad geaccordeerde document 'Visieontwikkeling', is richtinggevend.

Nieuwbouw CSA/SFP (NVI)

De nieuwbouw CSA (centrale sterilisatie afdeling) / SFP (steriele farmaceutische productie) omvat een gebouw waarin beide processen kunnen worden uitgevoerd. Hieronder volgt een omschrijving van de processen om zo een beeld te vormen wat er van het object wordt verlangd.

Centrale Sterilisatie Afdeling

In het CSA proces worden alle containers en randapparaten verwerkt, die gebruikt zijn tijdens de productie en (tijdelijke) opslag van farmaceutische tussenproducten en eindproducten. De verwerking behelst destructie van bio-farmaceutische restproducten en reiniging en sterilisatie van containers en randapparatuur.

De aangeboden materialen kunnen we onderscheiden in twee groepen, te weten materialen ingezet bij niet productie afdelingen (niet gedefinieerde processen) en materialen ingezet bij productieafdelingen (gedefinieerde processen). Deze twee materiaalstromen dienen strikt gescheiden te blijven gezien het feit dat destructie, reiniging en sterilisatie processen niet gevalideerd kunnen worden voor ongedefinieerde productie processen / producten.

Na binnenkomst van de gebruikte materialen wordt het er in aanwezige biologisch restproduct afgedood in het destructieproces. Hierna kunnen de materialen veilig gedemonteerd worden om vervolgens handmatig of machinaal te worden gereinigd. Materialen in slechte conditie worden afgevoerd ter vernietiging.

Waar mogelijk worden alle losse delen gewassen in wasmachines. Hierbij wordt volgens een gevalideerd wasproces alle delen gewassen met "pure" water en farmaceutische wasmiddelen. Aan het einde van het wasproces wordt gespoeld met heet "water for injection" tot de vereiste conductiviteit van het afvalwater is bereikt. Vervolgens wordt met schone perslucht het geheel afgekoeld en droog geblazen. De wasmachine wordt ontladen in een geclassificeerd gebied. De materialen worden nagedroogd en visueel geïnspecteerd. De materialen die om uiteenlopende redenen niet geschikt zijn om met een wasmachine te worden gereinigd, worden met behulp van een aantal kookbaden met de hand gereinigd.

Hierna worden de componenten geassembleerd in overeenstemming met de specificaties voor de circa 600 verschillende tussen - en eindproducten. Nu worden de geassembleerde materialen aangeboden aan het sterilisatie proces. Sterilisatie met behulp van "cleansteam" vindt plaats in zogenaamde autoclaven.

Na afronding van het sterilisatieproces vindt de eindinspectie plaats en worden de materialen verpakt en tijdelijk opgeslagen alvorens uitgeleverd te worden aan de verschillende NVI en RIVM productie- en onderzoeksfaciliteiten.

Steriele Farmaceutische Productie

Ter voorkoming van ziekten kan men zich beschermen met behulp van vaccinatie. In het vaccin bevinden zich bepaalde antigenen. Antigenen zijn stoffen waarvan bepaalde eigenschappen door het lichaam herkend worden als vreemd en waartegen immuniteit kan worden opgebouwd. Deze antigenen kunnen bestaan uit levende en/of dode micro-organismen zoals bacteriën en virussen, of afgeleide producten hiervan. Door de afweerreactie raakt het lichaam resistent voor de geïnjecteerde bacteriën en/of virussen.

De NVI productie afdelingen leveren de verschillende vaccin-bulkproducten, zoals o.a. MenB, BCG, Polio, difterie, tetanus, bof, mazelen, rodehond en kinkhoest af bij SFP. Ook de basis-producten als flesjes, stoppers, verpakking etc. worden vanuit diverse andere afdelingen bij SFP afgeleverd.

De eerste stap in het proces is de “final bulk” bereiding (mengproces). De diverse bulkproducten worden in de final bulkbereiding verdund en gemengd met conserveermiddelen en met eventuele andere geconcentreerde vloeistoffen (media). Na afloop van het mengproces start een vrijgifte proces waarbij het tussenproduct tijdelijk “in quarantaine” wordt opgeslagen tussen 2 en 8°C.

In de volgende stap wordt het vrijgegeven product afgevuld in de flesjes (zogenaamde vials) van waaruit de vaccinaties via een spuit worden toegediend. Er zijn een aantal afvulvolumina mogelijk. Dit is afhankelijk van het product en de concentratie waarin moet worden afgeleverd. Sommige producten worden in mono-dosis afgevuld, sommige in multi-doses. Sommige producten worden na afvullen aansluitend gevriesdroogd ter bevordering van de houdbaarheid. Om gevriesdroogde producten te kunnen toedienen worden ook zogenaamde “restitutie vloeistoffen” gemaakt bij SFP. Deze worden afgevuld in een apart flesje en gebruikt om het gevriesdroogd materiaal te kunnen oplossen. Na het afvullen en of vriesdrogen worden de flesjes voorzien van een stopje en een metalen felskapje om te garanderen dat het product afgeschermd is van de omgeving en niet besmet kan raken. Alle bovenstaande handelingen vinden in een hoog geclassificeerde omgeving plaats. De medewerkers zijn volledig ingepakt in beschermende kleding. Hiermee wordt het product beschermd tegen de verontreinigingen die door mensen verspreid worden.

De volgende stap is een controle stap. Alle flesjes worden “geschouwd”. Dit betekent dat alle flesjes worden bekeken door specialisten. Beoordeeld wordt op bijvoorbeeld: verontreinigingen, kleur, vulvolume enzovoort. Flesjes met onvolkomenheden in het product worden verwijderd en nader onderzocht. Voor dit proces zijn meerdere medewerkers nodig omdat slechts een korte tijd mag worden geschouwd en de medewerker dan weer moet worden afgewisseld voor een andere. De volgende stap is het etiketteren. Tijdens de bovenvernoemde processen worden monsters verzameld die gebruikt worden voor de in proces controles van het product. Een aantal testen worden ter plekke uitgevoerd en een aantal testen worden bij andere afdelingen uitgevoerd. De geëtiketteerde partij wordt nu in quarantaine opgeslagen in de daarvoor bestemde koeling. Behalve gekoelde producten zijn er ook producten die kunnen worden opgeslagen bij kamertemperatuur.

Voor een product kan worden vrijgegeven controleert de afdeling QA of de testresultaten voldoen aan de criteria en of het proces is uitgevoerd overeenkomstig de procedures. Hierna is het product gereed voor aflevering.

De doorlooptijd van losse mediacomponenten¹ tot en met het vrijgegeven product varieert tussen de zes en acht maanden, afhankelijk van het product.

Om de productie processen mogelijk te maken zijn er ook voorzieningen (utilities) nodig die specifiek voor deze toepassing in dit gebouw zijn. Deze utilities omvatten zowel schone utilities (pyrogeen vrije stoom, pure water, water voor injectie) als "zwarte" utilities, te denken aan huisstoom, bedrijfswater en riolering.

Om de ruimtecondities in de hand te houden en te kunnen controleren zijn uitgebreide luchtbehandelingsinstallaties met airconditioning nodig. De verschillende straten die in de beschrijving te onderscheiden zijn dienen als aparte unit te worden beschouwd en moeten ook apart kunnen functioneren. Uitgebreide controle en monitoringsinstallaties dienen het geheel te besturen en te bewaken.

Speciale aandacht dient te worden besteed aan het risico van het overbrengen van het ene product in het andere, zowel door de medewerker als door de installatie, de zogenaamde (kruis) contaminatie. Dit moet te allen tijde worden voorkomen. Om de verschillende geclassificeerde blokken te kunnen betreden dient aan speciale kledingsregels te worden voldaan. Hiervoor moeten voldoende en effectieve kleedruimten worden voorzien, geëigend voor het doel waarvoor gebruikt. Het personeel gescheiden van het materiaal, de toegang gescheiden van de uitgang. Speciale aandacht wordt geschonken aan het feit dat levende producten gescheiden moeten worden verwerkt van de geïnactiveerde producten.

Nieuwbouw uitbreiding Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)

Het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) heeft aanvullende huisvesting nodig in Leeuwarden. De vraag naar extra ruimte ontstaat ondermeer omdat er vervangende huisvesting nodig is voor het pand aan de Heliconweg 60. Er is echter ook een autonome groei van de organisatie geprognosticeerd. Deze groei kan aanzienlijk zijn, maar de onzekerheid over de exacte omvang ervan is groot.

Er is een locatie beschikbaar tussen twee bestaande panden van het CJIB in. Dit bestaat deels uit een grasveld dat eigendom is van de gemeente Leeuwarden, en deels uit een ontwikkellocatie (Quatreyn) die eigendom is van Van Wijnen Noord BV. Het CJIB en de Rijksgebouwendienst (Rgd) zijn al geruime tijd bezig om de goede grondpositie te verkrijgen en om toezeggingen te krijgen van de gemeente voor noodzakelijke ruimtelijke orderingsprocedures (bestemmingsplanwijzing: artikel 19 procedure). Ook dient nog een positie te worden gecreëerd om het pand dat nu door Ernst & Young wordt gehuurd te verwerven. Deze locatie is nodig om tot 17.600 m² BVO (het maximale kantooroppervlak dat de gemeente op deze locatie toestaat) te kunnen bouwen. Tevens speelt nog de aanwezigheid van een LPG-verkooppunt in de nabije omgeving van de geplande nieuwbouw. Dat is een belemmering voor de ontwikkeling van de

¹ Mediacomponenten zijn tussenproducten essentieel voor vaccin productie.

nieuwbouw. Overleg is gaande met de gemeente over beëindiging van de LPG-verkoop in combinatie met een vergoeding voor winstderving.

Justitieel complex te Schiphol (Schiphol)

De nieuwbouw van het Justitieel Complex te Schiphol is bedoeld voor de huisvesting van verschillende justitiële diensten en de Rechtspraak. Met de gezamenlijke huisvesting kan enerzijds de procesgang verbeterd worden en anderzijds efficiency winst behaald worden.

Er komt een detentiecentrum met maximaal 576 plaatsen van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), zittingszalen voor de rechtbank, een aanmeldcentrum voor asielzoekers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en een aantal kantoren ten behoeve van het Openbaar Ministerie (OM). Daarnaast zal een aantal kleinere functies worden geacommodeerd op het complex, te weten de Koninklijke Marechaussee (KMar), incl. cellencomplex en de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V).

Nog onbekend is in hoeverre extra beveiligde zittingszalen c.a. en een terugkeercentrum tot het complex gaan behoren. Het OM heeft een kantoorfunctie nodig voor 65 fte nu met een groei naar 75 fte in de toekomst. De centrale computerruimte van het OM is elders gehuisvest en is dus geen onderdeel van het complex. De kantoorfuncties van de rechtbank (Zittende Magistratuur) zijn elders gehuisvest (met name Haarlem).

Voor de omvang van het totale complex wordt op dit moment uitgegaan van circa 29.500 m² bruto vloeroppervlakte (BVO). Onderverdeeld naar de verschillende justitiële diensten is de omvang voor het deel DJI ca. 19.000 m² BVO, het deel IND ca. 5.500 m² BVO, het deel OM / Rechtbank ca. 3.100 m² BVO en de KMar ca. 1.900 m² BVO.

Bijlage 4 Verschillenanalyse kenmerken

In onderstaande tabel staan de aspecten die gebruikt zijn voor de verschillenanalyse van de vier beschouwde cases. In de tabel is ingedeeld per fase van het bouwproces.

	voordeel traditioneel	voordeel DBFMO	Omschrijving
Definitiefase			
Transactiekosten publiek	x		kosten om tot het contract te komen publiek
Transactiekosten privaat	x		kosten om tot het contract te komen privaat
Aanbestedingstijd	x		kosten langere aanbesteding
Realisatiefase			
Lifecycle optimalisatie		x	
Innovatie mogelijkheden		x	innovatieve oplossingen
Kortere realisatietijd		x	bonus/malus mogelijkheden oplevering, afstemming
Beheersing risico's realisatie		x	betere beheersing bij DBFMO door risicoallocatie
Exploitatiefase			
Inrichting		x	beter management en afstemming
Onderhoud installaties	x	x	prikkel tot lifecycleoptimalisatie / minder flexibiliteit
Onderhoud bouwkundig	x	x	prikkel tot lifecycleoptimalisatie/ minder flexibiliteit
Beheersing risico's onderhoud		x	betere beheersing bij DBFMO door risicoallocatie
Facilitaire diensten*	x	x	prikkel tot lifecycleoptimalisatie / minder flexibiliteit
Beheersing risico's facilitair		x	betere beheersing bij DBFMO door risicoallocatie

Tabel verschillen

* Er wordt voor elk van de diensten die opgenomen zijn in de scope gekeken of er meer meerwaarde kan worden bereikt voor DBFMO.

Bijlage 5 Nederlandse situatie

Bijlage 5.1 Lijst geïnterviewden

Naam	Organisatie	Project	Datum
ir. J.A.P.J. Kramer	Rgd Vastgoed,	Schiphol	25-apr-07
ing W.H.M. Elfrink	Rgd Vastgoed,	NVI	1-mei-07
drs. J.G. van Leeuwen	Rgd Vastgoed,	CJIB	14-mei-07
ir H.V.M. Eikelboom-Nieuwenhuizen	Rgd Vastgoed,	EZ	15-mei-07
lr L.G.C. Heijnders	Rgd Vastgoed,	Project overstijgend	15-mei-07
ing P.G.A. Wijkhuizen	Rgd Projecten,	NVI	4-mei-07
dhr. G.M. Besseling	Rgd Projecten,	Schiphol	8-mei-07
mevr. D. Vendrig	Rgd PPS&I,	EZ	9-mei-07
lr J.J. van der Vegte	Rgd PPS&I,	Programma van 8	11-mei-07
dhr. R.R. Hovers	Rgd PPS&I,	Schiphol	22-mei-07
dhr. W.C. Heemskerk	Ministerie van Financiën,	Schiphol	3-mei-07
drs. D.A. de Jong	Ministerie van Financiën,	CJIB	11-mei-07
drs. K. Wijsman	Ministerie van Financiën,	Project overstijgend	23-mei-07
mevr. E. Lobbès	RebelGroup Advisory,	CJIB	1-mei-07
mevr. Y. Hamdan	RebelGroup Advisory,	Project overstijgend	3-mei-07
dhr. M. van der Does de Bye	RebelGroup Advisory,	EZ	1-jun-07

Bijlage 5.2 Vragenlijst

Algemene aandachtspunten

Resultaten

- Wat zijn de resultaten van de module zoals die zijn opgeleverd in het project?
- Voldeden de resultaten aan de verwachte vorm en inhoud?
- Wat is de doorlooptijd van het PPC-proces geweest
 - o Indien er vertraging geconstateerd worden, wat was hiervoor de aanleiding?

Communicatie en proces

- Welke actoren waren betrokken en wat was hun rol?
 - o Rgd
 - o Klant
 - o Financiën
- Hoe is de rol van de andere betrokkenen ervaren?
- Hoe verliep de betrokkenheid van de klant in het PPC-proces?
- Werden actoren gemist gedurende de module?
- Waren de actoren op de juiste momenten betrokken?
- Hoe hebben de betrokkenen de PPC ervaren?
- Is de scope gedurende het proces gewijzigd?

Methodiek per module

- Is de methodiek toegepast zoals men dat voornemens was?
 - o Wat waren redenen om af te wijken van de methodiek
- Is het gelukt de methodiek toe te passen
 - o Wat waren de probleempunten
 - o Hoe is hiermee omgegaan

Module specifieke aandachtspunten

Naast de algemene aandachtspunten voor de beoordeling zijn er ook nog PPC-module specifieke zaken, die expliciete aandacht behoeven. Per module van de PPC worden de aandachtspunten benoemd.

Startnotitie

- Had de klant een stabiele vraag
 - o Had de klant inzicht in de benodigde kwantiteit en de eventuele groei
 - o Had de klant een kwaliteitsniveau opgesteld
- Had de klant kennis en capaciteit voor het uitvoeren van een PPC-proces
 - o Had de klant kennis van PPS
 - o Had de klant kennis van en inzicht in facilitaire diensten
 - o Had de klant kennis van huisvesting
- Hoe groot was de kennis van de omgeving (actoren, kansen en bedreigingen)

Kwalitatieve analyse

- Welke kwalitatieve aspecten zijn benoemd, die niet gekwantificeerd zijn in de rekenmodule?
- Welke aspecten zijn door de betrokkenen nog meer genoemd?
 - o Welke vervolgactie is hierop ondernomen

Kwalitatieve analyse

- Was de rekenmodule inzichtelijk voor de betrokkenen?
- Konden de onderdelen van de rekenmodule het project beschrijven?
 - o Op welke punten ging dit niet?
 - o Welke vervolgactie is hierop ondernomen?
- Welke aspecten zijn niet opgenomen in de rekenmodule die wel gemoduleerd hadden kunnen worden?

Eindrapportage

- Wat zijn de opmerkingen op de huidige vorm van de eindrapportage PPC en het advies aan de stuurgroep?

Programmatische aandachtspunten

De programmatische aandachtspunten hebben betrekking op de interne ontwikkeling van de PPC binnen de Rgd. De Rgd heeft de PPC in het programma van 4 PPC's gewijzigd ten opzichte van het gehanteerde instrument in het programma van 8 PPC's. De PPC's is gedurende het programma van vier PPC's op basis van voortschrijdend inzicht ook aangepast. De evaluatie van de vier PPC's zal op chronologische volgorde plaatsvinden, om zo deze ontwikkeling ook te kunnen documenteren.

Programmatisch

- Wat is het verschil tussen de PPC uit het programma van 8 en de PPC zoals die in het eerste project in het programma van 4 is toegepast.
- Waarin verschilt de PPC inhoudelijke met de eerder uitgevoerde PPC in het programma van vier PPC's
- Waarin verschilt de PPC procesmatig met de eerder uitgevoerde PPC in het programma van vier PPC's
- Wat waren de leerervaringen opgedaan in de PPC die toepasbaar zijn in de volgende PPC in het programma van vier

Bijlage 5.3 Interviewverslagen

Concept verslag J v/d Vegte
Den Haag 11 mei 2007, Oranjehout

Proces en communicatie

Ten tijde van de 8 PPC's was er een aparte afdeling pps onder Rgd Vastgoed. Rgd vastgoed was samen met Financiën verantwoordelijk voor de 8 PPC's. De Rgd had de regiefunctie. De opdrachtgever van de PPC's was het pSG-beraad. Dit was destijds door de minister van VROM en Financiën bedacht. Enerzijds is dit vreemd omdat het beraad geen officiële status heeft, anderzijds is het logisch omdat de portefeuille huisvesting vaak toe behoort aan de pSG op een ministerie. De rol van Deloitte was het leveren van kennis en capaciteit voor het uitvoeren van de PPC's. Ze zijn geselecteerd op basis van een Europese aanbesteding. Deloitte was onafhankelijk, dit was nodig omdat de klanten het gevoel hadden de Rgd en Financiën pro pps waren, omdat deze twee al enkele jaren bezig waren pps in de markt te zetten.

De projecten voor het programma van 8 zijn het geselecteerd op of het nog mogelijk was bij een al lopend project er een pps van te maken en nieuwe projecten die net gingen spelen. De klanten waren dus soms al bezig of bijna bezig met hun huisvestingsvraagstukken en ervaren de PPC als een half jaar vertraging die niet nodig is. De klant vond het ook moeilijk gegevens te verstrekken (zie module 3 kwantitatieve analyse) en had niet veel vertrouwen in pps. Synergie voordelen werden niet onderkend door de klant. Er is aan de klanten de mogelijkheid geboden de basis cursus te volgen en er is een informatiemarkt georganiseerd waar naast informatie ook workshops werden gegeven over de werkwijze van bepaalde onderdelen van pps. Daarnaast werd er in de gesprekken ook veel informatie verstrekt. Bij de PPC waren vanuit de klant meestal facilitaire medewerkers betrokken die bereidwillig waren informatie te achterhalen, de directeurs vormden het slot, waar alles langs moest en hier kreeg je de indruk dat er nadrukkelijk getoetst werd in hoeverre de werkzaamheden van de (eigen) facilitaire dienst correct in beeld kwam. Kostengegevens werden aangepast, zodat de traditionele variant beter werd.

