

VERKENNENDE STUDIE PLAFONDPRIJS BIJ PPS-PROJECTEN



Vlaanderen
verbeelding werkt



IBDO

VLAAMS KENNISCENTRUM
PUBLIEK-PRIVATE
SAMENWERKING

Auteur: **Erik Van den Broeck (BDO)**

Bijdrage aanbestedingsrechtelijke aspecten plafondprijs: **Anthony Logghe (Eubelius)**

Experten werkgroep: **Joris Voets (voorzitter, Universiteit Gent), Kit Van Gestel (opdrachtgever, PPS Kenniscentrum), Jeroen Buyck (PPS Kenniscentrum), Koen Wuyts (Belfius), Katrijn Quaghebeur (KBC), Dominique Vanderspan (AG Real Estate) Manu Vandenbulcke (TD Partners), Koen Verhoest (Universiteit Antwerpen), Steven Van Garsse (Universiteit Hasselt), Yvan Verbakel (KU Leuven), Karel Joos (Interel); Chris Poulissen (NP Bridging), Mathias Vanden Borre (Kabinet van Minister-president Geert Bourgeois), Nicola Loxham (VCB).**

Reviewers (BDO): **Niek Houpele, Arnaud Boes, Ivo Lemmens, Jelle Van den Berghe en Heleen De Bock (Eubelius)**

1. Inleiding	4		
1.1. PPS en Plafondprijs	4		
1.2. Situering studie	5		
2. Mogelijke benaderingen van de plafondprijs	6		
2.1. Het begrip "prijs"	6		
2.2. Belang van het financieel criterium bij aanbestedingen met een plafondprijs	6		
2.3. Zuivere financiële meerwaarde of Value for Money	8		
2.4. Beschikbaar budget voor maximalisatie Value for Money	8		
2.5. Impact van ESR-neutraliteit op plafondprijs	9		
2.6. Opnemen van kwalitatieve overwegingen (uit MKBA) in de plafondprijs	10		
3. Randvoorwaarden voor plafondprijs	12		
3.1. Inzicht in kostprijzen	12		
3.2. Risicoallocatie	16		
3.3. Discontovoet voor het vaststellen van de plafondprijs	19		
3.4. Sluit plafondprijs concurrentie uit op prijs?	23		
3.5. Projectfinanciering en de plafondprijs	23		
3.6. Kritische succesfactoren	24		
4. Varianten op plafondprijs	28		
4.1. Richtprijs ('soft' plafondprijs)	28		
4.2. Bodemprijs	28		
4.3. Prijstrechter	28		
4.4. Vaste prijs	30		
4.5. Taakstellend budget	30		
5. Plafondprijzen door een aanbestedingsrechtelijke bril	32		
5.1. Plafondprijzen en de vergelijkbaarheid van de offertes	32		
5.1.1. Algemeen	32		
5.1.2. Duidelijkheid rond technische minimale eisen	32		
5.1.3. Fiscale assumpties	32		
5.1.4. Duidelijkheid rond risicoverdeling	32		
5.2. Hoe omgaan met overschrijding van de plafondprijs?	33		
5.2.1. Tijdens de gunningsprocedure	33		
		5.2.2. Tijdens de uitvoeringsfase	34
		5.3. Aanpassing van de plafondprijs tijdens gunningsprocedure	34
		5.3.1. Verhoging van de plafondprijs	34
		5.3.2. Verlaging van de plafondprijs	36
		5.4. Analyse per gunningswijze	36
		5.4.1. Aanbesteding en offerteaanvraag	36
		5.4.2. Onderhandelingsprocedure	37
		5.4.3. Concurrentiedialoog	37
6. De Nederlandse praktijk	38		
6.1. Principe toepassing plafondprijs	38		
6.2. Meerwaarde bij DBFM(O)	38		
6.3. Rapportage van de meerwaarde	39		
6.4. Relatie ervaring met plafondprijs en het vernauwen van de verschillen tussen plafondprijs en uiteindelijke gunningsprijs	41		
7. Synthese	42		
8. BIJLAGE 1: PSC/PPC	45		
8.1. Methodiek voor het ontwikkelen van een PSC	45		
8.1.1. Beschrijving van de referentievariant	45		
8.1.2. Elementen van de PSC	46		
8.1.3. Ruwe PSC	46		
8.1.4. Verdisconteerde kasstromen en discontovoet	47		
8.1.5. Inflatie	47		
8.2. Omzetten van de PSC naar een plafondprijs	47		
9. BIJLAGE 2: Discontovoet Publieke business case / PPC vs. MKBA	48		
10. BIJLAGE 3: Studievragen	56		
11. BIJLAGE 4: Bibliografie	58		

