

DOCUMENTATIEBLAD

De Public Private Comparator**Erik PAQUAY**

Senior Consultant

Deloitte Business Advisory

Abstract

Today the public demands an ever higher quality of public infrastructure and services. At the same time authorities face increasing pressure on their budgets. That's why public authorities are looking for ways of performing more with the same resources or even with less. Public Private Partnerships (PPP) will therefore extend to be considered as an alternative to traditional public procurement. However PPP may not be the most optimal solution on every occasion. The final choice between a traditional public procurement approach and PPP depends on a number of different factors of which the net financial cost is an important one.

Public Private Comparators have been developed in several countries to enable project managers to compare the attractiveness of PPP options with traditional public procurement. This article describes the capabilities, coverage, approach and added value of these instruments.

Keywords: Infrastructures, (Other) Public Investment and Capital Stock**JEL-classification:** H54, R53

Inleiding

De burger stelt steeds hogere eisen aan openbare infrastructuur en dienstverlening. Dit valt samen met een toenemende druk op de openbare financiën. Vandaar dat overheden op zoek zijn naar nieuwe manieren om meer te doen met dezelfde middelen of met minder middelen. Hierbij zal Publiek Private Samenwerking (PPS) de komende jaren steeds vaker overwogen worden als alternatief voor de klassieke aanbesteding. De keuze tussen de traditionele variant en PPS wordt onder andere bepaald door de financiële aantrekkelijkheid van beide vormen voor de opdrachtgever.

Om projectverantwoordelijken bij de overheid in staat te stellen om op een gefundeerde manier de aantrekkelijkheid van een PPS-formule te vergelijken met de traditionele, publieke uitvoering, werd in verschillende landen een Public Private Comparator (PPC) ontwikkeld. Over de inhoud, de opmaak, de toepassingsmogelijkheden en de toegevoegde waarde van dit instrument handelt dit artikel.

Win-Win situatie

PPS is een samenwerkingsverband waarbij de overheid en het bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling.¹ Het kan hierbij gaan over het realiseren van infrastructuur of over het verstrekken van specifieke diensten. Traditioneel vindt PPS vooral ingang voor de financiering, het ontwerp, de bouw, de renovatie, het beheer of het onderhoud van complexe infrastructuur. We denken hierbij aan ziekenhuizen, tunnels, spoornetwerken, ...

Deze soort overeenkomsten kan zowel voor de overheid als de private sector aantrekkelijk zijn. Voor de overheid kan private financiering zorgen voor bijkomende investeringscapaciteit zonder dat de schuldpositie toeneemt. Tegelijkertijd kan beter management evenals de hogere capaciteit tot innovatie bij de private partner leiden tot een hogere efficiëntie en een betere prijs-kwaliteitverhouding. Voor de private sector opent deze samenwerking nieuwe kansen op domeinen die voorheen exclusief aan de overheid waren voorbehouden.² Op die manier ontstaat er een “win-win situatie” voor beide partijen.

1) Kenniscentrum PPS Nederland, 1999, Beter kiezen door objectief vergelijken, (Ministerie van Financiën, Den Haag).

2) Vlaams Kenniscentrum PPS, 2005, Publiek Private Samenwerking en ESR-neutraliteit, (Vlaamse Gemeenschap, Kenniscentrum PPS, Brussel).

De PPS-uitvoeringsvariant kan voor de publieke partij een meerwaarde bieden ten opzichte van de klassieke variant. Deze meerwaarde kan zich situeren op financieel, maatschappelijk en/of operationeel vlak. In onderstaande figuur wordt een vergelijking gemaakt inzake kosten- en tijdsoverschrijding tussen de klassieke uitvoeringswijze en PPS. De gegevens zijn gebaseerd op ervaringen in het Verenigd Koninkrijk. Hieruit blijkt het voordeel van PPS op een klassieke uitvoering.

Figuur 1: Vergelijking kosten- en tijdsoverschrijding bij klassieke uitvoering versus PPS

Oplevering van PFI-projecten		
	Klassieke uitvoering	PPS uitvoering
Constructieprojecten met kostenoverschrijding voor de overheid na gunning	73 %	22 %
Constructieprojecten met te late ingebruikname na gunning	70 %	24 %

Bron: National Audit Office, PFI Construction Performance, februari 2003.