Scope

Het vaststellen van de scope verliep moeizaam. Het uit handen geven van zaken was voor de klant lastig, terwijl ze vaak al een hoop zaken lieten uitvoeren door de markt. Men had wel door wat de implicaties waren wat het opnemen van zaken in de scope. Men was bang dat de scope zoals die werd gebruikt in de PPC 1 op 1 zou worden overgenomen voor het project zelf. Het is in deze fase geven en nemen. Zaken waarvan de klant het essentieel vindt dat ze er zelf voor verantwoordelijke moeten blijven, moet je laten rusten ook al heb je (naar jouw idee) de goede argumenten. Andere aspecten moet je juist aangrijpen en in de scope op nemen. Het is een kwestie van geven en nemen.

Kwalitatieve analyse

Er zijn in het programma van 8 twee fouten gemaakt.

Er is geprobeerd alle risico's te benoemen met de klant, ze te waarderen én ook de waardering voor de PPS-variant te laten vaststellen. Het eerste is al moeilijk voor de klant, maar om ze ook een inschatting te laten maken voor de verschillen die deze risico's met zich mee brengen voor de meerwaarde voor pps of traditioneel is een stap te ver. Dit alles gebeurde in een sessie. Men kreeg het gevoel dat ze gemangeld werden. Het gevoel bij de klant was dat door mee te doen aan deze sessie, moesten ze zich ook committeren aan het eindresultaat. Voor dit probleem geeft de geïnterviewde twee oplossingen. Het bepalen van risico's en de verschillen in twee verschillende sessies, zoals dat nu gebeurt. Je zou dit ook kunnen laten gebeuren door deskundigen.

De tweede fout die is gemaakt is dat er binnen het programma gestreefd is naar inhoudelijke consistentie. Om dit te bereiken zijn de risico's en verschillen analyses aangepast van verschillende projecten zonder dat daarover goed is gecommuniceerd.

De risico's werden geschat door een risicoprofiel vast stellen waarbij een gevolg van het optreden van het risico en een kansklasse werden bepaald. Dit was procesmatig bij de meeste gevallen goed te doen. De klant schatte de voordelen voor meerwaarde voor pps structureel lager in. Financiën en Rgd hebben dit getemperd.

Kwantitatieve analyse

Input gegevens

De Rgd had zich ten doel gesteld de kostengegevens beschikbaar te hebben voordat Deloitte met de opdracht begon. Het is niet gelukt alle gegevens tijdig boven tafel te krijgen. De facilitaire kosten gingen moeilijker. Het was lastig om deze gegevens te achterhalen. De verschillende departementen gebruikten hiervoor dezelfde NEN, maar de invulling van de posten was verschillend door verschillende manieren van

samenvoegen van kostenposten. Hierdoor was het moeilijk om kengetallen te achterhalen. De verkregen gegevens zijn vergeleken met een eerder gepubliceerd rapport (over kengetallen rijksoverheid) van Twijnstra Gudde over dit onderwerp. Ook heeft een kostendeskundige van Deloitte alle kosten getoetst. Bij de klant was terughoudend bij het inzichtelijk maken van de kosten gegevens. De klant vreesde dat de gegevens tegen hen zouden kunnen worden gebruikt bij volgende projecten, waar ze dan geconfronteerd zouden kunnen worden met bezuinigingen.

De bouwkosten zijn verkregen van Rgd A&A. Dhr. W. Buys was hier bij betrokken. Het in kaart brengen van deze gegevens ging goed. A&A heeft ook geholpen met het bepalen van de facilitaire kosten ondanks dat hier niet hun expertise ligt.

Rekenmodule

De rekenmodule bleek van de gebruiker een blackbox. Er is wel uitleg gegeven over de rekenmodule en dat er gewerkt wordt met netto contante waardes, maar de klant kan er geen grip op krijgen. Er was discussie over de inputgegevens zoals de disconteringsvoet. Hier moet je dan een aanname maken en vertrouw je op de analyse van Deloitte. De kans dat de rekenmodule niet positief uit komt is echter beperkt. De rekenmodule was opgebouwd aan de NEN voor bouwkosten en facilitaire kosten en dus volledig in de zin dat de kosten geplaatst konden worden. Je moet veel essentiële zaken uit de scope halen wil je tot een negatieve meerwaarde voor pps komen. Op politiek niveau waren de klanten content met de meerwaarde die de rekenmodule toonden, op de werkvloer lag dat iets genuanceerder.

Eindrapportage en besluitvorming

Het advies werd onderhands gegeven aan de betrokken directeuren, maar aangezien het pSG-beraad de opdrachtgever was werd formeel de brief naar hen gestuurd. De verschillende directeuren zullen met hun pSG om tafel hebben gezeten welke projecten het best als pps konden worden uitgevoerd. Dit waren meer politieke besluiten dan puur besluiten op basis van inhoudelijke afwegingen. De rapporten moesten langs het CEA en daarna langs het REA, beide adviesraden van de ministerraad. Deze raden maken economische afwegingen; hiermee komt VROM weinig in aanraking en is weinig bekend met de voorbereiding hiervan. Nadat de REA het besluit heeft genomen gaat het naar de ministerraad als hamerstuk. Dit is een langdurig en politiek proces en heeft ongeveer 3 maanden geduurd. Dit werd als extra vertraging voor de betrokken projecten ervaren.

In het programma van 8 is men er achter gekomen dat naast de mogelijke financiële meerwaarde ook andere aspecten een rol spelen. Hierna is hier apart aandacht aan besteed. Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat het programma van 8 eerst uit 9 projecten bestond, maar een is er afgevallen, omdat er andere belangen speelden.

In het programma van 8 zijn de PPC tegelijkertijd gestart en er was een zekere tijdsdruk, daarom was er niet de mogelijkheid om van elkaar te leren. Er is wel gezocht naar efficiëntie door de PPC's te clusteren die overeenkomsten vertonen. Het verkrijgen van informatie heeft de benodigde tijd gekost, daarom is het uitgelopen. Hierdoor was er geen tijd meer om zaken te wijzigen.

Ten opzichte van de methodiek van het programma van 8 is de huidige methodiek qua modules goed. Je krijgt wel het idee dat je vaak hetzelfde zit te doen (verschillen en risico's). Wat nog verbeterd moet worden, is het projectspecifiek maken van de PPC. Dit is op dit moment wellicht nog niet aan de orde, omdat er niet veel data beschikbaar is, maar iets dat zeker in de toekomst moet gebeuren. Procesmatig verlopen de PPC's nu beter. Ook het uitvoeren van voorstudies waarbij aan de voorkant van het project de belangrijkste niet financiële aspecten aan het licht komen heeft voordelen.

De PPC moet anders worden gebruikt. Je zou het besluit voor PPS moeten nemen en dan vervolgens de PPC moeten gebruiken om vast te stellen hoeveel meerwaarde kan worden bereikt. Je kan dan als Rgd anders je strategie bepalen over de wijze hoe het project wordt benaderd. Nu ligt de spagaat bij de klant, die enerzijds met meerwaarde en anderzijds met niet financiële aspecten wordt geconfronteerd.

Concept Verslag K.Wijsman Den Haag 23 mei '07

Proces algemeen

In 1999 is KCPPS opgericht om een andere manier van aanbesteden onder het voetlicht te brengen. Er zijn vijf deelgebieden aangewezen waar PPS gebruikt kan worden

- Scholen
- Infrastructuur
- Rijksgebouwen
- Zorginstellingen
- Defensie

Voor infrastructuur, rijksgebouwen houden de verantwoordelijke departementen die zich bezig houden met pps. Bij OC&W is hiervoor niemand direct verantwoordelijk voor de realisatie bij scholen en zodoende is de betrokkenheid van Financiën groot. In het buitenland zijn de ervaringen dat pps veel gebruikt wordt bij scholen bouw. Op dit moment wordt een loket voor pps bij scholen opgericht. Het eerste pilot project is het Moutaigne college geweest en de tweede pilot is de internationale school in Eindhoven. De contacten lopen al twee jaar. De betrokkenen uit Eindhoven hebben zelf contact gezocht met Financiën om te praten over de mogelijkheden voor pps. Financiën heeft aangeboden de PPC te betalen, als de uitkomst van de PPC zou worden opgevolgd. De school en de gemeente zijn hiermee akkoord gegaan.

De budgetten voor de bouw van scholen zijn gescheiden. De gemeente is verantwoordelijk voor de realisatie en eerste inrichting van het gebouw en de schoolorganisatie krijgt jaarlijks een budget voor de exploitatie en klein onderhoud. De schoolorganisatie bestaat in dit project uit het bestuur van twee internationale scholen; de eerste is de internationale basisschool en de andere is de internationale middelbare school. De scholen waren niet onverdeeld positief over pps. De middelbare school was aangesloten bij een grotere organisatie, waardoor men dacht dat de voordelen van PPS niet konden opwegen tegen de schaalvoordelen. De directeur van de scholengemeenschap was in de overtuiging dat traditioneel goed in de hand te houden is en had daarom enige reserveringen voor pps. In de stuurgroep van dit project zaten de twee directeurs van de scholen, de wethouder en de directeur Financieringen. De besluitvorming binnen de stuurgroep heeft enig vuurwerk opgeleverd, maar de afspraak is gemaakt om door te gaan met pps omdat er voldoende meerwaarde is.

Deloitte was het adviesbureau in dit project en leidde de sessies.

De PPC heeft veel gedaan om de betrokkenen te informeren over en om draagvlak te creëren voor pps. Door vooraf afspraken te maken over de uitkomst, worden de betrokkenen ook gecommiteerd om mee te werken aan het resultaat. Dit is in dit project gebeurd. De wethouder had genoeg mandaat om af te dwingen. De burgemeester had eerder in het project al zijn steun gegeven aan het project. Ondanks deze afspraken blijft het bij scholenbouw lastig, de gemeenteraad inspraak heeft over het project. Hierdoor krijgt het een politieke dimensie. Dit is niet het geval bij rijkshuisvesting, waarbij de PPC niet zelf naar de Tweede Kamer gaat (De uitkomsten van de PPC worden wel aan de TK gerapporteerd). De Tweede Kamer heeft wel interesse, maar krijgt tot op heden geen inzicht. Een tweede probleem dat sterker speelt bij rijkshuisvesting is het ontbreken van financiële prikkels om de doelmatigheid in de keuze voor huisvesting af te dwingen. Het beleid zoals het er nu ligt voor rijksgebouwen is niet voldoende om het op ambtelijk niveau te regelen. Er is tot op heden geen project van de grond gekomen dat niet door de ministers is bekrachtigd.

Modules

De scope is een discussie onderwerp. Gedurende het proces kwam men hier op terug. In dit proces is er eerst een verschillenanalyse gehouden. Deze gaat in eerste instantie in op de kwantitatieve aspecten tussen de twee varianten. Dit leidt tot discussies, waarin je uit moet leggen waarom bepaalde zaken goedkoper zijn in de ene variant ten opzichte van de andere. Dit is een goed proces, omdat je het met elkaar bespreekbaar maakt. Het is moeilijk om de klant te overtuigen, maar je vermijdt dat er een blackbox gevoel optreedt. Standaardiseren van een model dat niet inzichtelijk is voor de klant kan leiden tot een situatie waar de klant het vertrouwen

in de PPC verlies. De geïnterviewde geeft aan dat aan de verschillenanalyse nog wel een workshop aan had mogen worden besteed.

De risicoanalyse in dit project had dieper uitgewerkt mogen worden. Er is gewerkt met de RisMan methode. Er was discussie over de lijst met risico's en waar deze geplaatst moesten worden in het project. Dit had scherper neergezet kunnen worden.

De uitkomst van de PPC was dat er een voldoende meerwaarde was om door te gaan met het project. De uitkomst wordt gegeven in een percentage en dat leeft iets minder bij mensen. Bedragen zijn al iets tastbaarder. Belangrijk is dat je de verwachtingen van de betrokkenen weet te managen. Ze verwachten een zeer geweldige tool en die gaat voor ze bepalen of het zinvol is om pps te doen. De PPC is uiteindelijk niets anders dan een instrument die moet leiden tot een rationele afweging tussen varianten door de kosten en risico's te vergelijken. Hieruit volgt uiteindelijk een percentage. Ze zijn heel tevreden over het proces en dan komt er slechts een percentage uit. De eindrapportage is besproken. Tijdens dit proces, kwamen veel vragen weer terug die al eerder gesteld waren en moesten zaken opnieuw worden uitgelegd. Dit heeft uiteindelijk wel weer geleid tot meer inzichtelijkheid en commitment. De argumenten die worden gebruikt tegen pps zijn vaak niet onderscheidend. Bij de PPC gaat het om de vergelijking tussen de verschillen van beide alternatieven. Je dient de klant hier de spiegel voor te houden en hem laten inzien dat veel zaken bij traditionele projecten ook spelen en daardoor niet onderscheidend zijn.

Concept Verslag L. Heijnders
Den Haag, 16 mei 2007

De stuurgroep neemt beslissingen of geeft advies over de te nemen besluiten. Men treedt op namens de minister en heeft het primaire belang het zorgdragen voor een goede uitvoering van het beleid. De minister heeft de politieke eindverantwoordelijkheid. Voor het stuurgroepid namens de Rgd betekent dit het bewaken dat er een aanbestedingsstrategie wordt gekozen die passend is voor het project. De aard van de huisvestingsvraag van de klant is hierbij van belang, maar ook de portefeuille strategie van de Rgd.

De stuurgroep komt meestal een keer bijeen op het moment dat besluitvorming plaatsvindt. In sommige gevallen twee keer. Het stuurgroepid van de klantorganisatie is in deze fase over het algemeen goed voorgelicht over PPS.

Het stuurgroepid Rgd wordt ingelicht door de projectgroepleden van Vastgoed en van PPS&I. Deze zitten inhoudelijk op een lijn wat betreft het advies/informatie die ze overbrengen.

Het advies van de projectgroep ten aanzien van de startnotitie wordt hier door de bank genomen overgenomen. Vervolgens wordt dit schriftelijk afgestemd met de overige stuurgroepleden. Bij het project Schiphol West is gesproken over de startnotitie. De inzet van de personen van de eigen organisatie in de projectgroep is een hamerstuk.

Het vaststellen van de niet financiële aspecten is voor sommige projecten wezenlijk om dit in een vroege fase besproken te hebben. Het project Hoge Raad is een specifieke opgave en qua statuut niet te vergelijken met de meeste projecten. Kwalitatieve aspecten spelen hier een grotere rol dan financiële aspecten. Het vroegtijdig benoemen van de niet financiële argumenten maakt het mogelijk om de genoemde bottlenecks op te lossen. Geen van de niet financiële argumenten is onoverkomelijk. Ze zijn vaak onwenselijk en kunnen technisch of financieel worden opgelost. Het gaat hierbij om of de klant het wil oplossen, niet zozeer of ze het kunnen oplossen.

Essentieel is het hierbij dat er randvoorwaarden worden gecreëerd die het mogelijk maken dat de oplossingen ook kunnen. Dit is niet voor elk project mogelijk zoals bij monumenten of bouwopgaven met een zekere statuut, maar binnen PPS is veel wel mogelijk.

Over de eindrapportage vormt het stuurgroepid zijn eigen oordeel. Gedurende het proces wordt hij op de hoogte gehouden door zijn ambtenaren dus het is onwaarschijnlijk dat de uitkomsten van de eindrapportage als een verrassing komen. Het stuurgroepid kan afwijken van het advies van de eigen projectgroepleden, zoals gebeurd is bij de klantorganisatie bij Schiphol West. In de bijeenkomst van de stuurgroepleden wordt inhoudelijk ingegaan op de rapportage en brengt ieder stuurgroepid nog niet ingebrachte argumenten in. Bij EZ zijn er politieke argumenten ter tafel gekomen en het is niet aan de projectgroep om die al te benoemen, maar zijn wel relevant bij de uiteindelijke besluitvorming.

In de beslissingen genomen door de stuurgroep kan een zekere subtiliteit zitten. In het genomen besluit bij EZ is er een zekere nuance tussen de stuurgroepleden.

PPS wordt op dit moment benaderd als een micro-economische afweging, maar zou macro economisch moeten worden benaderd. Anders dan bij de start van PPS in het Verenigd Koninkrijk heeft men in NL niet met een direct te kort aan middelen om de benodigde investeringen te doen. PPS zou kunnen dienen als onderdeel van de kenniseconomie. Hierbij opgemerkt dat er geen verantwoordelijke beslissingen moeten worden genomen ten aanzien van PPS. Het beleid zou moeten zijn: "PPS, tenzij." De dealflow is voornamelijk voor Financiën een belang. Financiën moet het dan ook mogelijk maken door bijvoorbeeld garant te staan voor de hoge transactiekosten die er op dit moment spelen bij PPS. De verwachting is dat naar gelang men meer ervaring op doet, deze kosten zullen dalen. In de huidige situatie moet de klant dit leergeld betalen. Door deze ontwikkeling zou de meerwaarde per project toenemen.

Een andere manier om de dealflow te verhogen, is door je strakker te houden aan het beleid. Financiën. Ze zouden het er op aan kunnen laten komen door voor projecten te stellen dat de klant slechts recht heeft op de leenfaciliteit als ze als pps uit te laten voeren. Er waren kansen voor pps bij de projecten, maar het uiteindelijke resultaat is beperkt.

Proces en communicatie

De Rol van de Rebelgroep is het zorgen dat er inhoudelijk een objectieve afweging plaats vindt binnen de PPS op basis van de argumenten. Daarnaast ondersteunt zij PPS&I met het proces en passen het model aan. De RGD PPS&I probeert objectief te zijn in het proces, maar door terug trekkende houding van Financiën, wordt deze positie bemoeilijkt. De Rgd moet zowel de voordelen van PPS uitleggen als denken in het belang van de klant. De bijdrage van Rgd VG zit hem voornamelijk in de kennis van de gebouwen, wat nuttig is. Hierbij opgemerkt dat er wel erg veel Rgd-ers aan tafel zitten. De inbreng van Rgd-projecten is beperkt tot een rol bij het opstellen van de planning en zouden eigenlijk niet aan tafel moeten zitten. Het KCPPS en later Financiën PPS&A hebben hun rol gedurende de PPC's aangepast van een partij die de argumenten voor PPS aandroeg, naar een partij die zich meer op de vlakte houdt. De klant vormt een essentieel onderdeel van de PPC. Zonder klant geen PPC. Je kan niet voor een klant besluiten dat hij een pps krijgt. De klant moet wel zorgen voor de juiste mensen aan tafel.

Het niveau waarop de klant wilde worden geïnformeerd. Bij het CJIB zat men er bovenop, terwijl men bij EZ zich meer liet meenemen. Bij het NVI was de informatiestroom wederzijds omdat het een complexproject betrof. Het NVI kon informatie geven over de eigen organisatie die onbekend was bij de overige projectgroepleden, terwijl deze laatsten informatie konden geven over pps. De Rebelgroep heeft altijd voldoende capaciteit gehad om deze projecten uit te voeren. Bij andere organisatie nooit een tekort geconstateerd. Over het algemeen zitten de juiste personen aan tafel. In het geval van het CJIB heeft de Rgd en de Rebelgroep als voorbereiding gesproken met medewerkers van Rgd VG en A&A. De door hun aangeleverde argumenten sneeuwden in de uiteindelijke sessie onder.