1. Inleiding

1.1. PPS en Plafondprijs

Publiek-Private Samenwerking (PPS) is de laatste jaren stevig ingeburgerd als aanbestedingsvorm voor het realiseren van infrastructuur, publiek vastgoed en diensten. PPS gaat in brede zin over intensieve samenwerkingsvormen tussen publieke en private partners om investeringen te realiseren en diensten aan te bieden.

De belangrijkste doelstelling van PPS is om financiële en maatschappelijke meerwaarde te bereiken, o.m. door het streven naar efficiëntiewinsten en een meer optimale risicoallocatie. Omdat meer risico's bij de private partner worden gelegd, bestaat nog steeds de perceptie dat PPS duurder is dan aanbesteden via klassieke weg. Risico's hebben steeds een prijs ongeacht wie het risico

draagt, doch bij een PPS wordt deze prijs veel explicieter gemaakt dan in een klassieke aanbesteding, waar de aanbesteder de werkelijke kosten bij realisatie van een risico pas op een later tijdstip in de boeken neemt. Deze perceptie wordt gevoed door het argument dat in het verleden vaak voor PPS werd gekozen om grote projecten uit de begroting te houden en niet omwille van het meerwaarde argument.

Voor grote (infrastructuur)projecten wordt in principe eerst een maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA) uitgevoerd, maar dit staat los van de aanbestedingsvorm waarmee het project zal gerealiseerd worden. Daarnaast worden in Vlaanderen kandidaat PPS-projecten door het Kenniscentrum PPS geëvalueerd op basis van een meerwaardeanalyse. Deze evaluatie gaat eerder in op de potentiële verwachte meerwaarde dan een echte kwantitatieve analyse. Het onderdeel voor evaluatie van de financiële meerwaarde gaat daarbij vaak uit van een Public Sector Comparator (PSC) en/ of Public-Private

Comparator (PPC). Het gebruik van de PSC/PPC heeft anderzijds ook beperkingen omdat in de oefening dient uitgegaan te worden van een aantal veronderstellingen rond de optimalisatie van processen en efficiëntiewinsten, life cycle onderhoud, financiering, discontovoet, enz., die niet noodzakelijk verwerkt kunnen worden in de plafondprijs.

Enmaal men heeft besloten een project als PPS in de markt te plaatsen, wordt deze beslissing niet verder in vraag gesteld en achteraf wordt de beslissing niet of gedeeltelijk geëvalueerd. Een permanente monitoring zou aangewezen zijn om zeker te zijn dat een meerwaarde via de gekozen aanbestedingsvariant gegarandeerd blijft.

Een plafondprijs of een richtprijs voor PPS-offertes kan aan deze problemen gedeeltelijk tegemoetkomen. Eens men voldoende overtuigd is dat PPS een meerwaarde kan bieden voor een bepaald project, kan men door het bepalen van een plafond- of richtprijs stimuleren dat deze potentiële

meerwaarde bij aanvang wordt nagestreefd. De plafondprijs is daarbij de verwachte kostprijs waartegen het project met de vooropgestelde outputspecificaties kan gerealiseerd worden via klassieke aanbesteding. Tijdens de aanbestedingsfase worden niet enkel de offertes onderling met elkaar vergeleken, maar worden de offertes ook vergeleken met de plafondprijs. Indien geen enkele kandidaat opdrachtnemer de vereiste outputspecificaties kan leveren tegen een prijs die lager is dan de vooropgestelde plafondprijs, kunnen we concluderen dat PPS de beloofde meerwaarde niet kan waarmaken. Indien dit wel het geval is kan de meerwaarde van PPS voor het project in kwestie duidelijker worden aangetoond en gekwantificeerd.