De risico's worden door de publieke en private partij gedeeld. Risico's die bij de traditionele uitvoering voor de overheid zijn, worden aan de private partij overgedragen. PPS betekent niet dat alle risico's, of het grootste deel ervan, door de private partij worden gedragen. De exacte verdeling van de risico's wordt geval per geval bepaald en is afhankelijk van de capaciteit van de betrokken partijen om de risico's te beoordelen, te controleren en te beheersen.³

Samengevat kunnen we stellen dat de PPS-uitvoeringsvariant voor de publieke partij een meerwaarde kan bieden in vergelijking met de klassieke variant en dat tevens de risico's gedeeltelijk worden overgedragen aan de privé partner. Beide voordelen moeten afgewogen worden tegenover de verhoogde kosten van een PPS. Aan de overdracht van risico's en het beroep doen op financiering door de private partner hangt vanzelfsprekend een prijskaartje. Ook de transactiekosten zijn hoger in vergelijking met een klassieke uitvoering. De PPC laat projectverantwoordelijken bij de overheid toe om deze afweging op een gefundeerde manier te maken.

3) Vlaams Kenniscentrum PPS, 2005, Publiek Private Samenwerking en ESR-neutraliteit, (Vlaamse Gemeenschap, Kenniscentrum PPS, Brussel).

Wat is een PPC?

Een PPC is in de eerste plaats een financieel vergelijkingsinstrument. De kosten-, opbrengsten- en risicoposten van beide varianten worden geïdentificeerd en gekwantificeerd. Daarna worden de bedragen in kasstromenoverzichten in de tijd uitgezet, wordt een disconteringsvoet bepaald en wordt, voor beide varianten, de contante waarde van het project berekend.⁴

Het resultaat van deze oefening geeft een inzicht in de mogelijke financiële meerwaarde van een PPS uitvoering in vergelijking met een klassieke aanbesteding. Er wordt in eerste instantie geen rekening gehouden met niet-financiële elementen zoals sociale, economische en milieuaspecten. De eerdere oplevering van een belangrijke weg kan bijvoorbeeld een bruto economisch effect hebben en een verbetering inhouden van de mobiliteit en leefbaarheid van een bepaalde regio.

De uiteindelijke beslissingnemers zullen hun beslissing stelen op alle beschikbare argumenten, financiële en niet-financiële.

Wanneer beslist wordt om een project via publiek-private samenwerking uit te voeren, kunnen de concrete biedingen van private partijen vergeleken worden met de uitvoering van het project in publiek beheer. Mochten de biedingen van de private consortia hoger zijn dan de publieke variant dan kan alsnog gekozen worden voor de klassieke aanbesteding.⁵

Elke PPS project is uniek. Bijgevolg is er geen voorgeschreven methode die universeel wordt toegepast voor het bepalen van de contante waarde van een project. Wel bestaan er, voornamelijk in de Angelsaksische landen, handleidingen voor de opmaak van een PPC.

Vanuit het oogpunt van kosteneffectiviteit is het belangrijk dat de inspanningen voor de uitwerking en de mate van detail van een PPC in verhouding moeten staan tot de grootte en de reikwijdte van het project.⁶ Met de opmaak van een PPC wordt reeds gestart in de beginfase van het planningsproces. In de loop van het planningsproces wordt het instrument dan verder gedetailleerd en geactualiseerd. De finale versie van de PPC is meestal een onderdeel van de documentatie die wordt opgemaakt om de uiteindelijke beslissing over de uitvoeringswijze van het project te ondersteunen.⁷

4) Kenniscentrum PPS Nederland, 2002, Handleiding Publiek Private Comparator, (Ministerie van Financiën, Den Haag).

5) Kenniscentrum PPS Nederland, 1999, Beter kiezen door objectief vergelijken, (Ministerie van Financiën, Den Haag).

6) Industry Canada, 2003, The Public Sector Comparator, (Service Industries Branch, Industry Canada, Ottawa).