De PPC's zijn over het algemeen rustig verlopen. Er kan wel eens spanning ontstaan, maar discussie is goed om de argumenten boven tafel te halen. Dit is iets wat geleerd is gedurende de PPC's. Bij EZ nog wel het gevoel minder scherp te zijn als Rebelgroep, maar de PPC's zijn inhoudelijk steeds sterker geworden.

Startnotitie

De wijze waarop is om gegaan met de niet financiële argumenten is in de jaren verschoven. Bij EZ is gewerkt met een longlist, maar dit brengt mensen op ideeën. Je geeft ze extra ammunisie. Later zijn deze argumenten opgesteld door ze te laten benoemen. Het vroeg opstellen van de niet financiële argumenten geeft de mogelijkheid de klant de onderbuikgevoelens te laten benoemen en te achterhalen waar ze vandaan komen. De echte dealbreakers komen dan op het eind van het proces aan bod. Het zou goed zijn om deze zaken nog een keer te bespreken nadat het resultaat van de rekenmodule er is. Dit is bij het NVI wel gebeurd, maar niet bij het CJIB.

De kennis van de klant van pps is beperkt en vaak negatief gekleurd. Het voortraject is erg belangrijk om een goede verhouding op te bouwen.

Kwalitatieve analyse

De klant moet zich laten meenemen door deze sessies en het is noodzakelijk om de discussie strak te leiden. Je moet wel ruimte laten om de goede argumenten boven tafel te krijgen. Deze sessie hebben het karakter van een brainstormsessie en het is dus belangrijk dat de betrokkenen zich daarop in stellen.

De sessies gebeurden over het algemeen objectief. Bij het CJIB had de geïnterviewde het idee dat de klant zat te manipuleren. Je bent dan bezig om deze actie te neutraliseren. Om deze sessies goed door te komen heb je een sterk voorzitterschap nodig. Voor de objectiviteit is het belangrijk dat men niet de parameters kent anders zou men kunnen gaan sturen. Als oplossing voor meningsverschillen kan de gevoeligheidsanalyse worden gebruikt om de klant te laten zien wat de gevolgen zijn van een andere keuze. Verschil van inzicht tussen partijen lossen zich zelf vaak op. Vaak is er een informatie asymmetrie waarbij klant nog kennis heeft die voor de overige projectgroepleden niet bekend is. Wanneer dit ter tafel komt, vindt men elkaar wel. De gebruikte inventarisatielijsten voor risico en verschil zijn volledig. Men volgt de NEN-lijst. Het voordeel van deze lijsten is dat de discussie breed kan worden gehouden

Kwantitatieve analyse

De geïnterviewde beschrijft het spanningsveld rondom de rekenmodule. Enerzijds moet het model het hebben van de betrokkenen zodat de resultaten geaccepteerd worden. Hier is openheid voor nodig. Anderzijds wil je een objectieve schatting van de meerwaarde, waarbij de klant niet weet hoe hij de uitkomsten kan manipuleren. De Rebelgroup kiest vanuit haar positie als bewaker van de objectiviteit van de PPC voor het laatste.

Het model is gedurende de PPC's aangepast om aan de specifieke problemen te voldoen. Zo is er voor CJIB een aanpassing gemaakt voor de fasering en voor het NVI een toevoeging voor de farmaceutische installaties. Voor de PPC van Schiphol zijn enkele parameters geüpdate door B. Meis van de Rebelgroup. Ook de timing van de geldstromen is nu aangepast zodat er geen oneigenlijke financiële voordelen worden vanwege de tijdwaarde van het geld. Het model als zodanig is opgebouwd met behulp van gegevens van pps in de infrastructuur en Britse cases. Het model is doorgenomen met Els Bindels van het KCPPS. Het model is getest door J. v/d Vegte van Rgd PPS&I op de oude 8 PPC's en dit gaf geen aanleiding om het model te wijzigen. Er zijn verder nooit vragen geweest over de betrouwbaarheid van het model tijdens de PPC's

Eventueel te modelleren aspecten zijn:

- Marktspanning, wel erg moeilijk
- Verandering in FTE's
- Beëindiging contract
- Wijzigingen in pps
- Kosten meerwerk traditioneel
- Kosten contractmanagement

Hiervan zit impliciet al veel in de PPC. Op basis van de PSC's zou je hier naar kunnen kijken. Het probleem hierbij is dat je je doel niet voorbij wilt schieten. De PPC is een afwegingsinstrument in een vroege fase van het project. Alles wat je extra op neemt kan leiden tot een schijnnaauwkeurigheid.

Eindrapportage

De geïnterviewde is zelf betrokken geweest bij het opstellen van de eindrapportages. De tekst is gestandaardiseerd en is een enorme bak tekst, maar geeft het gehele proces goed weer. Voor wie snel er door heen wil kan het volstaan met de management summary. De niet financiële argumenten worden los van de eindrapportage opgeleverd om de zaken niet door elkaar heen te laten lopen. Dit met het doel om de objectiviteit van de Rebelgroup te bewaken.

Het advies van de werkgroep is een politiek compromis (Ja, mits of Ja, tenzij). Hierdoor is de boodschap altijd minder scherp. De geïnterviewde vindt de gemaakt PPC's zorgvuldig opgesteld en objectief.

Concept verslag M. van der Does de Bye Rotterdam, 01-06-2007

Proces en communicatie

De Rebelgroup is financieel adviseur geweest voor de Rgd bij het project KV7. Ze zijn gevraagd te assisteren bij de PPC voor EZ, omdat dit project niet helemaal goed op de rails stond. Daarna heeft ze de aanbesteding gewonnen om de Rgd te ondersteunen bij 5 PPC's. De Rebelgroup heeft de methodiek van de PPC voor rijkshuisvesting ontwikkeld. In het PPC-proces van EZ vervulde de Rebelgroup voor een groot deel de projectleiding en heeft een grote rol gespeeld in de besluitvoorbereiding. Daarnaast heeft ze in dit project ook het rekenwerk verzorgd. In de daarop volgende projecten heeft ze een adviesrol vervuld. Het is uiteindelijk voor de Rgd de bedoeling dat ze de PPC zelf uit kunnen voeren zonder de Rebelgroup.

Financiën zit aan tafel, omdat ze verantwoordelijk is voor het beleid dat voor een project van 25 miljoen en meer een PPC moet worden opgesteld. Voor financiën gaat het om de financiële meerwaarde die te behalen is in een project. Van uit het oogpunt van de belastingbetaler kijkt ze naar het project. Ze is niet gebonden aan de klant zoals de Rgd. Daarnaast brengt Financiën kennis in, omdat de betrokkenen werkzaam zijn geweest bij het KCPPS en de opvolger daarvan. De Rgd komt soms massief aan tafel. Een bijeenkomst waar vier verschillende Rgd'ers aan tafel zaten. De verschillende Rgd'ers zitten niet altijd op een lijn. Het voorzitterschap is ook niet altijd duidelijk. De geïnterviewde heeft het idee dat PPS&I het ook zelfstandig kan.

De klant staat over het algemeen negatief tegenover het proces van de PPC. Hier zijn twee hoofdredenen te onderkennen. Ten eerste een negatief gevoel tegen de Rgd. De klant heeft altijd een historie met de Rgd. De Rgd had het monopolie en als projecten duurder uitvielen dan moest de klant het gewoon betalen, of de klant werd gedwongen te huren wat de Rgd ze opdroeg.

De tweede reden waarom de klant negatief kan staan tegen over de PPC is een negatief gevoel over pps vanwege onbekendheid. Het is vaak een gevoelig punt en lastig voor de klant om getallen boven water te halen. Er zijn geen voorbeelden van een 30 jaar lopend project en het beangstigt de klant dat ze 30 jaar aan een partij vast zitten.

De partijen konden altijd hun afspraken na komen. De verwachte doorlooptijd van de PPC's is 8 a 9 weken, dit is aanzienlijk korter dan de 3 maanden die EZ heeft geduurd. Hierbij opgemerkt dat voor de PPC van EZ veel nieuw moest worden ontwikkeld.

Startnotitie

Het opstellen van de scope is vrij makkelijk met behulp van een NEN-norm. Ondanks dat dit eenvoudig is, kleeft er wel vaak de emotie aan van privatiseren.

De niet financiële argumenten kunnen beter vroeg bekend zijn. Bij PPC EZ kwamen ze pas op tafel vlak voordat de besluitvorming moest worden genomen. Dit leidde tot emoties. De niet financiële argumenten liggen vaak politiek gevoelig. De Rgd zou de bij de organisaties die de komende jaren een project op stapel hebben staan moeten informeren om ze te laten wennen aan het idee. Heel veel argumenten zijn impliciet al financieel gemaakt in de rekenmodule. De discussie hierover gaat echter vrij snel over voor of tegen. Het politieke gevoelsmatige moet er van af.

Kwalitatieve analyse

De kwalitatieve analyse is procesmatig moeilijk. Het relatief denken met het referentieproject in Utrecht is voor sommige betrokkenen te moeilijk. De verschillenanalyse zou beter kunnen gaan als je een referentieproject vergelijkbaar maakt met het onderhavige project. Dit leidt dan tot meer begrip. Het nadeel is dat je voor elk uniek project moet proberen een referentieproject op te stellen. Uiteindelijk leidt dit alleen maar tot meer schijnnaauwkeurigheid. Een andere oplossing om het proces te vereenvoudigen is het werken met vaste teams, zodat er ervaring ontstaat bij de mensen. Dit is het geval bij Justitie.

De PPC zou ook anders kunnen worden ingericht. Een andere methodiek kan worden gekozen waarbij de rekenmodule er uitgehaald wordt. Je raakt dan de discussie kwijt over de waardering van een score. Het middelen van de scores hoeft niet tot een goede uitkomst te leiden. Je zou naar een situatie toe moeten waarbij er over deze zaken zou kunnen worden gesproken waarbij het verstand voor op staat.

Kwantitatieve analyse

De kwantitatieve analyse blijft voor de klant een blackbox. Bij het NVI was er interesse in de achterliggende waarden van het systeem en het systeem. De meer bestuurlijk ingestelde organisaties is de interesse algemener en de interesse in de werking van het model is minder. In de vier PPC's zijn er geen grote veranderingen geweest,

Eindrapportage

In de PPC EZ heeft de Rebelgroup een groot deel van de redactionele taken verzorgd. De procesmanager van de Rgd kan een verhaal goed op papier zetten en de redactionele taken verschuiven naar de Rgd.

Bij de PPC EZ is er uiteindelijk een agree to disagree te bereiken binnen de projectgroep. Men onderschreef dat de PPC een puur financieel instrument was, maar men had geen overeenstemming wat betreft de niet financiële argumenten.

De meerwaarde bij het project NVI was 1% a 2%. Er moet een substantiële meerwaarde zijn, voordat men voor pps moet kiezen. Hiervan was bij het NVI geen sprake.

Proces en Communicatie

Het Ministerie van Financiën is betrokken in de besluitvorming. De geïnterviewde zelf zat namens het KCPPS in de projectgroep om kennis over pps over te dragen, discussies op het juiste pad te houden en de methodiek te bewaken. Uit de ervaring met pps konden er ook praktijkgevallen worden gegeven door Financiën. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de PPC voor EZ lag bij VROM. Dit was de eerste PPC die uitgevoerd was volgens de beleidslijn PPC. Conform de beleidslijn lag de verantwoordelijkheid in dit project voor het eerst bij Rgd Vastgoed. Dit is conform de beleidslijn. De betrokkene uit Rgd VG had ook nog geen ervaring met pps en weinig kennis van pps. De geïnterviewde gaf aan dat de Rgd VG haar ook weinig support gaf. Dit maakte het voor de Rgd'er van VG moeilijk om het proces onder controle te houden. Voor vastgoed is de PPC altijd een lastig iets. Ze willen door met het project voor de klant en het is niet altijd duidelijk op welk moment het dan precies moet worden gestart en welke informatie moet beschikbaar zijn.

De Rebelgroup had een ondersteunende rol bij de uitvoering van het project. Dit was de eerste PPC die ze voor de Rgd hebben uitgevoerd. Ze zijn wel eerder betrokken geweest bij andere PPC's. De Rebelgroup heeft de methodiek aangepast voor PPC's voor rijks huisvesting. De Rebelgroup en Financiën hebben Rgd VG gestuurd in het proces. PPS&I is gedurende de PPC als zelfstandige directie opgericht en daarom slechts zijdelings bij de PPC betrokken geweest. De klant in dit project was EZ. Het contact verliep in het begin moeizaam. EZ had een gevoel van "waarom moeten wij nu" en hadden er niet veel zin in. Er is energie in gestoken om de klant te informeren. Zo is er door Financiën een lijst met veelgestelde vragen behandeld om de klant bekend te laten worden met pps. Naar mate het proces vorderde werd de houding van EZ positiever.

Bij EZ was er voldoende capaciteit vrijgemaakt voor de PPC. Ze hebben het wel lichtelijk onderschat qua tijdsbesteding. Doordat er veel personen betrokken waren, was het soms wel moeilijk om de sessies te plannen. De geïnterviewde kan niet aangeven of het capaciteitsprobleem ook speelde bij de Rgd. De Rebelgroup heeft veel procesmatig werk verzet. De besluitvorming in deze PPC verliep moeizaam. Er is een nieuwe verantwoordelijke directeur bij EZ gekomen gedurende het proces. Deze wisseling had een belemmerende werking voor het proces. Voor dit project is niet vanaf de start een stuurgroep bijeengekomen waarin de verschillende betrokken directies zitting hadden. Hierdoor waren de besluitvormers namens de directie pas in een laat stadium betrokken bij het project. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de besluitvormers wel via de eigen medewerkers op de hoogte werden gesteld, maar de besluitvormers zaten niet bij elkaar aan tafel. De startnotitie is voorgelegd aan de verschillende directieuren, maar je bent afhankelijk van de manier hoe de verschillende partijen hun interne communicatieproces inrichten. In het project is enige spanning geweest. Financiën vond dat de Rgd zich soms makkelijk achter de klant verschool om niet voor PPS te kiezen. De Rgd durfde geen standpunt in te nemen. Dit speelde op het niveau van de directieuren in de besluitvormingsfase.

De afweging zou niet zozeer moeten gaan over pps of traditioneel, maar wat de beste aanbestedingsvorm is voor de klant. Een open proces met de klant is hiervoor een voorwaarde.

Startnotitie

Voor EZ was dit de vierde renovatie opdracht in korte tijd. Een van deze gebouwen was het belendende pand. Daardoor konden ze aangeven wat ze wilden, maar ook wat de risico's waren en andere aspecten van de omgeving. Het opstellen van de scope was daarentegen moeilijker. De integratie van facilitaire diensten was het discussiepunt. De vraag was of alleen de hoofdzetel in de scope moest worden opgenomen, of dat ook de facilitaire diensten van de andere panden van EZ moesten worden opgenomen. Er is daarom gekozen om een minimum en een maximum variant op te stellen. De geïnterviewde heeft twijfels bij de haalbaarheid van de maximum variant. Het werken met meerdere varianten heeft geen verdere gevolgen gehad voor het uitvoeren van de PPC.

Kwalitatieve en Kwantitatieve analyse

De geïnterviewde heeft de eerste sessie van de risico en verschillenanalyse niet meegemaakt. In deze sessie zijn de risico's en verschillen ingevuld. In de daarop volgende sessie zijn de resultaten besproken. De geïnterviewde heeft deze sessies als complex ervaren. Er is lang gesproken over de consequenties van de score. EZ en Financiën waren benieuwd wat de gevolgen waren van de score op de meerwaarde. Financiën wilde dit weten om zo inzicht te krijgen in de rekenmodule, die als blackbox werd ervaren. De geïnterviewde had het gevoel dat dit ook de reden was voor EZ. Uiteindelijk zijn de exacte achterliggende waarden niet bekend gemaakt. Er werd gevraagd om vertrouwen te hebben in de methodiek. Het schatten van de scores is ook lastig. Je weet niet wat het relatieve verschil is tussen twee scores. De uiteindelijke scores die ingevuld zijn, zijn tot stand gekomen door een reële discussie. Er is niet het idee dat de scores gemanipuleerd zijn in positieve of negatieve richting. De gevoeligheidsanalyse was wel een punt van discussie, omdat het niet iedereen helemaal duidelijk was. De methodiek dient goed uitgelegd te worden om er vertrouwen in te krijgen.

De rebelgroup heeft in een breder verband het nog een keer uitgelegd. Er is toen benadrukt om de abstracte zaken duidelijk te maken. Het is toen wel goed uitgelegd en hierdoor werd het voor de betrokkenen duidelijk waar men mee bezig was.

Eindrapportage.

De uitkomsten worden als realistisch ervaren. Gezien de complexiteit van het Pand, het is een monument, raakvlakken andere gebouwen, is de meerwaarde in dit project reëel. De niet financiële argumenten zijn pas meer op het eind bepaald. Er is gebruik gemaakt van een long list en hiervan is een shortlist opgesteld. De geïnterviewde geeft aan dat de lange lijst voor de klant herkenning oplevert. Dit creëert de mogelijkheid voor een open discussie over de zaken die wezenlijk voor hem zijn. De niet financiële aspecten zouden eerder in het project kunnen worden bepaald. Dit heeft het voordeel dat klant zijn ei kwijt kan. Anderzijds wil je de PPC zelf zo objectief mogelijk uitvoeren. De discussie voeren met niet financiële argumenten op tafel zou dit kunnen belasten.

Het eindrapport is goed. Democratisch opgesteld. In het uiteindelijke advies probeerde EZ nog enkele zinnen iets negatiever te maken. De geïnterviewde is niet verbaasd over de uiteindelijke uitkomst van de PPC en de gemaakte keuze om niet te pps-en; er zijn geschiktere projecten.

**Verslag H. Eikelboom-Nieuwenhuizen
Den Haag, 15 mei 2007.**

Proces en verslag

Voor het project was de initiatieffase bijna afgerond en de totale investering was meer dan 25 miljoen, hierdoor moest er opeens een PPC worden opgesteld. Dit was de eerste PPC na het programma van 8 en er moesten veel nieuwe zaken worden ontwikkeld. Vastgoed heeft de verantwoordelijkheid voor de definitiefase en stond opeens samen met EZ voor de opgave dit uit te voeren. De geïnterviewde had de verantwoordelijkheid, maar kreeg weinig informatie en geen ondersteuning.

Er was duidelijk dat een driemanschap zou besluiten over de PPC. Dit zouden de betrokken directeurs zijn van Financiën, Rgd en EZ. Ook waren de escalatiestappen benoemd. EZ stond niet welwillend tegenover de PPC. Qua kennisniveau over PPS waren ze blanco. In de hogere lagen van de organisatie was hierover wel kennis, maar dat was nog niet ingedaald in de organisatie. Vanuit Rgd werden wel presentaties verzorgd over dit thema, maar dit is niet bij EZ gebeurd. Het PPC-proces bleek onduidelijk te zijn en niet uitvoerbaar zonder betrokkenen met kennis van zaken. De Handleiding Publiek Private Comparator bleek onvoldoende houvast te bieden voor het opstellen van een PPC door niet-materiedeskundigen. De inhoud van de PPC is onderschat. De ervaring opgedaan in het programma van 8 en KV7 is onvoldoende overgedragen aan VG-medewerkers om een PPC zelfstandig uit te voeren. De geïnterviewde heeft dit met spoed intern aangekaart en dhr Franckena heeft er voor gezorgd dat er inhoudelijke ondersteuning kwam. Dit is op zeer korte termijn geregeld. Er kwam ondersteuning van de Rebelgroup. Vanwege de rol bij de besluitvorming is Financiën als derde partij naast EZ en Rgd betrokken bij het opstellen van de PPC. De Rebelgroup heeft sturing gegeven aan het proces, onder verantwoordelijkheid van Rgd VG. Er stond geen druk bij de deelnemers dat het een pps moest worden, maar dat het een proces was waarbij een afweging werd gemaakt tussen de aanbestedingsvarianten. De meerwaarde van PPS t.o.v. traditioneel, uitgedrukt in een percentage, vormde de basis voor het besluit. Hierbij werd onderscheid gemaakt in een drietal categorieën: tot een percentage van 3% werd het verschil als te gering beschouwd om de basis te zijn voor een besluit. Omdat de berekeningen zijn gebaseerd op aannames dient immers altijd rekening gehouden te worden met een marge. Tussen 3 en 10 % werd PPS overwogen. Boven de 10% was een project sowieso als pps-project uit te voeren.