Het is dus belangrijk en zelfs van primordiaal belang om op voorhand de geschiktheid van de uitvoeringsvorm in te schatten zodat er niet nutteloos geld en tijd wordt verloren. Een goede voorbereiding is belangrijk en noodzakelijk.

Het gebruik van een plafondprijs is daarbij complementair met de afweging van de meest geschikte uitvoeringsvorm op basis van kwantitatieve criteria. De mogelijkheid dat meerwaarden gerealiseerd worden in een PPS zijn afhankelijk van de aanwezigheid van succesfactoren in de uitvoering en procesarchitectuur. Zo worden projecten met een positieve PSC/PPC en potentiële financiële meerwaarde soms niet als PPS-project in de markt gezet omwille van andere (kwantitatieve) criteria (vb. Grote Zeesluis van Terneuzen of de A10 Zuidas in Nederland).

1.2. Situering studie

Het Vlaams Kenniscentrum PPS wenst een overzicht te bekomen van het concept 'plafondprijs' bij openbare aanbestedingen en in het bijzonder bij publiek-private samenwerking.

Deze verkennende studie wil een analyse maken en handvaten bieden om het concept van de 'plafondprijs' verder te concretiseren in Vlaanderen. We trachten ook een kader te schetsen waarbinnen de plafondprijs concreet kan worden bepaald.

Als uitgangspunt voor deze studie werden een aantal vragen gesteld, welke zijn opgenomen in bijlage 3.

Na de inleiding wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op randvoorwaarden van het werken met een plafondprijs en op een begrip van de samenstellende elementen van deze prijs (zoals investeringskosten, onderhoudskosten en discontovoet).

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de problemen die een plafondprijs kan hebben. Enkele alternatieve scenario's worden in hoofdstuk 4 behandeld.

De afwegingen met betrekking tot een plafondprijs binnen de procedure openbare aanbesteding wordt besproken in hoofdstuk 5.

Op basis van de ervaring in het buitenland wordt gekeken naar de lessons learned in hoofdstuk 6.

Met name in Nederland wordt sinds enkele jaren gewerkt met een plafondprijs of afgeleide vorm daarvan door Rijkswaterstaat resp. de Rijksvastgoedbedrijf.

2. Mogelijke benaderingen van de plafondprijs

2.1. Het begrip “prijs”

Plafondprijzen kunnen gedefinieerd worden in nagenoeg alle vormen van overheidscontracten: in klassieke aanbesteding, DB, DBF (promotieovereenkomst), DBM, DBFM, DBFMO of concessieovereenkomsten. Telkens dient een prijs te worden vastgesteld die de componenten bevat om vergelijkbaar te zijn met de uitgevraagde prijs.

Alvorens te kunnen spreken over een plafondprijs, is het belangrijk het begrip “prijs” goed te omschrijven. Afhankelijk van het voorwerp van de aanbesteding en contractvorm worden meer of

KOSTENCOMPONENTEN	D/B/DB	DBF	DBM	DBFM	Concessie
Bouwkosten	×	×	×	×	×
Kosten buitengebruikstelling (vb. afbraakkosten)	×	×	×	×	×
Financieringskosten	×	×		×	×
Onderhoudskosten (regulier als groot onderhoud)			×	×	×
Kosten inzake overdracht infrastructuur			×	×	×
Kosten m.b.t. overdragen risico's			×	×	×
Kosten van ingebruikname & opleiding				×	×
Gebruikskosten (vb. energieconsumptie)					×

Figuur 1

minder prijscomponenten in rekening worden gebracht. Bij geïntegreerde aanbestedingstrajecten wordt eerder gesproken over Total Cost of Ownership. De werkelijke kostprijs van een project omvat meer dan louter de bouwkosten. Andere kosten die in rekening kunnen worden gebracht zijn bijvoorbeeld: figuur 1.

Al deze kosten dienen over de tijd te worden uitgezet en verdisconteerd. Een euro die binnen 5 jaar wordt uitgegeven is minder waard dan een euro die vandaag wordt uitgegeven. Het bepalen van een discontovoet is een van de moei-

lijkste en meest controversiële stappen bij het bepalen van een totale kostprijs en wordt later verder besproken. De som van alle kosten over de levenstermijn van een project verdisconteerd naar vandaag is de netto contante waarde (NCW).