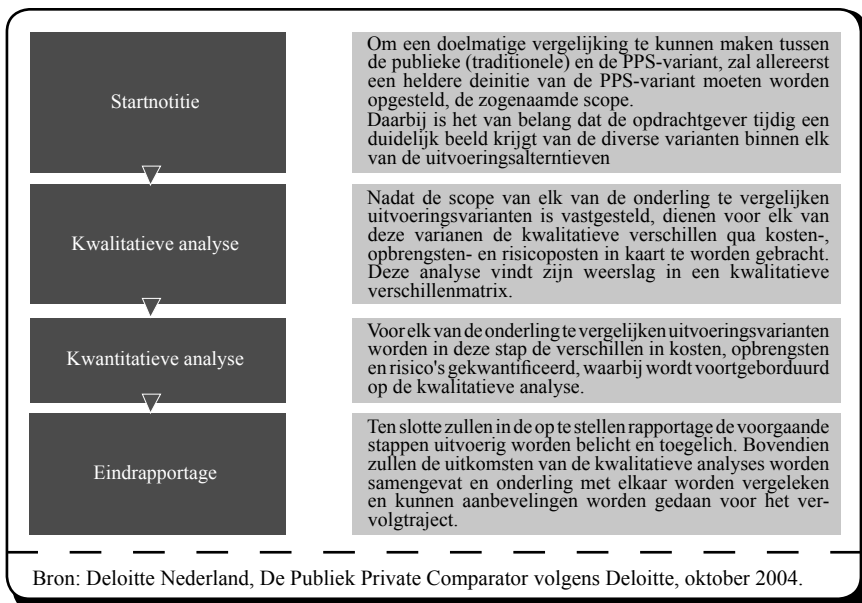
7) Industry Canada, 2003, The Public Sector Comparator, (Service Industries Branch, Industry Canada, Ottawa).

Het feit dat private partijen weten dat de publieke partij een goed doordachte Public Private Comparator opstelt als benchmark voor de private aanbiedingen, maakt dat de bidders hun voorstellen goed zullen doordenken. Anders doet men nutteloos werk. In het Verenigd Koninkrijk noemen vele projectmanagers deze stok achter de deur als belangrijke factor voor het achterhalen van duidelijke verschillen tussen private en publieke partijen.

Structuur van een PPC

De PPC kent verschillende aspecten waarmee rekening dient te worden gehouden, zowel in kwalitatief als kwantitatief opzicht. De processtappen die in principe in elke PPC worden doorlopen zijn in de volgende figuur weergegeven.⁸ Daarna worden de verschillende stappen besproken. Dit artikel schetst in grote lijnen de opzet van een PPC en heeft niet de ambitie om een volledige handleiding te zijn bij de uitwerking van een dergelijk instrument. Hiervoor verwijzen we o.a. naar de brondocumenten van dit artikel.

Figuur 2: Processtappen bij een PPC



⁸ Deloitte Nederland, 2004, De Publiek Private Comparator volgens Deloitte, (Deloitte Nederland).

Startnotie

Een startnotie helpt het PPC team bij de voorbereiding van het werkelijke PPC onderzoekswerk. Hiermee vermindert de kans dat door onduidelijke uitgangspunten de PPC halverwege het proces vastloopt.

Een antwoord op volgende vragen komt aan bod in de startnotie:

- a. Is het nut en de noodzaak van het project voldoende vastgesteld?
- b. Zijn er voldoende middelen beschikbaar of is er tenminste een reële verwachting dat er een budget geregeld zal worden?
- c. Is er voldoende bestuurlijk commitment?
- d. Is de scope van het project duidelijk gedefinieerd?
- e. Is er een eerste analyse van risico's uitgevoerd en zijn alle risico's daarna duidelijk gealloceerd?
- f. Is er een eerste versie van de outputspecificatie opgesteld?

Het beantwoorden van deze vragen zorgt ervoor dat alle belanghebbenden weten wat er precies verstaan wordt onder bijvoorbeeld de publieke en PPS uitvoering en wat de scope van het project is. Hiermee wordt voorkomen dat gedurende het verdere traject verwarring ontstaat doordat er door de verschillende betrokkenen een andere betekenis wordt gegeven aan bepaalde begrippen of uitgangspunten.

Kwalitatieve analyse

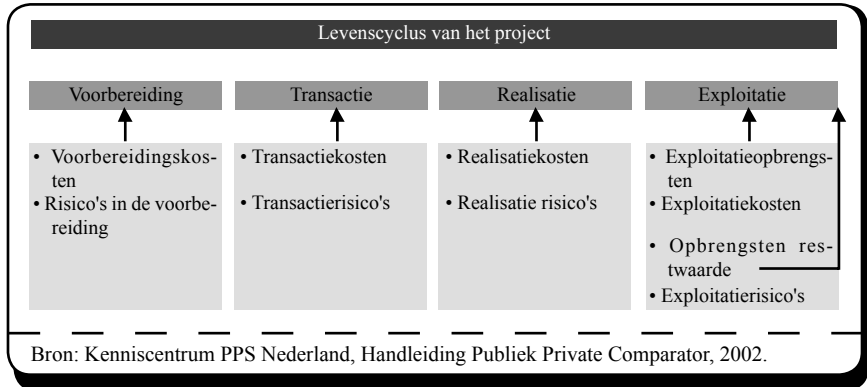
Tijdens de kwalitatieve analyse worden 3 stappen doorlopen:

1. Beschrijven van de relevante kosten-, opbrengsten- en risicoposten bij de uitvoering van het project;
2. Onderzoeken (kwalitatief) van de verschillen in deze posten tussen publieke en PPS uitvoering;
3. Weergeven van de uitkomsten van dit onderzoek in een matrix en opmaken van een voorlopige conclusie om nu wel of niet door te gaan.

De eerste stap van de kwalitatieve analyse is een beschrijving van alle kosten-, opbrengsten- en risicoposten tijdens de afgesproken levensduur van het project. Experts op het gebied van ontwerp, bouw en exploitatie worden hierbij betrokken.

Onderstaand schema toont welke elementen gedurende de levenscyclus van een project van belang zijn:

Figuur 3: Levenscyclus van het project



Publieke ramingen zijn vaak niet volledig omdat de zogenaamde verborgen kosten niet mee worden opgenomen. Dit zijn kosten die gemaakt worden op het niveau van de organisatie en meestal niet worden toegewezen aan specifieke projecten (voorbeeld: projectmanagement kosten bij publieke uitvoering). Om een correcte vergelijking tussen beide varianten mogelijk te maken, moeten deze kosten mee opgenomen worden.

In het overzicht van opbrengsten worden uitsluitend die opbrengsten opgenomen waarover zekerheid bestaat dat ze gerealiseerd zullen worden. Het gaat dus nadrukkelijk niet om potentieel denkbare opbrengsten waarvan de haalbaarheid in de markt nog moet worden bewezen.⁹

Op basis van de lijst van kosten en opbrengsten worden de belangrijkste risico's benoemd per kosten- en opbrengstenpost. Risico-analyse is een specialisme. Het is meestal nuttig om hiervoor externe experts in te schakelen. Ervaringen uit het Verenigd Koninkrijk, Australië en Canada tonen aan dat de identificatie, analyse, waardering en allocatie van risico's het meest controversiële aspect is bij de ontwikkeling van een PPC.¹⁰ Bijlage 1 geeft een beeld van mogelijke risico's.

9) Kenniscentrum PPS Nederland, 2002, Handleiding Publiek Private Comparator, (Ministerie van Financiën, Den Haag).

10) Industry Canada, 2003, The Public Sector Comparator, (Service Industries Branch, Industry Canada, Ottawa).

Nadat de lijst van kosten-, opbrengsten- en risicoposten is opgesteld, worden per post verschillen tussen de publieke en de PPS-uitvoeringsvariant onderzocht. Idealiter gebeurt dit op basis van ervaringen bij vergelijkbare publieke en PPS projecten. De analyse kan, zeker als er weinig ervaring bestaat met PPS, een moeilijk proces zijn. PPS Kenniscentrum Nederland heeft een checklist ontwikkeld op basis van evaluatieonderzoek in het Verenigd Koninkrijk en projectervaringen in Nederland. Deze checklist heeft geen dwingend karakter. Elk project heeft unieke elementen die nieuwe, nog onbenoemde risico's kunnen inhouden.¹¹

De kwalitatieve analyse wordt afgerond met het opmaken van een matrix en het trekken van een eerste conclusie. Een mogelijke manier van werken hierbij is om voor elk verschil tussen de publieke en de PPS-uitvoeringsvariant aan te duiden of het verschil relevant is en welke consequenties het heeft voor kosten, opbrengsten en risico's.

Op basis van dit overzicht wordt beslist of het zinvol is om de kwalitatieve analyse uit te werken. In twee situaties kan besloten worden om de PPC (tijdelijk) af te sluiten:

- De matrix laat duidelijk zien dat een PPS uitvoering niet interessant is;
- Er is (voorlopig) onvoldoende kennis en materiaal aanwezig om de verschillen te kwantificeren.

Indien publieke uitvoering interessanter lijkt, is het steeds zinvol om dit te kwantificeren. Een loutere vaststelling dat dit, op basis van de kwalitatieve analyses, zo lijkt, is niet voldoende om een uiteindelijke beslissing te onderbouwen.