EZ was niet diepgravend geïnteresseerd in pps. Bij aanvang van het proces is hier wel over gesproken en is behandeld hoe het procesmatig zou gaan verlopen. Gedurende het proces werd het hen wel meer inzichtelijk wat pps in houdt. De inzet van de projectgroep is goed geweest, de senior advisor van de Rebelgroep heeft hierop een positieve invloed gehad.

Startnotitie

Onder de medewerkers van EZ bestond weerstand tegen het kantoorconcept waartoe de leiding van het ministerie had besloten. Er bestond nog geen duidelijk PvE voor de renovatie van de hoofdzetel. Dit project was de laatste van vier renovaties op verzoek van EZ. Twee gerenoveerde panden waren reeds in gebruik genomen. Het derde werd korte tijd later opgeleverd. De facilitaire contracten waren voor deze vestigingen al gesloten. De hoofdzetel is fysiek verbonden met deze laatste. Hierdoor waren er veel fysieke interfaces, die de integratie van verschillende diensten in de weg stonden. In dit project is uiteindelijk gewerkt met twee verschillende scope varianten. In één van de varianten zijn de operationele diensten van de hoofdzetel en de drie andere vestigingen gecombineerd. In de tweede variant zijn de operationele diensten van de hoofdzetel separaat gehouden. De klant heeft de benodigde kostengegevens aangeleverd.

Kwalitatieve en kwantitatieve analyse

Tijdens de risico- en verschillenanalyse is er constructief samengewerkt, waarbij ieder vanuit zijn of haar positie redeneerde. De geïnterviewde heeft niet de indruk dat er zaken beoordeeld zijn op een manier zodat men het er niet mee eens was. De scores voor de risico en de verschillenanalyse werden door de projectgroepleden gedeeld. Voordat de sessies begonnen, is er de handleiding Publiek Private comparator uitgedeeld en de sessies zijn onder begeleiding

van de rebelgroep uitgevoerd. Financiën kon hierbij met praktijkvoorbeelden ondersteuning geven.

De rekenmodule is voor de betrokkenen van EZ en Rgd een blackbox. De geïnterviewde heeft zich hierin niet verdiept omdat het nauwkeurig kennen van de rekenmethode in haar rol weinig of geen toegevoegde waarde heeft. Bovendien had ze vertrouwen in de senior advisor van de Rebelgroep en de kwaliteit van het model. De Rebelgroep had geen belang bij de uitkomst. Hierbij opgemerkt dat de PPC een schatting blijft.

Eindrapportage

Hoewel dit niet in de handleiding (Handleiding PPC, MinFin 2002) wordt gevraagd zijn gedurende het proces niet-financiële argumenten voor PPS en traditionele uitvoering genoteerd. Samen met de uitkomst van de rekenmodule is op eigen initiatief een advies opgesteld, gericht aan de stuurgroep. Hierover is door de betrokken directeurs gesproken in het bijzijn van een medewerker. In het eerste gesprek bestonden er nog veel vragen bij EZ. In het tweede gesprek is er uiteindelijk besloten het project traditioneel uit te voeren. De DG Rgd heeft het besluit schriftelijk bevestigd aan de TG en pSG EZ. Het gegeven advies aan de stuurgroep was unaniem. Financiën benadrukte dat het beleid “pps, tenzij” is. Uiteindelijk hebben zij op grond van de niet-financiële argumenten en de in dit geval zeer beperkte financiële voordelen van PPS met traditionele uitvoering ingestemd. De hoofdzetel van EZ is een monument. Dit bemoeilijkt de uitvoering van de renovatie als PPS-project

Verslag W. Elfrink, Rgd Vastgoed (NVI)
Den Haag 01-05-2007

Proces en communicatie

Rgd Vastgoed is betrokken bij de projecten in de definitiefase. De heer Elfrink is ook betrokken geweest bij de PPC voor het project Rotterdam Airport, toen als adviseur. Bij het project NVI was hij namens Rgd VG. projectmanager/procesmanager. Het was duidelijk wie de verantwoordelijkheid had binnen het PPC-proces. Deze verantwoordelijkheid komt voort uit de positie van de directeur van Rgd VG, die zitting heeft in de stuurgroep. Het was een drukke periode voor dhr. Elfrink, waardoor hij de procesmanagers rol iets beperkter heeft ingevuld. Er is samen met dhr. Van Hettema, de betrokkene vanuit PPS&I, een taakverdeling gemaakt. Het was voor de betrokkene van PPS&I de eerste PPC die hij uitvoerde. Operationele taken zijn grotendeels ondergebracht bij PPS&I, zoals het contact met de klant. Hoewel er geen verschil is tussen de belangen van VG en PPS&I, namelijk een goede inkoopafweging maken voor de klant, liggen er in de praktijk soms accentverschillen. PPS&I probeert pps meer "te verkopen" bij de klant. De persoon betrokken vanuit Rgd Projecten, dhr. Wijkhuizen, had een waardevolle toevoeging aangezien het project een historie had en hij deze kende. Daardoor kende hij de omgeving van het project. De persoon zelf had geen ervaring met en beperkte kennis van pps. Financiën heeft een waardevolle rol vervuld. Mevr. Bindels, vanuit KCPPS, kon op sommige detailvragen met antwoorden komen. Het NVI als klant had geen kennis van pps. Om het nieuwbouwproject te begeleiden had het NVI al een externe aangetrokken. Er is veel pps-informatie aangeleverd vanuit de Rgd om de klant op een hoger kennisniveau te brengen. Vanwege het specifieke karakter van het project was de inbreng van de klant noodzakelijk. De leden van de ppc-projectgroep hebben een rondleiding gehad in de bestaande huisvesting om een beeld te krijgen van de processen. Er was een open communicatie en er was de mogelijkheid elkaar over en weer veel uit te leggen. De geïnterviewde heeft het gevoel dat de betrokkenen het project als prettig hebben ervaren. Bij dit soort projecten is het belangrijk heel goed naar de klant te luisteren, want het gaat zowel om de financiële als niet-financiële zaken.

Startnotitie

De klant had een stabiele vraag, men wist duidelijk wat men wilde. Dit was voor de overige betrokkenen wel moeilijk om te vertalen, vanwege de specificiteit. Er was echter wel enige onzekerheid m.b.t. de status van het NVI binnen de overheid aangezien er een kans was dat de productiefaciliteit geprivatiseerd zou worden. Dit zou een pps natuurlijk in de weg staan. Ook de locatie op het terrein was niet bekend, maar dit is niet onderscheidend voor de keuze. De risico's in en rondom het project waren grotendeels bekend. Dhr. Wijkhuizen kende de historie van het project en had een relatie opgebouwd met de Gemeente Bilthoven. De grootste risico's hadden betrekking op het primaire proces. De Inspectie (RIVM) had een negatief advies gegeven over het huidige productieproces en had een datumeis gekoppeld aan de verbetering. Hiervoor was onder meer op termijn de nieuwbouw bedoeld. Het opstellen van de scope bleek lastig, gezien de complexiteit van het project en de interfaces met het primaire proces. Het bleek moeilijk om operationele zaken in de scope te integreren. De geïnterviewde kan niet aangeven of de scope ook is aangepast gedurende het proces.

In het project is een probleemverkenning opgesteld. Dit is in dit project noodzakelijk geweest om een goede PPC op te stellen, omdat het hier een unieke klant betreft. De niet-financiële argumenten met betrekking tot het productieproces zijn gaande weg ter tafel gekomen door het NVI. Het zou zinvol zijn geweest deze eerder te benoemen, zodat in een vroeger stadium de afweging kan worden gemaakt of er door moet worden gegaan met de PPC. Het criterium van 25 miljoen zou niet het enige moeten zijn op basis waarvan een PPC zou moeten worden gestart.

Kwalitatieve & kwantitatieve analyse

De geïnterviewde geeft te kennen dat hij hierbij minder betrokken is geweest. De risico's die voor de klant erg belangrijk waren in deze fase waren de risico's die ontstaan tussen het gebouw en de installaties. Dit werd breed ondersteund in de projectgroep. De rekenmodule is voor de geïnterviewde een black box. Als men kwaad wil denken, zou men kunnen denken dat er gemanipuleerd wordt, zodat er altijd het gewenste antwoord uitkomt. Niet dat er in dit project

enige van sprake is. Dit zou tegen PPS&I kunnen werken, omdat zij worden gezien als de voorstanders van pps en ook de opdrachtgevers zijn geweest voor het opstellen van de rekenmodule

Eindrapportage

De betrokkenen uit PPS&I en VG hebben samen de begeleidende brief aan de stuurgroep opgesteld. De stuurgroep vergadering was goed voorbereid. De projectgroep zat qua advies aan de stuurgroep op een lijn.

Proces en communicatie

Bij het PPC-proces van het NVI zaten teveel procesmanagers namens Rgd aan tafel. (Projecten, PPS&I en Vastgoed). Ieder had een eigen taak, maar er was veel overlap bij de verantwoordelijkheden. Projecten was niet leidend. Rgd PPS&I en Rgd VG konden vanuit Den Haag samenwerken en voorbereiden. PPS&I zou het zelf kunnen hebben gedaan. Projecten had niet mee hoeven doen. De bezetting werd als te zwaar ingeschat en daarmee ook te hoge kosten. Aan het project zat ook een tijdsaspect en de PPC had sneller gekund met minder partijen om tafel. Het doel binnen de projectgroep is ook het ontwikkelen van draagvlak en zorgen voor voldoende verantwoordelijkheid tov de achterban om de keuze van de aanbestedingswijze te maken. Je moet hier goed op de nuances letten tussen de verschillende partijen. De stuurgroep moet uiteindelijk het besluit nemen en dient als escalatie niveau.

Rgd PPS&I en Rgd VG onderhielden de contacten in Den Haag, dus de geïnterviewde heeft het contact met de andere betrokkenen van een afstand ervaren. De rol van Financiën werd als constructief en genuanceerd ervaren. Men stond neutraal tegenover de aanbestedingskeuze. De geïnterviewde had verwacht dat ze dichter bij het standpunt van Zalm "pps tenzij" zouden staan. Financiën had een reële kijk op PPC. De inbreng van de Rebelgroup was goed. Ze verzorgden de redactie, leverden een goede bijdrage in de discussie en oplossingen. In de redactiefunctie is wel eens iets misgegaan, aangezien er een stelling werd ingenomen. Dit riep spanning op bij het NVI. Het NVI, de klant in deze, is erg coöperatief geweest in het proces, ondanks de tijddruk die op het project. Ze deden het traject omdat ze vielen onder de PPC-beleidslijn. Anders hadden ze zich tegen dit proces verzet. De geïnterviewde vindt dat ze minder hebben tegengewerkt dan verwacht, want het gevoel was wel dat ze al bepaald hadden dat pps niet interessant zou zijn voor het project. Het NVI was duidelijk sceptische en vond het zonde van de tijd. Door de open houding en het open overleg is het proces goed gegaan. Wat hierbij ook van belang was waren de karakters van de betrokkenen. Het proces kenmerkte zich ook door de zorgvuldige opstelling omdat het project nog verder moest. Kennis over pps of over andere zaken werd binnen de projectgroep niet zozeer gemist. De geïnterviewde gaf wel aan dat het kennisniveau ten aanzien van risicomanagement bij Projecten verder is ontwikkeld dan bij PPS&I. Dit kwam zeer tot uiting in een presentatie die door een medewerker van PPS&I in het kader van dit project is verzorgd. Dit kan gevoelsmatig en rationeel tegen je werken als PPS&I als je tegenover kenners zit op dat terrein. Hierbij zou PPS&I kunnen leren van projecten. Het proces was af en toe op een abstract niveau, waardoor het moeilijk is tot de inhoud te komen. Het is uiteindelijk de bedoeling om tot verantwoorde conclusies te komen die door iedereen worden geaccepteerd.

Het NVI was erg betrokken bij het project. Alle stukken zijn zorgvuldig gelezen en bekritiseerd. Ze wilden dat de uiteindelijke beslissing werd dat er geen pps zou komen. Ze wilden het proces als het ware sturen. Op een gegeven moment lag het proces open en was het onduidelijk of er nu al dan niet een pps moest worden. Dit gevoel kwam bij de NVI-ers toen de niet financiële argumenten op tafel kwamen. Het is overigens nooit uitgesproken dat het een pps zou worden. De Rgd en de Rebelgroup hebben toen erg zorgvuldig gewerkt. Voornamelijk de procesmanager van de Rgd PPS&I heeft toe veel bemiddelend werk gedaan en kwam met goede formuleringen. Binnen Rgd Projecten was kennis aanwezig over pps.

De geïnterviewde geeft aan in het verleden met prestatiecontracten te hebben gewerkt. Daarnaast is hij voorgelicht door een collega bij projecten die betrokken was bij een PPS-project. Daarnaast heeft hij zich ingelezen in de materie en had zijns inziens voldoende kennis. De geïnterviewde staat achter het systeem van pps en erkent de voordelen. De looptijd van de PPC is echter lang, een kortere looptijd zou het draagvlak kunnen vergroten. Het NVI had genoeg capaciteit beschikbaar gesteld voor dit project, misschien zelfs te veel. Uit ervaring kan hij zeggen dat dit bij andere projecten wel eens minder het geval is geweest.

Het NVI had een projectdirecteur die het proces inrichtte naar hoe het voor deze partij het beste uitkwam. Zo is er voorvast begonnen met ontwerpen terwijl het PvE nog niet rond was. Qua procesmanagement loopt de farmacie achter op de bouw. Men werkt binnen de farmacie achter gesloten deuren en er vindt geen kruisbestuiving plaats.

Voor de betrokkenen is het een leerzaam proces geweest. Betere kennis van het inrichten van de projectgroep, wat voor types je nodig hebt van de klant (een zeker vermogen om afstand te nemen en een open houding). De PPC is ook handig geweest bij het maken van de planning.

Startnotitie

Het betreft hier een uniek project met veel risico's. Dit maakte het project lastig en het is dus de vraag hoe hiermee om te gaan. De klant deed of ze een stabiele vraag had, maar dit was niet het geval. Ze hadden een weinig heldere vraag. De PPC heeft geholpen dit beeld scherper te krijgen. De ingehuurd mensen van het NVI waren onder de maat. De projectdirecteur wilde geen pps en het vermoeden bestaat dat zijn adviseurs deze opdracht mee hadden gekregen. Ze wilden dan ook niet innovatief. De klant had wel een groot inzicht in de farmaceutische processen. De kennis van de omgeving van dit project was goed ontwikkeld. Het RIVM is sitemanager. Het NVI heeft gedwongen winkelnering. Het hoofd van beheer van NVI wist ook dat hij zijn inkoop moest doen bij het RIVM.

Het beheer is uiteindelijk geïntegreerd in het contract. Het onderhoud wordt ook deels uitbesteed. Het NVI en het RIVM zijn hieruit eindelijk redelijk blij mee. Dit is een grote stap voor het NVI, maar uiteindelijk zagen ze de voordelen hiervan in. Het opstellen van de scope bleek lastig en is gedurende het proces bijgesteld. Er is in dit project een probleemverkenning uitgevoerd om te bepalen wat in de scope kon worden opgenomen. Deze probleemverkenning heeft bijgedragen aan het verkorten van de PPC en heeft gezorgd voor meer draagvlak voor het project. Bij dit project hebben de GMP-eisen altijd wel een rol gespeeld, maar werden aangegrepen op het moment dat het spannend werd. Ze werden aangegrepen als redenen om niet pps te doen. De geïnterviewde geeft aan dat deze eisen op de achtergrond zijn gelaten door het NVI om het proces niet ingewikkelder te maken voor niet-farmaceuten dan het al is.

Kwalitatieve en kwantitatieve analyse

Het model was vertaald voor gebruik bij een farmaceutisch gebouw. Het model is goed gebruikt. Het scoren van de risico's en de verschillen verliep coöperatief. De opzet hiervan voelde onbevredigend en dit zou verbeterd moeten worden. De schattingen van de scores werden niet gestuurd door een van de partijen. Niemand die probeerde ze bewust te positief of negatief in te s

Eindrapportage

De verslaglegging liep op de uitglijder na goed. Het advies was unaniem het niet te doen, wel is er besloten dat er nog een keer contact werd gemaakt met de innovatie afdeling om te bekijken of die nog iets voor het project konden betekenen.

Communicatie en proces

Het was de geïnterviewde zijn eerste PPC, daarnaast is hij zijdelings betrokken geweest bij PPC Schiphol en op het moment van dit interview is hij betrokken bij PPC Hoge Raad. De rol van Financiën is het inbrengen van kennis en er op toe zien dat de meeste geschikte aanbestedingsvariant wordt gekozen. Deze rol zou een objectieve invulling kunnen hebben, maar je moet af en toe ook opkomen voor PPS, als er een negatieve houding bij de andere betrokkenen wordt waargenomen tav pps. De rol van de Rgd is de regie voeren gedurende en het faciliteren van het proces. Ze hebben hetzelfde doel als Financiën, het afwegen van de aanbestedingsvarianten. Het verschil ten opzichte van Financiën ligt er in dat de Rgd dichter bij de klant staat en de wens van de klant relatief belangrijk vindt, terwijl voor Financiën de meerwaarde alleen telt waarbij financiële meerwaarde uiteraard belangrijk is. Het verschil tussen de verschillende onderdelen van de Rgd was voor de geïnterviewde niet direct inzichtelijk en zag het eerst als een organisatie. Dit werd snel duidelijk en de geïnterviewde geeft aan dat PPS&I pro pps is, terwijl Rgd Vastgoed een neutrale houding heeft ten opzichte van pps. Bij het CJIB-project was men het onderling wel eens niet eens. Er werd klaarblijkelijk niet voor besproken

De klant was kritisch tov pps. De geïnterviewde heeft het gevoel dat ze de uitkomst hebben proberen te beïnvloeden ten nadele van pps door de scope zeer beperkt te houden. Voor de klant is het een eenmalige gebeurtenis, waardoor ze niet zo graag iets nieuws proberen. Deze klant had ook geen geloof dat pps kan werken.

De Rebelgroup had in deze PPC een redactierol. De twee (junior) adviseurs speelden geen rol bij de besluitvorming². Bij het CJIB deden ze wel de procesbewaking en brachten kennis in.

De klant had geen kennis van pps. Het probleem in dit project is dat de klant geschoven heeft met zijn personele inbreng in het project, waardoor discussies over de werking van pps telkens terugkwamen. De klant wilde wel informatie over pps, maar was niet te overtuigen met de informatie. Het proces verloopt moeizaam wanneer de klant niet wil. Het is lastig om hiermee om te gaan. Je zou de keuze voor de aanbestedingsvariant over kunnen laten aan de Rgd, maar je hebt voor een goede uitvoering van de aanbesteding de steun van de klant nodig.

Tijdens het proces werd door de Rgd kennis gemist. Dit had betrekking op technische kennis, waarbij er een antwoord kan worden gegeven over de gevolgen van beslissingen op de vrijheidsgraden.

Startnotitie

De klant kon duidelijk aangeven wat ze nodig had, maar kon haar toekomst niet met zekerheid duiden. Het CJIB had voldoende kennis van haar facilitaire diensten en huisvestingszaken. De scope bepalen was een discussie. Het CJIB wilde er heel weinig in hebben. Alle zaken die er voor in aanmerking zouden kunnen komen waren volgens hen niet toepasbaar voor hun project. De geïnterviewde omschrijft de mensen van het CJIB als zeer moeilijk te overtuigen personen die geen compromissen wilde en zeer kritisch stonden tegenover PPS. Achteraf had Financiën en de Rgd beter een minder softe insteek kunnen kiezen³ bij de bepaling van de scope. De scope is niet meer aangepast. Veel omgevingsfactoren zijn gedurende het proces aan het licht gekomen. Het PPC proces is hier ook voor bedoeld. In deze PPC is er vanwege het onzekere karakter van de toekomst van de klant gekozen om te werken met meerdere varianten. De geïnterviewde is hiervan een voorstander. Als er meerwaarde wordt bereikt voor pps in alle varianten, dan kan je een keuze maken. In deze PPC waren de meerwaardes zeer beperkt. De geïnterviewde vindt 5% een percentage waarbij de financiële meerwaarde van pps duidelijk wordt aangetoond, maar er is niet een duidelijke grens te leggen. De 5% is een grove schatting, maar het is onwaarschijnlijk dat dit percentage verdampt.

² De geïnterviewde is ook betrokken bij de PPC Hoge Raad, Hier heeft de Rebelgroup een meer prominente rol. De betrokken senior advisor heeft beduidend meer invloed op de PPC.

³ Dit is gedaan bij de PPC HR, waarbij de scope ruim is genomen en de klant de bewijslast moet aanvoeren om het uit de scope te halen.

Kwalitatieve analyse

Deze module was erg moeilijk voor de klant. Het is lastig om het verschil tussen + en ++ te bepalen. Dit gebeurt dan vaak op basis van subjectiviteit, door bijvoorbeeld het aantal argumenten te tellen en op basis daarvan de score te bepalen. De impact van de tegenargumenten doet er niet toe. Het CJIB schatte de risico's en de verschillen relatief negatief voor pps in, Financiën probeerde dit te temperen. De uiteindelijke score zat grofweg in het midden. De verschillen tussen de scores liepen niet ver uit een, maar als het op de life cycle benadering aankwam was het voor het CJIB moeilijk om er meerwaarde in te zien. Niemand had het idee dat er iets miste bij de kwalitatieve analyse. Soms wel onduidelijk ook voor de Rgd, maar punten die werden opgebracht konden wel onder een categorie worden geschoven. In dit proces probeerde de Rgd met voorbeelden te komen om het inzichtelijk te maken.

Kwantitatieve analyse

Niemand weet precies wat het model doet. Iedereen wist wel wat de gevolgen waren voor de meerwaarde als de score verschoof, maar niet hoeveel. Men wilde wel meer inzicht in het model hebben, maar voor de objectiviteit is het beter dat dit niet inzichtelijk wordt. De uitkomst was wel verrassend, omdat de betrokkenen hadden verwacht dat er meer meerwaarde zou zijn voor de pps-variant.

Eindrapportage

De niet financiële argumenten zijn in dit project laat benoemd. Het is goed om ze aan het begin van de PPC te benoemen. Er is dan nog de mogelijkheid om hiermee iets te doen. Ook krijg je een beter inzicht bij wat er bij de klant speelt. Ondanks deze punten blijf je afhankelijk van het geloof van de klant in pps. De eindrapportage is een compleet stuk, maar het belangrijkste stuk is de brief die er bij wordt verstuurd. Het was in dit PPC-proces zeer moeilijk om tot een gezamenlijk advies te komen aan de stuurgroep. Hier was geen overeenstemming over te vinden. Hier heeft Financiën een verschil van mening gehad met de klant. De Rgd had een bemiddelende rol om dit weer op een lijn te krijgen.

Het doel bij Financiën is om een rol op afstand te nemen en niet meer direct bij een PPC betrokken te zijn. De taak van Financiën zal in de toekomst een worden van kennismanagement en voor het achteraf toetsen van de PPC. Hiervoor dient eerst voldoende vertrouwen te zijn dat zonder Financiën pps als volwaardig alternatief eerlijk wordt meegewogen in de PPC's. Dit vertrouwen is er op dit moment nog niet.

Het CJIB project had op zich een pps project kunnen worden. De fout lag in het begin door een beperkte scope weg te geven aan het CJIB.

Verslag J. van Leeuwen
Den Haag, 14 mei 2007, 12.15 - 12.50

Proces en communicatie

Rgd VG had in deze PPC de taak het inbrengen van kennis van vastgoed. De geïnterviewde had verwacht dat hij meer regietaken zou hebben, maar deze werden waargenomen door PPS&I. De geïnterviewde is eerder betrokken geweest bij het opstellen van de PPC Belastingdienst Groningen, die omschreven wordt als meer experimenteel. De rol van de adviseur was in de beide PPC's verschillend. Deloitte was zeer sturend en nam vooral hun eigen mening op in de door hen gemaakte stukken. De Rebelgroup die de adviseur was van de Rgd in deze PPC had een open houding en er was goed mee te praten. De PPC is binnen de planning verlopen. De zaken werden goed ingepland en iedereen hield zich er aan. Deze organisatie lag bij PPS&I die op hun beurt de Rebelgroup weer aanstuurde. Het kennisniveau tussen de betrokken partijen verschilde, de Rebelgroup, met een hoog kennisniveau, was soms op een sympathieke manier iets te ongeduldig, wat licht negatief over kwam bij de klant. Het CJIB was de klant in dit project. Er zijn drie sessies geweest om ze te overtuigen en te informeren over PPS. Het CJIB stond sceptisch tegenover pps. De afgevaardigden van de klantorganisatie, waren de financieel directeur, een controller en een afgevaardigde van de facilitaire dienst en deze waren gezien hun functies kwantitatief ingesteld. Deze grondhouding verdraagt zich slecht met een kwalitatieve analyse, want ze willen graag weten wat de exacte gevolgen zijn van de inschatting. Men kreeg geen grip op de zaak.

Financiën was op voorhand sterk overtuigd dat deze PPC zou gaan uitmonden in een PPS-project.

De geïnterviewde geeft aan dat de goede personen aan tafel zaten en dat de tijdsbesteding behoudens kleine wijzigingen overeen kwam met de uitgebrachte offerte.

De risico- en verschillenanalyse zijn op twee dagdelen gehouden in Leeuwarden. Hierbij was een overnachting gepland. Bij het avonddiner heeft iedereen elkaar beter ook in een andere setting leren kennen, wat de samenwerking in de rest van het proces ten goede is gekomen. Tijdens de verschillenanalyse heeft het CJIB om even schorsing gevraagd, omdat ze geen gevoel meer hadden in hetgeen ze mee bezig waren. Met adequate uitleg en overleg is voorkomen dat dit geëscaleerd is.

Startnotitie

De klant kende bij aanvang van de PPC geen stabiele vraag. Tot op de dag van vandaag is het niet compleet duidelijk hoe de organisatie gaat groeien. Alleen fase 1 is stabiel. De scope was vanaf het begin bijna een DBFM. De O-component werd er uit gehaald op een paar kleine onderdelen na. Dit is erg bepalend geweest voor de rest van het proces, want een beperkte scope leidt vaak tot een beperkte meerwaarde, zo bleek achteraf. Het CJIB vond dat er maar weinig mogelijkheden waren om O-componenten op te nemen. Meestal waren de argumenten overtuigend soms ook niet. Deze scope is vrij snel daarna goedgekeurd door de stuurgroep, zonder dat ze hiervoor bij elkaar zijn gekomen. Hierdoor stond scope vast en hierover heeft Financiën nog gemord. Het werken met twee varianten was in deze PPC nodig, omdat de klant geen duidelijkheid heeft over zijn toekomst. Er had ook met nog meer varianten gewerkt kunnen worden, maar hierdoor zou het besluitvormingsproces minder overzichtelijk zijn geworden.

De belangrijkste niet financiële argumenten zijn tijdens deze fase al duidelijk geworden. De klant had voorafgaand aan de PPC het idee dat het bij de PPC alleen om de financiële meerwaarde ging. Toen duidelijk werd dat ook rekening werd gehouden met hun specifieke niet financiële zaken gaf dat vertrouwen.

Kwalitatieve en Kwantitatieve analyse

De procesgang verliep over het algemeen goed. Door de kwantitatieve oriëntatie van de afvaardiging bestond er bij hen de behoefte om de gevolgen van het invullen te weten. Deze achterliggende data is verborgen gehouden om de objectiviteit van het proces te waarborgen. Het gevolg hiervan is dat de klant heel sterk het gevoel kreeg te moeten werken met een blackbox. De reden waarom de methodiek zo is toegepast (objectiviteit) is afdoende uitgelegd door de adviseur, zodanig dat de klant het ook begreep en accepteerde. In de PPC wordt op basis van

economische aspecten een afweging gemaakt. Voor de geïnterviewde, die een financiële achtergrond heeft, is dit geen probleem, maar het is mogelijk dat mensen met een andere achtergrond binnen de Rgd hier meer problemen mee hebben.

De uitkomsten van de risico en verschillenanalyse doen recht aan de situatie van het project. De verschillen tussen individuele scores beperkten zich vaak tot een stap en lagen dus niet ver uiteen. Hierover werd dan gediscussieerd en werd een besluit genomen waar men zich in kon vinden. Dit ging in ieder geval een stuk beter dan bij de Deloitte PPC.

Eindrapportage

Het rapport is lijk, een hoop data, maar geeft het goed weer. De gevoeligheidsanalyse voegt weinig toe. Dit stuk is ook onduidelijk geschreven. Over het advies is uiteindelijk veel te doen geweest over punten en komma's. Het ging uiteindelijk over woordkeuze. Hier hadden CJIB en Financiën een verschil van inzicht. Het advies aan de stuurgroep is uiteindelijk een goed advies geweest voor de klant. De onduidelijkheid voor de toekomst en de wens om flexibel te blijven zijn hiervoor de redenen.

Concept verslag E.Lobbes Rebelgroup Den Haag, 01-05-2007

Proces en communicatie

De rol van de Rebelgroup is het ondersteunen van de Rgd PPS&I bij de PPC. Ze staan onafhankelijk ten aanzien van de uitkomst van het proces. De Rgd PPS&I zou ook onafhankelijk moeten zijn, maar heeft een belangen bij het vergroten van de dealflow. Hierdoor kan de Rgd soms overkomen als een "believer" die het "gospel" verkondigd. De Rebelgroup heeft dit niet en probeert op basis van argumenten te overtuigen. Hierbij is het probleem dat de argumenten theoretisch zijn en nog niet gefundeerd op praktijkvoorbeelden.

De Rebelgroup is adviseur van PPS&I en het contact met andere partijen loopt dan ook via hen. In dit project werd de inbreng door de geïnterviewde als zeer goed gekwalificeerd. Financiën heeft veel kennis van pps, waarmee de klant de gevolgen van PPS kan worden uitgelegd. Hierdoor kan PPS&I en de Rebelgroup onafhankelijker opereren. De inbreng van Rgd Vastgoed was goed. De betrokkene, Jacco van Leeuwen, zat in het project en kende veel details van het project. Was bekend met de gemeentelijke vergunningen. Daarnaast had hij voldoende kennis van PPS. Hierdoor stond hij tussen de partijen in. Ondanks de verschillende organisaties van de Rgd heeft ze er wel voor gezorgd als eenheid te opereren. Hiervoor is een sessie gehouden om de neuzen te richten, het ging er niet om een front te vormen.

De klant, het CJIB, was zeer kritisch. Ze waren bijvoorbeeld heel scherp op de rekenmodule. Ze kwamen met goede argumenten en waren ook te overtuigen door goede argumenten.

De eigen organisatie had voldoende kennis en capaciteit. Mevr. Hamdam zat ook in de projectgroep en had meer ervaringen met PPC's

Alle partijen die bij het project betrokken hoorden te zijn, waren van het begin tot het eind betrokken. Bij de klant zijn er verschuivingen geweest binnen de projectgroepleden. Deze twee nieuwe personen hadden geen/minder kennis van pps. Hiermee gingen de inspanningen van de inleidende sessie van de Rgd waarin pps werd uitgelegd aan het CJIB grotendeels verloren. Een vaste projectgroep zou dit kunnen voorkomen. Het proces kende af en toe spanningen. Het CJIB had het gevoel van een voortdurende trein.

Startnotitie

De klant wist wel dat ze iets nodig had, maar stabiel kon de vraag niet worden benoemd. Er zat nog onzekerheden met betrekking tot de gemeente, maar ook de grootte van de vraag was onduidelijk. Het CJIB kende nog een onzekerheid over de groei van de organisatie. De kennis van PPS van het CJIB was beperkt, maar men had wel kennis van huisvesting en facilitaire diensten. Het opstellen van de scope verliep goed. De scope is gedurende het proces enkele keren gewijzigd door het opnemen en weglaten van de facilitaire diensten. Sommige facilitaire diensten raakten het primaire proces en daardoor konden ze niet opgenomen worden in de scope. Uiteindelijk is men gaan werken op verzoek van de klant met drie varianten, waarbij er twee varianten zijn doorgerekend met de rekenmodule en een derde variant die kwalitatief is beschouwd. Dit maakt het proces niet meer complex, maar duurde daarom wel langer.

Kwalitatieve en Kwalitatieve analyse

De risicoanalyse ging goed. De verschillenanalyse is lastig. Het gevoel is dat het relatieve karakter van de analyse niet voldoende is uitgelegd. Vanwege het hoge PPS-abstractieniveau van Rgd, Financiën en Rebelgroup gaat de klant de details opzoeken om houvast te creëren. Het CJIB had ook het gevoel niet alles te mogen zeggen. Vooral bij uitvoeringstechnische zaken in de verschillenanalyse zijn lastig. Hierdoor is zeker spanning ontstaan.

Over het algemeen werd er conservatief geschat voor de risico's en de verschillen door de projectgroep. De klant had hierin een voorttrekkende rol. De klant ervaart zijn project altijd als complex en zeker relatief ten opzichte van het referentieproject in Utrecht. Bij de risico's kon de klant nog begeleid worden in het maken van een keuze. Bij de verschillen analyse was dit zeer moeilijk en heeft geleid tot spanningen. De geïnterviewde heeft het gevoel dat alle risico's zijn benoemd vanwege het topdown benadering. Er waren haar inziens ook geen aspecten die nog gemoduleerd hadden kunnen worden.

Eindrapportage

Het stuk geeft een goed beeld van de modules en geeft de resultaten helder weer. Binnen de projectgroep is er op het eind nog discussie geweest over de mail tussen Financiën en CJIB over of er wel of het project al dan niet als pps kan worden uitgevoerd. Financiën stelde dat het project ook goed kon dienen om de dealflow te bevorderen. De geïnterviewde geeft aan dat de financiële meerwaarde slechts onderdeel is van het advies en dat ook projecten met een beperkte financiële meerwaarde geschikt kunnen zijn om als pps-project in de markt te zetten. Voor dit project is er waarschijnlijk de goede keuze gemaakt.

Communicatie en Proces

De geïnterviewde geeft aan dat het zijn eerste PPC was. Hij was betrokken bij het voortraject en vanuit die positie gevraagd om deel te nemen aan de PPC. Rgd projecten heeft kennis van bouwprocessen en is daarom nuttig voor het project. Rgd projecten heeft minder kennis van vastgoed en ontwikkelingen op dat vlak en hiervoor kon Rgd vastgoed een bijdrage leveren. Rgd Projecten net als Vastgoed, had inbreng op de punten waar ze deskundig waren en op de andere punten een mening. PPS&I had de kennis over pps. Het verschil tussen PPS&I en Rgd Projecten en vastgoed is dat de laatste de PPC op een praktische manier benaderden, terwijl PPS&I veel meer abstract bezig was met de pps en moesten zorgen dat de gehele procedure doorlopen werd. Vanwege het voortraject dat er was bij dit project kenden de betrokkenen elkaar en daardoor waren de verschillen van de verschillende Rgd organisaties verder geen probleem en heeft niet geleid tot irritaties. De onderdelen van de Rgd hebben onderling niet hoeven afstemmen en er was discussie mogelijk. De geïnterviewde gaf wel aan dat het verschil in mening door het OM nog wel eens werd aangegrepen als oneigenlijk argument: "als jullie het al niet eens kunnen worden, hoe kunnen wij dat dan in een pps".

De Rebelgroup was erg nuttig. Met Interne sturing door de Rgd was de PPC waarschijnlijk niet gelukt. Voor de procesgang binnen de PPC was de Rebelgroup nodig en voerden bij de sessie voor een belangrijk deel de regie. De inbreng van Financiën was goed. Ze hadden de rol om te sturen op pps en de antwoorden die ze gaven gingen dan ook altijd richting pps, vanwege het beleid ten aanzien van pps zoals dat binnen Financiën is opgesteld. De twee betrokkenen werden wel als sympathiek ervaren. De klant had een moeilijke klantstructuur in totaal vijf organisaties vormden de klant. Ze hadden verschillende agenda's en dit heeft geleid tot interne spanning in de klantgroep. Het is een knappe prestatie van de Rebelgroup en PPS&I dat men tot een resultaat is gekomen, gegeven dit uitgangspunt.

De klant ging vrijelijk om met de informatie die ze nodig had. Ze lieten het zich een beetje overkomen en lieten zich leiden gedurende het proces. Wel waren ze af en toe stom verbaasd over dingen als het virtuele referentiegebouw te Utrecht. Op zulke momenten werd dan om uitleg gevraagd. Voor de klant is een goede voorbereiding dus erg belangrijk voordat ze aan het proces beginnen. De informatie die ze hierover gekregen hadden, was klaarblijkelijk niet doorgedrongen. De personen die zich bezig moeten houden met de PPC moeten in staat zijn abstract te kunnen denken anders is het werken met de methodologie een shock. Voor een kritische klant is dit helemaal het geval.

De betrokken partijen waren alle in staat voldoende mensen vrij te maken voor het project en dit heeft niet tot problemen geleid gedurende het project. Er werd geen kennis of actoren gemist. Als er onduidelijkheid was, dan is dit opgelost door gebruikt te maken van de ervaring van de betrokkenen op de verschillende onderdelen. Hierbij opgemerkt dat het OM, dat een belangrijke rol heeft binnen de klantgroep, er bij een enkele sessie niet aanwezig was. De rol van de voorzitter was onduidelijk. De voorzitter kwam van PPS&I, maar had geen onafhankelijk rol. Als voorbeeld wordt genoemd een (latere) memo met een tendentieuze inhoud. Hierop is fel gereageerd van uit Rgd Projecten. Deze rol zou beter passen bij de Rebelgroup die als extern aangetrokken waren. De Rebelgroup nam deze rol op zich gedurende de sessie.

Er is wel sprake geweest van spanningen, maar deze zijn niet geëscaleerd. Moeilijk besprekbare punten werden geparkeerd om het proces door te kunnen laten gaan. Het is niet gebeurd dat partijen gedreigd hebben te stoppen. In het begin van het proces was er sprake van verkokering. Iedereen zat er met zijn eigen pet op en verdedigde zijn territorium. Gedurende het proces zijn de groepen naar elkaar toe gegroeid. Zowel de klant intern als de klant en de Rgd. Dit was het grote voordeel voor Rgd projecten van de PPC, maar dit had ook op een andere manier tot stand kunnen komen. Opmerkelijk was de rol van de IND die een 180 graden gedraaid zijn op punt van beschikbare geld en de mate van samenwerken en programma met andere diensten. De geïnterviewde vindt dat de samenstelling van de PPC-groep voordeel heeft gehad bij het feit dat er niet alleen maar mannen bij betrokken waren. De sfeer wordt hier beter van.