Kwantitatieve analyse

Op basis van de gegevens uit de kwalitatieve analyse worden de kosten, opbrengsten en risico's van het project geschat voor de verschillende uitvoeringsvarianten. De bedragen worden door middel van een kasstromenoverzicht in de tijd uitgezet. Vervolgens wordt via verdiscontering de netto contante waarde berekend. Beide varianten hebben een gelijke disconteringsvoet.

11) Kenniscentrum PPS Nederland, 2002, Handleiding Publiek Private Comparator, (Ministerie van Financiën, Den Haag).

Het kasstromenschema vangt aan op de datum waarop de voorbereiding van het project aanvangt en eindigt op de datum waarop het PPS uitvoeringscontract afloopt. Ook voor de publieke variant wordt deze datum aangehouden.¹² Het is aan te raden om alle posten te schatten vanuit één prijspeil. Bijvoorbeeld de prijzen op “1 januari 2006”. Bedragen ná 1 januari 2006 worden geïndexeerd om rekening te houden met de inflatie.

Bij de opmaak van een PPC wordt uitgegaan van eenzelfde kwaliteit voor beide uitvoeringen en dus ook van een zelfde moment van oplevering. De publieke en PPS-variant kunnen wel verschillen in projectplanning en het daarmee samenhangende risico op tijdsoverschrijding.

Op het vlak van fiscale inkomsten en uitgaven (BTW en Vennootschapsbelasting) kan er een verschil zijn tussen de publieke en de PPS-uitvoeringsvariant.

Eindrapportage

De eindrapportage geeft een samenvatting van de voorgaande stappen en concludeert welke uitvoeringsvariant de meeste meerwaarde heeft. Vervolgens worden aanbevelingen geformuleerd over het verdere verloop van het project.

Het resultaat van de PPC levert input voor de uiteindelijke beslissingnemers. Zij zullen hun beslissing stoen op alle beschikbare argumenten, ook niet-financiële.

Het kan zijn dat uit de PPC blijkt dat de publieke uitvoeringsvariant financieel gezien interessanter is. Dit betekent niet dat de PPC mislukt is. Het doel is om een objectieve financiële vergelijking te maken tussen beide vormen.

Situatie in België

Het PPS-Kenniscentrum van de Vlaamse overheid heeft een PPS-instrumentarium ontwikkeld voor de evaluatie en opvolging van PPS-projecten en PPS-processen. De belangrijkste doelstelling van het instrumentarium is om op een systematische wijze de meerwaarde en de kansrijkheid te evalueren van overheidsprojecten die men zou willen realiseren door publiek-private samenwerking.¹³

12) Kenniscentrum PPS Nederland, 2002, Handleiding Publiek Private Comparator, (Ministerie van Financiën, Den Haag).

13) Vlaams Kenniscentrum PPS, 2005, PPS-I Algemene Toelichting – versie 01.2005, (Vlaamse Gemeenschap, Vlaamse Kenniscentrum PPS, Brussel).

Een onderdeel van het instrumentarium is de *PPS Balanced Scorecard fase 2*. Met dit instrument wordt de eventuele meerwaarde van publiek-private samenwerking in vergelijking met de publieke uitvoeringsvariant voor een concreet project op een gestructureerde manier in kaart gebracht. De meerwaarde kan financieel, maatschappelijk of operationeel zijn. Voor de berekening van de financiële meerwaarde wordt een techniek gebruikt die in lijn licht met wat beschreven wordt in dit artikel onder ‘Structuur van een PPC’.

Voor de projecten waar het Vlaams Kenniscentrum PPS betrokken partij is, wordt het instrumentarium zoveel mogelijk toegepast. Voor de andere projecten wordt het gebruik ervan sterk aangemoedigd. In praktijk blijkt het instrumentarium vooral geschikt te zijn bij DBFM-projecten (Design, Build, Finance, Maintain). Bij deze vorm van PPS staat de private partner in voor het ontwerpen, bouwen, financieren en onderhouden van de infrastructuur. Voor andere projecten, zoals bijvoorbeeld gebiedsontwikkeling, is de toepassing van het instrumentarium minder evident.