Startnotitie

Het project had het voordeel dat het project op het Jubikavel in rustiger vaarwater kwam. Hierdoor kwamen de coördinator van Justitie en andere personen vrij om het project Schiphol te ondersteunen. Deze mensen hebben zich bezig gehouden met het achterhalen van de klantwens en dit te vertalen in een PvE. Hulde voor deze inzet en op basis hiervan kon de Rgd een plan maken. Dit proces heeft een half jaar geduurd, hetgeen zeer kort is.

De klantorganisaties hadden weinig tot geen kennis van PPS. Een uitzondering hierop was DJI, waar de heer Kleisen eerder bij de PPC van PI Rotterdam betrokken was geweest. De organisaties hadden voldoende kennis over hun facilitaire processen en huisvesting.

Het opstellen van de scope was lastig. Omdat er vijf organisaties waren die elk weer hun eigen interne belang hadden en een verschil in kwaliteitsniveau bleek dit een moeilijk proces. Het OM ervaart zich anders dan andere diensten binnen Justitie. Er is intensief gesproken over de zaken die in de scope moesten worden opgenomen. PPS&I-ers vonden dat er zoveel mogelijk werd opgenomen. De rest was conservatiever, maar door de gedrevenheid van PPS&I kreeg iedereen het gevoel dat het voor dit project en contract dan maar moest.

De scope is gewijzigd, dit kwam doordat gedurende het proces duidelijk werd dat de beoogde locatie geen mogelijkheid was en dat er naar een andere locatie moest worden gezocht.

De geïnterviewde kan zich niets meer herinneren van de kansrijke analyse omdat hij hier niet bij betrokken is geweest.

Kwalitatieve en kwantitatieve analyse

De risicoanalyse werden gedaan op eigen ervaring en was voor de betrokkenen te doen. Hier werden wel verschillen duidelijk tussen de verschillende organisaties binnen Justitie. De verschillen analyse is lastiger. De een begrijpt het de andere niet. Je moet je eigen project gaan relateren aan een referentie kantoorgebouw te Utrecht, het eigen project is complexer waardoor het moeilijk is. Eerst moest iedereen zelf de lijst met plussen en minnen invullen, daarna werden deze besproken om zo tot een gezamenlijk antwoord te komen. Op een zeker moment ontstaat er een bepaalde moeheid. Dan nam PPS&I een sturende houding aan. Ook op de punten waar geen duidelijkheid op was, nam PPS&I het voortouw door te zeggen: "dan doen we het neutraal", dit hoeft dan natuurlijk niet recht te doen aan de situatie, maar je weet niet wat voor gevolgen het heeft voor het model. Men accepteerde het model zoals het er lag en had niet de behoefte het model aan te passen. Men deed het met de lijst met vragen zoals die er lag. Als er een onduidelijk punt was, dan kwam het ergens bij een andere vraag wel terug. Het model ansich was een blackbox. Als er onduidelijkheid was rondom een score en de gevolgen voor het model, dan werd men gerustgesteld met de opmerking dat er een gevoeligheidsanalyse wordt uitgevoerd.

Eindrapportage

Het rapport beschreef wat er gebeurd is gedurende het PPC-proces. De geïnterviewde geeft aan dat hij zijn lijst met plussen en minnen nog wel eens naast de lijst in de eindrapportage zou willen leggen. Sommige dingen waren verkeerd verwoord en zijn aangepast, maar over het algemeen een goede redactie. Iedereen had de mogelijkheid om te reageren.

De geïnterviewde geeft aan verbaasd te zijn over de unanimiteit binnen de projectgroep over het te geven advies aan de stuurgroep. De betrokkenen vanuit Justitie vonden gegeven de uitkomsten dat pps de uitkomst moest zijn, zei het onder veel aantekeningen en opmerkingen. De geïnterviewde vindt de te behalen winst erg mager gezien de onzekerheid die aan de pps verbonden is. Het meeste voordeel valt te behalen in de exploitatiefase wat de geïnterviewde weinig realistisch was. Het stuurgroeplid namens de Rgd was gezien de meerwaarde voor PPS, dus de geïnterviewde voelde zich gesteund in zijn keuze voor pps. De perikelen rondom de besluitvorming in de stuurgroep hebben als bijkomend nadeel gehad dat er een wig is gedreven in de homogeniteit tussen de betrokken partijen die was gecreëerd gedurende de PPC.

Proces en communicatie

De rol van Financiën is het borgen van de spelregels van pps, dat de juiste argumenten worden gehanteerd in de PPC, zodat de meerwaarde op een adequate manier wordt vastgesteld. Men heeft een neutrale rol en ziet er op toe dat er niet gemanipuleerd wordt door de partijen. De Rgd heeft als taak het ondersteunen van de opdrachtnemer. De aanwezigheid van de twee directies die vanuit de Rgd aanwezig waren, leidde tot verwarring. Voornamelijk bij de klant kan dit verwarrend overkomen, wanneer de Rgd het intern niet eens is. De Rgd PPS&I is op dit moment een expertise centrum aan het worden. Financiën heeft PPS als instrument geïntroduceerd binnen de overheid, het doel is uiteindelijk dat de verschillende departementen het zelf gaan gebruiken. Verwacht wordt dat de rol van Financiën zal afnemen en de Rgd het proces zelf zal doen. De rol van de Rebelgroup was beperkt. PPS&I nam het woord en daarom hadden ze niet aan tafel hoeven te zitten. De klant moet bij het proces betrokken worden, voornamelijk omdat pps een negatieve naam heeft. Het werkt weerstand in de hand, indien de klant zonder zijn betrokkenheid in het besluitvormingsproces wordt geconfronteerd met pps. Bij de klant is het dus niet de vraag of ze betrokken moeten worden, maar hoe.

De klant was erg geïnteresseerd in pps. De PPC ging direct inhoudelijk van start. Een voortraject met objectieve uitleg met praktijk voorbeelden van mensen uit de praktijk en een eerste sessie waarin iedereen elkaar in de projectgroep had kunnen leren kennen zouden een positief effect kunnen hebben. Niet uit het oog moet worden verloren, dat PPS namelijk voor de betrokken mensen helemaal nieuw is. En dat brengt, begrijpelijkerwijs, onzekerheid en een verhoogde kans op weerstand met zich mee. Bij financiën, Rgd PPS&I en Rebelgroup is voldoende kennis aanwezig over PPS, de overige betrokken hadden hierin ondersteuning nodig. Gedurende het proces werd er niemand gemist qua inbreng. Wel zouden de besluitvormers in de stuurgroep dichter tegen het proces kunnen worden aangetrokken. Dit maakt het voor hen minder makkelijk om een unaniem advies van de projectgroep en dus indirect van de eigen ambtenaren te negeren. In dit geval was het unanieme advies een prestatie. De vier organisaties die de klant vormden maakten het moeilijker en Justitie was sceptisch gedurende het proces, maar gegeven de uitkomsten van de PPC vond men dat pps het te kiezen alternatief was. Uiteindelijk ging het stuurgroep lid van Justitie tegen het advies in. Twee oplossingen voor dit probleem: betrek de "hoge pief" bij het werk, waardoor hij deel wordt van het advies. Comply or explain ipv het rustig afwachten en dan eigen lijn trekken. De andere optie is de spelregels wijzigen door de stuurgroep anders in te zetten. Gebruik de stuurgroep alleen bij escalatie, dus wanneer geen unaniem advies kan worden uitgebracht.

Er kwamen spanningen binnen de projectgroep tijdens de verschillenanalyse. Het PPC-proces is abstract en rationeel. Er zou meer aandacht moeten komen voor de onderbuikgevoelens en twijfels die er leven bij de klant. De voordelen van de uitgevoerde PPC is dat het duidelijk is dat er meerwaarde is bij PPS, terwijl de input gegevens van justitie conservatief waren ingeschat. Hierbij opgemerkt dat er vertrouwen is in de rekenmodule van de Rebelgroup en in de achterliggende waarden van het model.

Startnotitie

De vraag was in redelijke mate stabiel. Het werken met vier organisaties die de klant vormden maakten het moeilijk. DTV dreigde om uit het project te stappen. De klant hadden veel wensen tav. de flexibiliteit, omdat de toekomstige vraag onzekerheid kende. Het vertalen van de vraag naar een outputspecificatie was lastig voor de klant. Er was veel angst voor de beperking van de flexibiliteit bij een pps. Hierbij leggen de deskundigen misschien wel veel geloof in het gebruik van contracten, dat niet wordt gedeeld door de uiteindelijke gebruikers. De locatie was niet duidelijk, er werd ergens in de buurt van de locatie een rail tracé aangelegd. Al met al geen volledige duidelijkheid. De scope is gedurende de PPC niet aangepast. De niet financiële argumenten zijn in dit project in een vroege fase behandeld. Dit heeft voor- en nadelen. Het zou handiger zijn om ze op het eind te doen omdat de actualiteit de argumenten vaak inhaalt. In deze PPC de gemeente die gedurende het proces een uitstel geeft voor oplevering. Door de niet-financiële argumenten vroeg aan de stuurgroep te voor te leggen geef je ze dus veel informatie

waarover ze wellicht niet hoeven te beslissen. Het updaten van deze lijst op het eind stuit op weerstand bij Rgd, want het zou ook de gelegenheid scheppen om nieuwe argumenten toe te voegen. Het benoemen van de niet financiële argumenten op het eind van het proces, kan leiden tot het probleem dat de klant het aangrijpt als laatste kans om de pps te voorkomen en het houdt vooraf tijdens het proces dan de onderbuikgevoelens van de klant voor de projectgroep verborgen. Als oplossing wordt genoemd de tussen variant waarbij in een vroeg stadium over de niet financiële argumenten wordt gesproken om de onderbuikgevoelens bloot te leggen en te achterhalen wat er speelt binnen de klantorganisatie. Deze lijst zou dan op het einde van het proces geüpdate kunnen worden met nieuwe zaken en geschoond van zaken die niet meer relevant zijn. Alleen dit laatste stuk zou opgestuurd moeten worden naar de stuurgroep.

Kwalitatieve en kwantitatieve analyse

De risico- en verschillenanalyse waren lastig om uit te voeren, vooral de verschillenanalyse. Deze analyse is moeilijk en abstract. Je bent bezig op verschillende niveaus met de verschillen tussen kantoor utrecht en eigen project, traditioneel en pps. De klant kon het eigen project (justitieel complex Schiphol) slecht vergelijken met het kantoorgebouw in Utrecht. Hierdoor werd alles als complex ervaren en is de inschatting van de geïnterviewde dat er vrij conservatief geschat is. Van +-en werd na enig doorvragen over de consequenties voor het project een +/- gemaakt. Hierdoor is het waarschijnlijk dat de meerwaarde voor pps berekend door de rekenmodule hoger ligt. Hierover zijn verder geen discussies ontstaan tussen de betrokkenen tijdens de sessie. De Rgd (PPS&I) was voorzitter en verwachtte dat Financiën als aanjager zou dienen. Op grond van de neutrale objectieve rol is dit niet gebeurd. Uiteindelijk zijn er wel vooroverleggen gehouden om de zaken door te bespreken. De Rgd zou als voorzitter in het proces niet te bang moeten zijn om onjuiste argumenten te corrigeren en niet het klantbelang voorop. (Autodealer verhaal, niet alleen de klant behagen en gaan voor de sale, maar ook zorgen dat hij de auto krijgt die aansluit bij zijn wensen). Er kwamen verder geen aanvullingen op de modules.

De rekenmodule is een blackbox en men moet vertrouwen hebben in de uitkomsten en achterliggende waardes. De geïnterviewde geeft aan dat in principe alles valt te kwantificeren, maar dat je hiermee moet op passen, omdat je de klant wel de ruimte moet geven om zijn onderbuikgevoelens te luchten. Je zult namelijk deze onderbuikgevoelens moet tackelen, omdat anders het risico ontstaat dat de klant het verdere proces gaat saboteren.

Eindrapportage.

De eindrapportage is dik, de handleiding moet je er uit halen. De brief met het advies benadert de ideale lengte van 1 pagina. Hierbij wordt opgemerkt dat het een politiek stuk. Het zou bondiger en eenduidiger mogen. Zaai geen twijfel voor de stuurgroep.

Proces en communicatie

De PPC voor het project Schiphol diende zich vrij plotseling aan tijdens de zomer 2006. De procesmanager verantwoordelijk voor de PPC's binnen PPS&I was niet beschikbaar en de geïnterviewde kwam daarom in de positie om dit proces op te starten. Hij heeft contact gezocht met de Rebelgroup om dit te doen. De geïnterviewde is uiteindelijk ook technisch procedureel voorzitter geworden van de projectgroep. Dit gaf de procesmanager PPC, die ook bij het proces betrokken is geweest, de ruimte om pps op een positieve manier uit te dragen. De Rgd zou de inhoud en het "pps-evangelie" moeten scheiden. In de praktijk is dit lastig aangezien het waardevrij brengen van feiten moeilijk is. Beide inbrengen van de Rgd moeten in evenwicht zijn. Je moet niet te licht over de problemen van de klant heen stappen met pps als oplossing, maar je moet ook niet bij elk probleem door de knieën gaan voor de klant.

Rgd Vastgoed is verantwoordelijk voor de doelmatigheid van de huisvestingsvraagstukken. Dit is geformaliseerd door de plaats in de stuurgroep van de directeur Vastgoed. De betrokkene vanuit Rgd VG was pas bij VG gekomen, daarom is er in goed overleg besloten de geïnterviewde de voorzittersrol te laten vervullen. In dit project is Rgd Projecten ook betrokken geweest. De kennis en ervaring op het gebied van onder andere vergunningen en risico's is voor het PPC-proces nuttig geweest. Zowel de betrokkene van Rgd VG als de betrokkene Rgd Projecten had een constructieve houding.

Vanuit Financien zijn er meerdere personen betrokken geweest. Financien wordt geacht het rijksbeleid te bewaken en dat ten aanzien van de PPC de juiste afwegingen worden gemaakt. Deze rol komt voor een deel overeen met de rol van PPS&I en je zou kunnen opteren dit samenspel beter af te kunnen stemmen, anderzijds wil je geen achterkamertjes, want dat werkt nadelig voor de relatie met de klant.

De Rebelgroup heeft zich in deze PPC zich bezig gehouden met het redactionele werk.

Justitie was tegen in dit project. De partijen bij Justitie werken niet graag samen.

Het project had een historie en lag gevoelig. Justitie zat er in met het idee dat er een PPC's moest worden gedaan, maar dat het project er niet voor geschikt zou zijn. De gemeente Haarlemmermeer eiste op dat moment dat er binnen afzienbare tijd het nieuwe complex gebouwd zou zijn. Bij DJI speelde de Schipholbrand op de achtergrond mee. Men was daar in die tijd niet onverdeeld positief over de Rgd. Hierbij opgemerkt dat de negatieve houding tegen Rgd, niet betekende dat ze negatief tegenover pps stonden. Voor dit project vond men pps niet geschikt. Het OM en de Rechtbank waren mordicus tegen. Bij de IND zat een controler, die rationeel de afweging wilde maken. De Rgd had het hierdoor gezien de omstandigheden eenvoudig, omdat de binnen de klantorganisatie spanningen waren, daardoor was deze niet naar haar gericht. In het begin was het onduidelijk wie nu namens de klant het woord mocht doen, maar de DJI kreeg gedurende het proces meer invloed. De klantorganisatie bestond uit meerdere organisaties, waardoor men onderling moeilijk tot overeenstemming kwam. Inhoudelijk was Justitie wel sterk en ze wilden wel hoe pps werkte en wat de gevolgen waren. Het risico met het werken met meerdere organisaties is dat de kans bestaat op vele veranderingen in de bouwfase. Traditioneel kan dit weg worden geschreven als meerwerk, maar bij pps wordt dit transparant gemaakt doordat het als een wijziging in de output specificaties moet worden opgenomen.

Startnotitie

De klant wist wat ze wilde, er was bekend wat de omvang van de organisaties was en wat de benodigde capaciteit voor de organisaties moest zijn. De IND moest kantoorruimte hebben, DJI een gevangenis en het OM moest een rechtbank hebben voor vreemdelingenzaken. De scope bepalen ging bij deze PPC ook eenvoudig. Voor een groot deel kon er gebruik worden gemaakt van de scope zoals die gebruikt is bij het project Rotterdam. Er was nog onduidelijkheid over een eventuele verplaatsing van de extra beveiligde rechtbank naar het complex op Schiphol. Dit is buiten de PPC gelaten. Het opstellen van de startnotitie verliep, net als de rest van het project, soepel. Een punt waar dit iets anders liep zijn de niet financiële argumenten. De geïnterviewde geeft aan dat het in het proces zo'n 20% gaat over de financiële meerwaarde en de overige 80% van de tijd gaat het over de niet financiële argumenten. De procesmanager PPC's had al

vroegtijdig aangegeven dat de niet financiële argumenten belangrijk zouden worden, daarom zijn ze in de startmodule benoemd. Deze lijst zou ter besluitvorming worden voorgelegd aan de stuurgroep, zodat hierover verder geen discussie meer mogelijk zou zijn. Dit is niet zo verlopen. Het klantaspect komt hier weer om de hoek. Je wilt graag de klant helpen en begrip hebben voor zijn problemen. Dit heeft uiteindelijk in het proces veel tijd gekost.

Kwalitatieve analyse

Bij de risicoanalyse was er sprake van een goede discussie. De projectgroepleden waren inhoudelijk goed op de hoogte van het project om een goede afweging te maken voor het project. De verschillenanalyse is veel te breed. Je moet veel te vaak dezelfde stappen door. Als voorbeeld geeft de geïnterviewde dat je heel vaak bijna dezelfde vraag moet beantwoorden over een deel van de ketenintegratie. Dit zou je samen kunnen voegen tot een vraag of er meer of minder ketenintegratie mogelijk is in de projecten. Het gaat er hierbij dat de mensen gevoel kunnen overbrengen dat ze hebben tav de verschillen tussen traditioneel en pps. Conceptueel is het een lastige exercitie, omdat je moet reveren aan een voorbeeldproject. De referentieprojecten zouden beter op maat kunnen worden gemaakt voor het onderhavige project.

De geïnterviewde heeft het idee dat de plusjes en de minnetjes over het algemeen op de goede plaats stonden. Op een enkel onderdeel is er naar het gevoel van de geïnterviewde te voorzichtig gescoord. Dit speelde bij de mogelijkheid tot integratie van de bouwactiviteiten.

Kwantitatieve analyse

Voor de geïnterviewde is de rekenmodule compleet inzichtelijk. Als je vaker met (financiële) modellen hebt gewerkt, dan is het geen probleem. De klant wil ook graag dit inzicht, maar je wil ze niet de mogelijkheid geven om de uitkomst van de PPC te sturen. De PPC geeft een schatting van de mogelijke meerwaarde en de uitkomst wordt ook gegeven als een marge. De parameters opgenomen in het model zijn gebaseerd op aannames en deze zouden beter kunnen worden onderbouwd. De vraag is echter tot hoever, want de aan de PPC blijven onzekerheden zitten. De geïnterviewde vindt dat je het model beter kunt gebruiken om de discussie te faciliteren tussen de financiële meerwaarde en de niet financiële argumenten. Je zou je af kunnen vragen in hoeverre je de klant moet belasten met een risico- en verschillenanalysesessie. Dit zou je ook voor de klant kunnen doen. Voor de klant spelen voornamelijk de niet financiële argumenten.

Eindrapportage en besluitvorming

De Rebelgroep heeft de aanzetten geschreven voor de eindrapportage. Binnen de projectgroep is er unaniem voor PPS gekozen. In de stuurgroep was het stuurgroeplid namens Justitie tegen. Hierna is er op een hoger ambtelijk niveau doorgesproken zonder resultaat. Vervolgens is er op ministerniveau gesproken en vandaar uit lag het weer bij het projectgroep niveau. Dit heeft al met al tot vertraging geleid.