In 2003 werd het door het Kenniscentrum een onderzoek uitgevoerd naar de aanbestedingskeuze voor de Oosterweelverbinding, een groot wegeninfrastructuur project in de Antwerpse regio (bouw van een tunnel onder de Schelde en aansluiting op de bestaande snelwegen). Bij dit onderzoek werd de financiële meerwaarde onderzocht van een DB-variant (Design, Build) in vergelijking met een BDFM uitvoering.

In een eerste fase werden de kosten en opbrengsten van de DB-variant in detail bepaald. Daarna werd kostenpost per kostenpost een inschatting gemaakt van de verschillen met de BDFM-variant. In een volgende fase werden de grootste risico's opgelijst en telkens vertaald naar een onzekerheidspercentage per deelfase (voorbereiding, uitvoering, onderhoud en exploitatie). Dit percentage wordt dan in rekening gebracht bij de vergelijking van beide varianten. Vervolgens worden alle gegevens uit de twee vorige fasen samengebracht en worden de verschillen tussen de twee varianten berekend. De uitkomst van deze vergelijking wordt voorgesteld als een financiële meerwaarde index.¹⁴

Uit het onderzoek blijkt dat een DBFM-uitvoering een financiële meerwaarde heeft in vergelijking met een klassieke aanbesteding. De volledige resultaten van dit onderzoek zijn terug te vinden op de website van het Kenniscentrum (www.vlaanderen.be/pps).

Bij ons weten is er op federaal niveau of in de andere regio's geen vergelijkbaar instrumentarium ontwikkeld.

14) Vlaams Kenniscentrum PPS, 2003, Eindrapport - Onderzoek Aanbestedingskeuze Oosterweelverbinding, (Vlaamse Gemeenschap, Kenniscentrum PPS, Brussel).

Vandaag kunnen we zeker niet stellen dat alle PPS-projecten in België systematisch en gestructureerd geëvalueerd worden om te bepalen of PPS wel de meest geschikte uitvoeringsvariant is. Nochtans gaat het vaak over financieel en maatschappelijk belangrijke projecten.

Conclusie

Een Public Private Comparator is een belangrijk instrument om op een gefundeerde manier de aantrekkelijkheid van een PPS-formule te vergelijken met de traditionele, publieke uitvoering. In verschillende landen werd een dergelijk instrument ontwikkeld door de overheid of een overheidsorgaan.

Een PPC is in de eerste plaats een financieel vergelijkingsinstrument. De kosten-, opbrengsten- en risicoposten van beide varianten worden geïdentificeerd en gekwantificeerd. Voor beide uitvoeringswijzen wordt de contante waarde van het project berekend. Het resultaat van deze oefening geeft een inzicht in de mogelijke financiële meerwaarde van een PPS uitvoering en vormt een belangrijke input voor de beslissing over de aanbestedingswijze van een project. De uiteindelijke beslissingsnemers zullen hun beslissing onder andere hierop stelen (naast andere financiële en niet-financiële argumenten).

In België wordt PPS steeds meer overwogen bij de realisatie van belangrijke projecten, zoals de aanleg van wegen, spoorwegen, de bouw van ziekenhuizen, scholen, ... De berekening van de contante waarde van de verschillende varianten is een uitstekende manier om de impact van de verschillende uitvoeringswijzen op het overheidsbudget te beoordelen. Momenteel is het gebruik van PPC in België echter vrij beperkt.

Literatuurlijst

- Deloitte Nederland, 2004, De Publiek Private Comparator volgens Deloitte, (Deloitte Nederland).
- Industry Canada, 2003, The Public Sector Comparator, (Service Industries Branch, Industry Canada, Ottawa).
- Kenniscentrum PPS Nederland, 1999, Beter kiezen door objectief vergelijken, (Ministerie van Financiën, Den Haag).
- Kenniscentrum PPS Nederland, 2002, Handleiding Publiek Private Comparator, (Ministerie van Financiën, Den Haag).
- Vlaams Kenniscentrum PPS, 2003, Eindrapport - Onderzoek Aanbestedingskeuze Oosterweelverbinding, (Vlaamse Gemeenschap, Kenniscentrum PPS, Brussel).
- Vlaams Kenniscentrum PPS, 2005, PPS-IAlgemene Toelichting – versie 01.2005, (Vlaamse Gemeenschap, Vlaamse Kenniscentrum PPS, Brussel).
- Vlaams Kenniscentrum PPS, 2005, Publiek Private Samenwerking en ESR-neutraliteit, (Vlaamse Gemeenschap, Kenniscentrum PPS, Brussel).