Verslag interview A. Kramer, Rgd Vastgoed. 25 april 2007

Proces en communicatie

De rol van de eigen organisatie werd als onduidelijk ervaren. De directie Vastgoed staat anders in het proces dan directie PPS&I. De rol van vastgoed was het meedenken voor het gehele project, betrokkenheid vanaf de allereerste fase terwijl PPS&I zich focust op pps kant. Hierdoor is de rol tijdens de PPC van vastgoed anders dan die van PPS&I. Daardoor ontstaat er een vreemd gevoel bij zinnen in het verslag als "de RGD vindt".

De verhouding tussen de partijen is prima. Er ontstaat wel spanning, maar die komt voort uit de inhoudelijke complexiteit van het project of door de wisseling van personen.

De informatiebehoefte van de klant was in dit project hoog en ze zaten er dus boven op. Er was ervaring bij de klant bij het traditionele proces en ze stonden argwanend tegenover PPS. Zorgen waren er voornamelijk bij de klant over de flexibiliteit

In dit project kon de Rgd (vastgoed) voldoende capaciteit om de PPC op te stellen. Het idee bestaat dat dit wel een probleem was geworden voor de klant die extra capaciteit hadden moeten inschakelen mocht dit project een pps worden. Daarnaast was er voor de PPC geen duidelijke trekker die namens de vijf betrokken partijen kon spreken.

De actoren waren over het algemeen op het juiste moment betrokken. Vanuit DJI waren er enkele verschuivingen. De projectdirecteur kwam van Rgd projecten, terwijl het zuiverder was geweest wanneer dit iemand van Rgd vastgoed was geweest⁴.

De betrokkene van Rgd Vastgoed heeft over het algemeen een goede ervaring opgedaan met de PPC. De inschatting die door Rgd vastgoed werd gemaakt over hoe de klant het proces ervaren heeft was lichtelijk negatief. Het gevoel bestond dat de klant het idee had "om de tuin geleid te zijn". Het project wordt omzichtig gebracht. Zo wordt het project gerelateerd aan het voorbeeld project "Utrecht", waardoor het geheel oninzichtelijk werd.

Het PPC proces heeft geholpen bij het scherpstellen van het PVE en had organisatorisch voordelen. Persoonlijk werd de PPC, ondanks dat het de geïnterviewde haar eerste was als langdradig ervaren met veel stappen en veel herhaling.

Module specifieke zaken

Startnotitie

De klant had geen stabiele vraag. De activiteiten die de IND en DJI moeten ontplooiën verschillen per kabinetsperiode⁵. Hierdoor ontstaat onduidelijkheid tav de vraag en zeker voor de lange termijn.

Van de betrokken klantorganisatie had DJI de meeste ervaring met pps. Dit kwam door de goede ervaringen die ze hebben opgedaan met Rotterdam. OM, IND en KMAR hadden minder tot geen kennis van pps en zelfs een lichtelijk afkeer van pps. De klanten hadden over het algemeen genoeg kennis van facilitymanagement en huisvestingsvraagstukken. Er bestaat wel het gevoel dat er enige terughoudendheid is om de gedefinieerde eisen zoals die nu beschikbaar zijn te moeten vertalen naar outputspecificaties.

De klanten hadden een goed overzicht van de mogelijke bedreigingen en kansen behorende bij het project. Dit konden ze goed benoemen.

De scope bepalen ging ook goed. Op projectmatige zaken is er nog wel het een en ander verschoven. Bijvoorbeeld het verplaatsen van de ruimten van het OM en de IND kwamen binnen de beveiligingszone te liggen. Er waren twee beoogde locaties, waarbij Rgd vastgoed dit een verschil punt vindt, terwijl uit PPS&I dit als niet onderscheidend benoemd.

Het uitvoeren van de kansrijke analyse wordt als een groot voordeel gezien. Er wordt in een vroege fase over mogelijke knelpunten gesproken, wat ontwapenend werkt. De punten moeten toch worden benoemd en dan maar zo vroeg mogelijk. Het niet onbesproken laten van deze

⁴ Betreft dit de ppc of het project?

⁵ De PPC heeft zich groten deels afgespeeld in de voor hen onzekere fase van de formatie van Balkenende IV

punten of het pas in een laat stadium benoemen, kan door andere betrokkenen worden gezien als een tactiek en dit kan onnodig weerstand oproepen bij de andere partijen.

Kwalitatieve analyse

Het proces verliep goed. Het gevoel bestaat dat het allemaal iets bondiger kan. Heel veel puntjes moeten worden doorlopen. Ook het vergelijken met utrecht bleek wel lastig, maar uiteindelijk was het wel mogelijk om de relatie tussen risico en verschillen en "Utrecht" en eigen project helder te krijgen. Dit proces heeft geleid tot een inschatting van risico's en verschillen die recht doet aan het project. Er is eerder behoudend geschat dan te optimistisch.

Kwantitatieve module

De rekenmodule is oninzichtelijk en de projectgroep leden krijgen de uitkomsten gepresenteerd. Op het moment dat de meerwaarde werd gepresenteerd, committeerden alle partijen, inclusief Justitie, zich wel aan deze meerwaarde door voor pps te kiezen. Later en op een hoger niveau is deze steun ingetrokken vanwege de niet financiële argumenten bij het project.

De presentatie van de uitkomsten roept wel onduidelijkheid op. In dit project was de mogelijkheid tot lifecycle optimalisatie beperkt, maar de meerwaarde was hier wel sterk van afhankelijk.

Eindrapportage

De eindrapportage kan een stuk bondiger. Uiteindelijk moet het rapport de scope, de belangrijkste risico's en verschillen, de uitkomst van de rekenmodule met de gevoeligheid en de niet financiële argumenten beslaan. Het eindrapport kan ontdaan worden van methodiek en stappenplannen. Dit mag naar de bijlage.

Het advies van de projectgroep was unaniem voor pps, maar kende daarna nog een interessant traject vanwege een interessant tegengeluid van Justitie. Als leerervaring kan worden gesteld dat in de projectgroep van de PPC de persoon die betrokken was bij het project schiphol vanuit DIHM van Justitie zitting had moeten nemen. Dit was het PPC-proces ten goede gekomen.

Bijlage 6 Organogram RGD



Bron: Rgd website

Bijlage 7 OCG Gateway Process

Het Office of Government Commerce Gateway process is in gebruik sinds 2001. Het proces is een check van een peergroup die het project beoordeelt in samenwerking met de projectgroep en eventuele andere stakeholders. Het proces maakt geen deel uit van de besluitvorming en is geen audit. Het proces is bedoeld om nogmaals stil te staan bij de probleempunten en risico's die een succesvolle uitvoering van het project in de weg kunnen staan. Het proces bestaat uit de volgende 6 stappen.

Gate 0 Strategic Assessment: Deze stap wordt gezet bij de aanvang van een project. Het is aan de aanbestedende dienst de taak om de strategische nut en noodzaak van het project aan te tonen. Hiervoor wordt een strategische businesscase opgesteld.

Gate 1 Business Justification: In deze fase wordt de rechtvaardiging gemaakt voor het continueren van het project. Hiertoe wordt een voorlopige businesscase opgesteld (OBC) waarin een overzicht van de opbrengsten en kosten van het project zijn opgenomen en ook een verwachting van het succes van het project.

Gate 2 Procurement strategy: In deze stap gaat het om de haalbaarheid van het project en of het project genoeg is uitgewerkt om uit besteed te worden aan de markt. Wanneer het project naar de volgende stap wil moet aangetoond worden dat de gekozen aanbestedingsvariant geschikt is voor het project..

Gate 3 Investment decision: In deze stap wordt de full businesscase beoordeeld. De FBC moet op alle onderdelen voldoende informatie of gegronde aanwijzingen bieden om de investering te kunnen doen. Daarnaast dient het projectmanagement tot zover uitgewerkt te zijn dat met de uitvoering kan worden begonnen.

Gate 4 Readiness for Service: Het doel van deze stap is het beoordelen of de aanbestedende dienst voldoende interne aanpassingen heeft gemaakt om de nieuwe producten of diensten in de eigen organisatie te gebruiken.

Gate 5 Benefits evaluation: De nadruk bij deze stap ligt in het beoordelen of het project de verwachte value for money uit de FBC waar maakt in de praktijk

Bijlage 8 VFM Assessment Guidance vragenlijst

VIABILITY	
For PFI to be viable the investment objectives and desired outcomes need to be translated into outputs that can form the basis of a contract and a sound payment mechanism; for example, the quality and quantity of the outputs need to be ones that can be clearly defined and measured. Many service areas can be described in contractual terms, but some areas will be inherently 'non-contractible' as outputs.	
Issue	Question
Programme level objectives and outputs	Is the department satisfied that long-term contracts could be constructed for projects falling in this area? Can the contractual outputs be framed so that they can be objectively measured? Is the requirement deliverable as a service and as a long-term contractual arrangement? Could the contracts describe service requirements in clear, objective, output-based terms? Can the quality of the service be objectively and independently assessed? Is there a good fit between needs and contractible outcomes? Can the contracts be drafted to avoid perverse incentives and deliver quality services? Will there be significant levels of investment in new capital assets? Are there fundamental issues relating to staff transfer or other workforce issues? If there are interfaces with other projects, are they clear and manageable?
Soft services	Are there good strategic reasons to retain soft service provision in-house e.g. longer-term implications of skill transfer? What are the relative advantages and disadvantages? Is optimal risk allocation achieved by transfer or not? Is there a commitment that the assumed benefits can be delivered without eroding the overall terms and conditions for staff?
Operational flexibility	Is there a practical balance between the degree of operational flexibility that is desired and long term contracting based on up-front capital investment? What is the likelihood of large contract variations being necessary during the life of the contract? Can the service be implemented without constraining unacceptably the flexibility of the department to deliver future operational objectives?
Equity, efficiency and accountability	Are there public equity, efficiency or accountability reasons for providing the service directly, rather than through a PFI contract? Does the scope of the service lend itself to providing the contractor with "end-to-end" control of the relevant functional processes? Does the service have clear boundaries? Are there regulatory or legal restrictions that require services to be provided directly?
OVERALL VIABILITY	Overall, in considering PFI, is the department satisfied that suitable long term contracts with sufficient flexibility can be constructed, and that strategic and regulatory issues are appropriate for departments to proceed with PFI?

DESIRABILITY

PFI can provide better risk management and produce incentives to develop innovative approaches to output delivery. Consistent high quality services can be incentivised through performance and payment mechanisms. However, risk transfer is priced into the contract. The purpose of these questions is to consider whether the benefits of PFI are likely to outweigh any additional costs and disbenefits.

Issue	Question
Risk management	Is the private sector likely to be able to manage the generic risks associated with the programme more effectively than the procuring authority? Bearing in mind the relevant risks that need to be managed for the programme (see Box 3.2), what is the ability of the private sector to price and manage these risks? Can the payment mechanism and contract terms incentivise good risk management?
Innovation	Is there scope for innovation in either the design of the solution or in the provision of the services? Does some degree of flexibility remain in the nature of the technical solution/service and/or the scope of the projects? Is the solution adequately free from the constraints of imposed by the procuring authority, legal requirements and/or technical standards? Does a preliminary assessment indicate that there is likely to be scope for innovation in the programme?
Contract Duration & residual value	How far into the future can service demand be reasonably predicted? What is the expected life of the assets? What are the disadvantages of a long contract length? Are there constraints on the status of the assets after the contracts end?
Incentives and monitoring	Can the outcomes or outputs of the investment programme be described in contractual terms, which would be objective, specific and measurable? Can the service be assessed independently against an agreed standard? Would incentives for delivery of service levels be enhanced through a PFI payment mechanism?
Lifecycle costs	Is it possible to integrate the design, build and operation of the projects in the programme? Are there significant ongoing operating costs and maintenance requirement? Are these likely to be sensitive to the type of construction?

ACHIEVABILITY

While PFI may allow a more efficient and effective combination of public and private sector skills, determining the rules that will govern the relationship between the two sectors does involve significant transaction costs. In particular, the procurement process can be complex and significant resources, including senior management time, may be required for project development and the ongoing monitoring of service delivery. Authority capacity and capability, together with private sector side aspects will have direct consequences for procurement times and the level and quality of market interest. PFI needs a robust competitive process to fully deliver its benefits and so the choice of procurement route should be informed by an assessment of the likely market appetite.

Issue	Question
Market Interest	Is there evidence that the private sector is capable of delivering the required outcome? Does a significant market with sufficient capacity for these services exist in the private sector? Is there likely to be sufficient market appetite for the projects in the programme? Has this been tested robustly? Is there any evidence of market failure for similar projects? Have any similar programmes been tendered to market? Has the procuring authority's commitment to a PFI solution for projects of the type covered in this programme been demonstrated?
Other Issues	Is the procurement feasible within the required timescale? Is there sufficient time for resolution of key procuring authority issues? Is the overall value of the contract significant (sufficient for the public and private sector to justify their transaction costs?) Does the nature of the deal and/or the strategic importance of the work and/or the prospect for further business suggest that it will be seen by the market as a potentially profitable venture? Does the procuring authority have the skills and resources to define, deliver and support the service throughout the procurement and the subsequent delivery period?
OVERALL ACHIEVABILITY	Overall, is the accounting officer satisfied that a PFI procurement programme is achievable, given an assessment of the market, procuring authority resources and the attractiveness of the proposal to the market?

Bijlage 9 Britse situatie

Bijlage 9.1 Lijst van geïnterviewden

Naam	Organisatie	Datum
N. Forester	Partnerships UK	22-aug-07
D. Eaton	University of Salford	4-okt-07
M. Cook	Royal Institute of British Architects, Building research Establishment	9-okt-07
D. Honey	KPMG	19-okt-07

Bijlage 9.2 interviewopzet en vragenlijst

Aandachtspunten PPC.

1. Bepaalde aspecten van de kwalitatieve⁶ analyse zijn onduidelijk / complex voor de betrokkenen vanwege beperkte kennis van DBFMO.
2. Het waarderen van risico's in het project en verschillen tussen de contractvormen wordt relatief geschat, waardoor verschillende betrokkenen anders tegen deze waardering aan kunnen kijken en het niet na te gaan is of de uitkomst van het proces toepasbaar is voor het project.
3. De financiële en niet financiële aspecten vormen beide een onderdeel van de besluitvorming, maar het is onduidelijk hoe deze de besluitvorming beïnvloeden.
4. Ondanks (financiële) meerwaarde voor pps, neigt de klant naar traditioneel in de 4 PPC's. De klant mist de prikkel om voor pps te kiezen, wanneer de financiële meerwaarde beperkt is.

Wat is de doelstelling van het vergelijk met de Britse situatie

Doelen in de interviews

- Achterhalen of de Nederlandse problematiek met betrekking tot het gebruik van het afwegingsinstrument overeenkomt met de Britse situatie.
- Hoe wordt de overeenkomstige problematiek in de Britse situatie aangepakt.

Doel van het vergelijkend onderzoek

- Welke van de ervaringen/oplossingen uit Verenigd Koninkrijk kunnen in de Nederlandse situatie worden geïmplementeerd

De te beantwoorden vragen op hoofdlijnen voor de Britse interviews

1. Worden bovenstaande problemen onderkend in de Britse situatie?
 - a. Zo nee, kan men dan aangeven waarom niet of redenen kunnen bedenken waarom dat eventueel het geval zou zijn.

⁶ Om misverstanden te voorkomen, dit is de kwalitatieve analyse die voorafgaat aan de kwantitatieve analyse en moet niet worden verward met de kwalitatieve aspecten

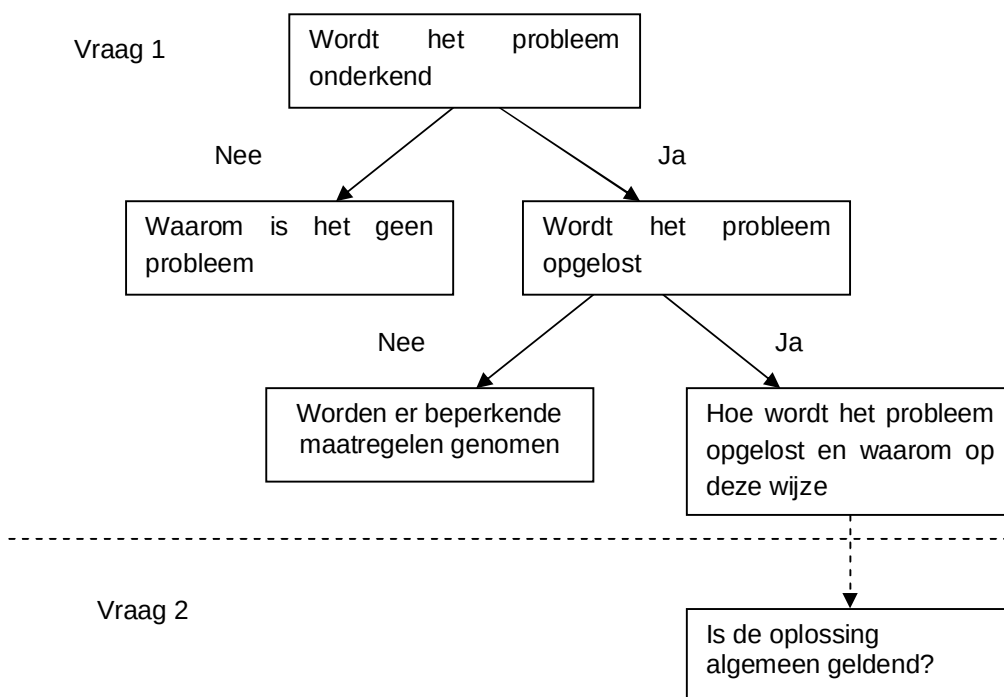
b. Zo ja, wordt het probleem in de Britse situatie opgelost

- i. Als het probleem niet wordt opgelost, welke maatregelen dan genomen om het probleem te vermijden/verminderen
- ii. Als het probleem wel wordt opgelost, op welke wijze gebeurt dit

2. Zijn de gevonden oplossingen toepasbaar bij alle projecten, waarom lukt dit wel of niet.

Toelichting op de vragen op hoofdlijnen.

Is het probleem uit de Nederlandse situatie ook een probleem in de Britse situatie (1). Wanneer dit niet het geval is dan wordt door gegaan naar de vraag waarom dit niet het geval is (1.b). De redenen zouden voor de Nederlandse situatie kunnen leiden tot inzichten hoe hier verder mee om te gaan. Wanneer dezelfde problematiek wel speelt in de Britse situatie, dan is de vraag aan de orde of het probleem wordt opgelost of niet (1.b). Wederom zijn er twee keuzes of het probleem wordt niet opgelost (1. b. i.). Dan is het zinvol om te weten of het probleem wordt vermeden/ verminderd. Als het probleem wel wordt opgelost (1.b. ii.) dan moet worden achterhaald hoe dit gebeurt. De tweede vraag is of de resultaten van de oplossingen generiek zijn voor alle projecten of slechts werken als er aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Het proces wordt in onderstaand schema gevisualiseerd.



Schematische weergave van de stappen

Vragenlijst Britse situatie

Knowledge level procurement authority

1. Is the knowledge level concerning PFI of the average procurement authority sufficient to make the project level assessment?
2. In Project level assessments where this is not the case, what is done to assure that there is sufficient expertise and knowledge to complete the PLA. Why is chosen for this/these solution(s)?
3. Is this solution applicable for all projects, what could be prohibiting factors?

Assessing risks and differences between procurement options

1. Is there agreement on the assessment of the risks within the procuring authority?
2. Is there agreement on the assessment of the risks between the procuring authority and the project review group?
3. When there is no agreement, what is done to come to an understanding and what are the reasons to choose for this solution?
4. Can this solution work for all projects, what could be prohibiting factors?
5. Is there agreement on the assessment of the differences between procurement options within the procuring authority?
6. Is there agreement on the assessment of the procurement options between the procuring authority and the project review group?
7. When there is no agreement, what is done to come to an understanding and what are the reasons to choose for this solution?
8. Can this solution work for all projects, what could be prohibiting factors?

Quantitative and qualitative assessments in the decision making stage

1. In the decision making stage is there a problem in combining the results of the quantitative a qualitative assessment?
2. If this is this is the case what is done to come to a solution and which of these results is more often decisive and why
3. Why is chosen for this solution?
4. Can this solution be used in all projects, what could be prohibiting factors?

Preferences of the procurement authority/ bias towards any procurement option in cases where VFM is limited

1. Does the procurement authority have any preference for / bias towards any procurement option even when the VFM is considered high enough to choose for PFI?
2. Are there any formal rules used to solve this problem?
3. Are these rules applicable for all projects or can exceptions be made?
4. If PFI is the only affordable procurement option, does this influence the decision making process?

Bijlage 9.3 Interviewverslagen

Interview: Nick Forester 22 August 2007
Partnerships UK

General

The sponsoring authority makes the outline business case. The Partnerships UK and the sponsoring department assess the OBC. The final assessment is made by the project review group, which is an interdepartmental authority chaired by someone from the treasury and the PUK

The initial idea of the treasury was that the assessment was simple enough to be done by the sponsoring department, but in practice advisors support the sponsoring authority.

In the British situation there is no preference for any procurement method, but a couple of years ago there was a prejudice towards PFI. The VFM assessment method favored the PFI option, and therefore procurement authorities chose on VFM grounds for PFI. The discount rate for the PFI option was 6% (2,5% indexed inflation and 3,5% nominal discount rate from the Green book leads to 6,1% real discount rate). This leads to a preference for projects which have more payments at the end of the contract period, because the high discount rate leads to lower net present values of the cash flows and thus making PFI cheaper than the traditional procurement method which has a major capital expenditure in the beginning of the project live cycle because the asset is being bought. This is now fixed and the discount rate is set on 3,5%

The overall experience is that all the parties involved are pleased with the method used. The private parties as well, because the decision making process is very transparent.

Qualitative assessment

The method to determine whether PFI is an option for a project is steady shifted from a quantitative assessment with many difficult to acquire input data to an assessment with a strong focus on the qualitative aspects of the project and a less important and easier to use financial assessment.

In the value for money assessment guidance includes a list of questions concerning the three aspects of the qualitative assessment.

The quantitative assessment makes sense because the sponsoring authority has to think about the asset they want to procure. This not only leads to a better understanding of the needed asset and thus most likely a better asset, but also to a better contract with the private party. The procuring authority can make it clearer what they need from the private sector.

The two main drivers for VFM according to the interviewee are:

1. Ensure risk transfer between public and private sector. It is not about transferring as much risk as possible to the private sector, but ensuring that risk is spread between the partners in a way that each party owns the risks that it is best suited to be responsible for.
2. A liquid market: PFI needs several private bidders to achieve competition. Without this it will be very hard to achieve value for money.

The market liquidity is being tested by comparing your project with a similar project and determine how many bidders there were in that project. It gives the procuring authority an indication of the number of potential bidders. In the UK it is getting more prevalent that there is only one bidder is

present, especially in housing projects. The timing of bringing the project to the market is crucial. Procurement can be on hold if PFI shows VFM, but there is no liquid market. This is only done if it is possible to delay the procurement.

The interviewee describes the qualitative assessment as academic. Many of the questions can only be answered if the procuring authority has knowledge of the DBFO-contracts. The authority should have an understanding of how incentives and output specifications work. Most authorities use advisors to assist them.

Reasons why PFI should not be considered are the total investment cost, flexibility and technology. The investment costs should be high enough to make up the high transaction costs, which are made for a PFI contract. Flexibility is an issue if the procuring authority does not have certainty of the level and type of service needed during the 30-year contract. Although flexibility can be built into a pfi-contract. The technology should not be changing very fast. PFI for ICT is no longer considered to be an option, because of the relative short lifespan of the infrastructure and the chance that it is already obsolete by the time it comes in to us.

Quantitative assessment

The quantitative assessment knows uncertainty concerning the inputs. The inputs are the values of the benefits and the costs of the project. Therefore there will be a margin around the assessed value for money. The spreadsheet is used as the standard model to calculate the VFM and cannot be altered by the sponsoring authority. The guidance for the use of the spreadsheet is available on Internet and the sponsoring authority can use the spreadsheet, without any additional help or supervision of the treasury or PUK.

The spreadsheet should be used as an indication, not as an all-concluding instrument. The results of the spreadsheet differ per sector. Waste projects usually have a VFM of 15% in favor of PFI. For school projects the normal projection is a VFM of 5% in favor of PFI. The spreadsheet can vary the IRR (internal rate of return), which is used to determine how much profit the private party wants to make. There are three options, but in practice the IRR for waste projects can be higher. As a consequence the VFM will be lower.

The spreadsheet has inputs; it has some parameters that the procuring authority can vary to make a representation of the project. Next to this there are hard wired functions in the model based on statistical data. To prevent the sponsoring authority from making a biased assessment the latter group cannot be changed.

Risk is built into the model in a number of ways.

- Risk in the inputs. Optimism bias
- Risk (perception) of the contractor: IRR
- Risk cost of funding: discount rate

Differences between the traditional and the PFI-option are hardwired functions. Issues like life cycle integration and risk transfer are calculated on the basis of historically data. To improve the model all new data is collated.

Decision making

The Outline Business Case has to be approved by the Department and the Partnerships UK. They look if the questions in the qualitative assessment have been answered and that there is enough evidence provided to support the answers and the assumptions made by the sponsoring authority. When questions are not answered or when there is not enough evidence provided, the Department and the PUK will send the OBC back to the sponsoring authority. The quantitative assessment is also checked for input errors and other mistakes.

The old method was focused on the numbers instead of the words to find prove for PFI. In the current system the focus is on the narrative side and if the complete assessment is convincing. The authorities should use the project level assessment to collect data to support the assessment.

To decide on VFM is always difficult because the concept of VFM is vague. That is why there will always be some critique on the use of it.

Interview October 4th 2007

Professor David Eaton, BSc MSc PhD MRICS ILTM FHEA

Director: Quality Improvement

Built and Human Environment Research Institute (BuHu)

Director: Management in Construction Research Centre BuHU

Professor University of Salford

Knowledge level

Knowledge comprises of three components

- Affective
- Behavioral
- Cognitive

The cognitive knowledge level is very good. There is a proper understanding of the PPP-philosophy and how it works

The behavioral component is adequate in the sense that they know what to do.

The affective knowledge is poor. This component reflects the way the knowledge is actually used.

Some client organizations find PPP very inappropriate to use in certain sectors. For instance schools. Secondly some client organizations have traditional mindset and are reluctant to change. The third aspect which affects the client organization is the feeling that they are forced by the sponsoring department to choose for PFI. Due to the limited budget and the big demand in projects by other organizations, there is not enough money to fund the projects in a traditional manner.

To support the procuring authorities the government established agencies to help out, like the 4p's (public private partnerships programme). The procuring authorities usually contract legal advisors and accountants from the private market. The first reason is to assist the procuring authorities with the procurement. The other reason is that the procuring authority has to demonstrate value for money. When external accountants and advisors make the claim that the selected procurement option is providing VFM more convincing for the decision makers at the sponsoring department.

Assessing risk and differences between procurement options

Risk identification and allocation are major hurdles to take in the procurement process. There are three different types of risk allocation

- 100% client organization
- 100% consortium
- Risk divided between contract partners

Some of the risks cannot be divided, because they cannot be separated in a way that a party has no risk at all. Risk allocation goes in four steps

- Risk allocation (what and how)
- Viability (is it possible)
- Resilience (when the risk occurs can the organization pay for it)
- VFM (After the payment is made, is the project still VFM)

When risks are divided between contract partners this becomes a difficult procedure. It is in the early stages of a project hard to make a prediction for the client organization of the measure of risk that can be transferred, because it is not certain that the market will accept the proposed risk at all and for the predicted amount of money.

Risk identification is not something the public organization is good at. Setting up and using a risk register is hard. Also the identification of risks is bad due to the lack of expertise. The public party should find help from the private sector. The private sector will help, but will not teach the government how to do things, because of the commercial value of the expertise. People within government who become skilled in the risk assessment will be head hunted by the private sector where the individual will financially better rewarded for his skills.

Differences between procurement options

The people involved come to an understanding of the differences between the procurement options and their value, but the accuracy is not good. The biggest advantage of PPP for the client is the guaranty of the lifecycle cost. It gives certainty⁷ on the budget, instead of variations in the traditional scheme, where costs for maintenance stay uncertain. It is still not possible to value all aspects in the PSC. For instance how does one appraise the value of a leaking roof in a school building in PFI compared to a traditional procurement?

The spreadsheet provided by the government is considered by the interviewee as a starting point, but it does not cover all the risks that can happen in a project and therefore it will not be all comprehensive. In the British situation the PSC in most cases is actually lower than the PFI. The procuring authority has to justify the use of PFI. The results of the PSC are not reliable, because its parameters are the average of a lot of projects. The results of the PSC should be used as an indication of the value for money, not as a threshold that a lot of authorities adopt as a justification. Sometimes other arguments are used to justify a PFI p.e. to create a market for PFI. This is much needed because of the segmented PFI market in the UK because of the difference in risk profile. Consortia are fairly stable due to the fact that experience makes them even better in handling the risk in certain projects. This leads to a situation that in certain parts of the construction market there are only a couple of consortia able to bid and for some individual projects there are no bidders at all. This should be taken into account when deciding whether to use PFI.

One of the recommendations made by the interviewee is to give compensation to the bidders coming in second to fourth position. This compensation keeps it attractive for them to compete in a next bidding. The high transaction costs can scare of small parties for entering, but also companies who were not entitled to do the work in a few procurements. There should be a

⁷ In recent years the traditional triangle of cost, time and quality is changed into a quadrilatère where certainty is added.

healthy market and therefore also the creation of a monopoly should be prevented. This is the case in which one party is commissioning all the projects.

Preferences of procurement authority

PFI is considered for many projects to be the only show in town. The UK had created a giant backlog in refurbishment of social infrastructure and PFI creates a way to evade the conversion criteria of the Maastricht treaty if the PFI is put off balance sheet. PFI enables the public sector to achieve a lot of investment in a very short time. These social investments are very beneficial for the government in power, because they can show the results. PFI becomes a very political decision. When the economically to PFI, there are very few instances where it provides value for money. PFI in the British situation is linked to politics.

Interview Martin Cook, October 9, 2007
RIBA (Royal Institute of British Architects)
Head of Design
Building Research Establishment (BRE)

Background

Mr. Cook has been involved in PFI research in schools and especially in the design of school buildings in PFI-schemes across the British Isles. The BRE works for audit offices both regionally as well as on a national scale.

Information level

The schools normally do not have sufficient knowledge to do a PFI procurement. For people working on schools procurement is not day-to-day business. It can work when a deputy head teacher represents the client organization on a day-to-day basis. There is naivety at the client side and there is no one to guide them through the process. The problem with PFI is that in the past too much PFI's were commissioned too quickly and that the support for the procuring organizations was limited. These procurements resulted very often in poor quality. Nowadays this is better due to the fact that there is much more attention to the quality that can be achieved in PFI.

Risk and differences between procurement options

There is no agreement on the assessment of risk. Not all risks are included in the PSC, only those that can be valued. Other risks are ignored like time and quality. In PFI you have certainty on the time and the cost, but you are not sure of the quality of the object. In a traditional procurement you are hoping for better quality, but there is less certainty on the final price and the time it takes to build. It depends on the type of building, which of these factors is important. Fast track procurements will rarely ensure design quality for complicated procurements. Prestigious buildings will generally warrant a designed procurement to ensure quality.

In PFI a public organization buys a service for 25 years. The consortium delivers this and owns the asset. The theoretical idea is that by owning the object the consortium will think about whole life costing. In practice the consortium builds the asset and sells it to a second hand market for PFI to pension funds or other investors keen on having real estate in their portfolio. Ownership of the asset and exploitation are split and also the driver for whole life costing. Procuring authorities are not completely aware of this when they have to decide which procurement option to choose. There is no incentive for the consortium to invest in quality, which lasts after they have sold the building. In refurbishment projects in the past this has led to even lower quality. The consortia have made a lot of money by being paid for services contracted out for the duration of the contract, but only providing quality for the service for the first couple of years.

Decision making stage

It is quite easy to make a quantitative assessment, but it is very hard to understand all the qualitative aspects at an early stage. The design quality is not known when the decision has to be made between the two procurement options, but it is very important for the use of the building. PFI has shown to provide some very bad design solutions. For instance tin roofs in schools without any acoustic ceiling to prevent the sound of rainfall during classes. The solution

suggested by the RIBA (Royal Institute of British Architects) is to make use of what they call smart PFI. In this form of PFI an architect assists the procuring body in the early stages of the procurement. This architect also provides the market with an initial design. In this way it prevents a lot of transaction costs for the consortia, which get a better understanding of the object, which they are to provide.

PFI is an option when building in the green field. When there are no physical constraints there is less risk involved in the project, and it is easier to use PFI. If the project becomes more difficult and the building process becomes more risky, such as difficult phased projects and refurbishments, the traditional procurement gives better safeguards for the procuring body to work with.

Bias of the procuring authority

There is more bias against PFI nowadays, mainly due to the negative results in the past and the media attention and spin. In an earlier stage PFI was considered the way to go if you wanted a new school. If they got their new school they were optimistic the first few years, but after a couple of years it becomes more problematic as certain refurbishments are much needed, but not done. The VFM of those early projects is very questionable. Nowadays this is to an extent improved.

The notion that PFI is "the only show in town" is overplayed. PFI was the easiest way for procuring authorities to get the money. The lack of investment in the public sector over a couple of decades made a lot of schools and hospitals choose for this option. PFI made it possible to dodge public spending. Projects did not appear on the public sector borrowing requirement (PSBR) as they are private investments. Another problem, that has occurred after years of little investment is the loss of experience on building schools at local governments.

Tha CABE conducts design reviews of proposed schemes, which provide feedback to designers and clients. CABE have also recently set up a Schools Design Review Panel, to which Mr. Cook was appointed, which reviews school designs at scheme design stage. The CABE (Commission for Architecture and the Built Environment) has advised to get design subject to review. Badly designed projects can be rejected or sent back for redrawing. Also aspects like environmentability and sustainability should be taken into account when designing in PFI.

Added suggestion by Mr. Cook by email in the correspondence after the interview:

"In terms of the last sentence about environmental sustainability, I attach a recent Parliamentary Select Committee report - you only need to look at two pages! Chapter 4 on Sustainability on pages 47-48. I send this as the issue of climate change has become more critical recently (or at least in the media - it's been critical for some decades), and I think environmental sustainability is more difficult to achieve in fast-track procurement like PFI. You need the design time and design lead of traditional procurement to get environmental sustainability right. And very often environmental sustainability is ignored for capital cost reasons in PFI. Not to mention the fact that climate change and possible sea level rise is of some national interest to Holland.

Interview David Honey
KPMG
Friday 19 October

Knowledge level

Most people in the public sector do not have detailed PFI-skills. At the program level assessment the assessment (stage 1 of the VFM assessment guidance) is based on general characteristic aspects. They need advisors to assist them at this stage. The next phases get more detailed and the procuring authority stays dependent on the advisors. The public organization sets up a project team. They are assisted by financial and legal advisors and together they make the OBC. Some governments have project teams, which stay the same over a couple of projects. They have the awareness for PFI, but still lack the skill. The government set up 4P's and PUK that are quango's (quasi non governmental organizations)

Assessment of risk and differences between procurement options

The assessment of risk has to be seen in broader perspective. This requires judgment and is susceptible to fraud. If the NPV of the public sector project is 100% and the NPV of the private sector project is 125% the 25% should be explained by risk transfer and differences between the procurement options (value engineering). (Note of FM: the PFI solution is more expensive in this case).

Value engineering are the advantages for PFI like integrated design and market management skills.

Risk: this has to be seen in close relation with the whole life costing. There is an optimism bias by public parties. The value of the risk something the project team has to reach consensus about. In the green book there are rules of PFI-financing and the accounting of risks. It makes the assumption of a 100% transfer; in practice the public sector always retains a part of the risk, which makes the PFI option in practice less VFM.

Prior to PFI, the public sector was very incompetent in running big projects in a traditional way. This led to great cost. And the public sector retained a lot of the risks concerning the project. The excessive pay for PFI should be justified by the risk transferred to the consortium. The project team has to provide evidence that this will occur in the OBC. The stakeholders of the project will scrutinize the OBC to see if the assumptions made by the project team hold up.

Qualitative assessment

If the project can be written down in output specifications and there is competition than the assumption is that the PFI will provide VFM. The procuring authority has to fill in a list and get a tick in every box. In practice this is a subjective assessment, but is more important than the financial analysis. According to the interviewee, the latter should be more important.

PFI's have less to do with VFM, because this is highly subjective and has more to do with affordability. Procuring authorities can get PFI credits for their project, which is a subsidy from the central government. Another major reason for PFI was the possibility to get the project of the balance sheet. If the procuring authority were to get the project of the balance sheet a big hurdle was taken to get the project realized. Nowadays the government is trying to get a lot of projects

back on the sheet. The restriction of the possibility to put the project of the balance sheet removes an important reason for PFI.

There is still a motivation to choose for PFI, because it forces the public authority to think over a time span of 20-30 years and enforces life cycle costing. Central Government likes this argument. It is questionable if there is a vibrant market for PFI in the waste sector for example are only four consortia able to bid. If there is no competition there will be any VFM.

The process of the qualitative assessment is to provide an answer to all the questions formulated in the project level assessment guidance. This has a qualitative focus, which is very suitable for politicians who give attention to the soft side of VFM, like what happens to the employees, but not so much for technocrats.

Quantitative assessment

Concerning the problems with the qualitative assessment, the quantitative assessment should become more important. The quantitative assessment is more objective and clear validating steps can be built in. PFI forces the procuring authority to come up with financial data and forces the authority to make clear validating steps. In traditional procurements the public sector lacks the discipline to do this right and keep the costs in control. PFI can solve this, but it reveals that the management process is the issue in procurement. If more focus was given to these aspects, a traditional procurement could be just as useful or the use of fixed price procurements.

The guidelines for the quantitative assessment are in the Green book. PFI-projects should be compared with a (traditional) reference project and a 100% risk transfer. In most used procurement options like DB, there is also some risk transfer that makes the Green book guidelines flawed.

Decision making stage

For a PFI-project a project team is installed with a project director. The director keeps the contacts with the department project board. External scrutiny comes from the OGC gateway process, which is mainly a management audit. HM Treasury does the technical financial review by the time of the final business case (contract completeness). There is also involvement of quangos like 4P's en PUK in this process. The PFI process is long and tough. For local governments PFI gives the possibility to get a grant. Local authorities often do not know, nor do they care if there is VFM to be gained using PFI. The project level assessment for them is an affordability appraisal. For central government it is a little different. There is budget allocated for PFI and there are incentives like getting a grant for the project, but the process is prohibitive. There is tension around the timetable. There is rigor about the completeness of the OBC and FBC. The business cases have to be complete and reviewed by several committees before you can go to the market nowadays. In the earlier stages this was not enforced which could lead to bad deals. The present system prevents this, but also takes a lot more time. The affordability question is still the most important issue for the procuring authority. If there was no money constraint it would be very unlikely for an authority to choose for PFI, because of the process and the relatively lack of freedom.