Het is duidelijk dat het bepalen van een volledige en juiste “prijs” van een project geen eenvoudige opgave is en dat het resultaat van een dergelijke oefening steeds voor verdere discussie vatbaar zal zijn. Dit is meteen een van de belangrijkste moeilijkheden bij het bepalen van een plafondprijs.

2.2. Belang van het financieel criterium bij aanbestedingen met een plafondprijs

Bij het werken met een plafondprijs kan de aanbestedende overheid nog steeds voorzien in een financieel criterium, maar heeft ze ook de mogelijkheid om andere klemtonen te leggen door het relatieve belang van het financieel criterium te verlagen of te verhogen. Onderstaande figuur 2 geeft weer hoe de plafondprijs zich verhoudt tot de aangeboden prijs en het streven naar Value for Money door de opdrachtgever.

➤ **Aanbieding A:** deze offerte biedt de laagste prijs voor een gevraagde output en ligt onder de plafondprijs en is dus een ontvankelijke offerte. Op basis van het financieel criterium zal deze offerte de hoogste punten krijgen. De aanbestedende overheid is verzekerd van een offerte binnen haar budget en laat ten volle de concurrentie op prijs spelen.

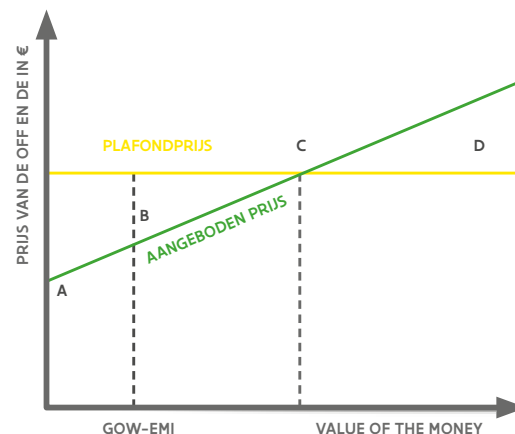
➤ **Aanbieding B:** op basis van een Gunning op Waarde (GOW) zal de economisch meest voordelige inschrijving (EMVI) deze zijn die bijkomende punten scoort op kwaliteit en het leveren van extra Value for Money aan de opdrachtgever. Het principe van GOW wordt verder in deze tekst besproken.

➤ **Aanbieding C:** deze offerte biedt een prijs die exact gelijk is aan de Plafondprijs. Indien de opdrachtgever het financieel criterium beperkte of geen punten geeft in het globaal criterium zal deze offerte ge-

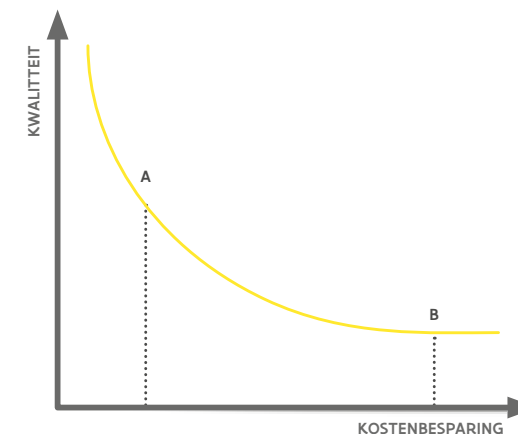
selecteerd worden indien ze voor de gegeven prijs ook de meeste waarde of invulling van extra wensen oplevert. De verschillende offertes zullen mogelijk allen gelijk zijn aan de plafondprijs, en de gunning zal derhalve volledig gebeuren op basis van technische en kwalitatieve criteria. Expliciet speelt prijs geen rol in de rangschikking, doch impliciet blijft prijs een zeer belangrijk element in de bieding, want de meest voordelige inschrijver zal zijn prijs op de diverse componenten van de bieding zodanig optimaliseren dat hij een maximum aan output kan leveren.

➤ **Aanbieding D:** een aanbieding die boven de plafondprijs ligt is per definitie uitgesloten wegens niet geldig. De opdrachtgever stelt de plafondprijs als een absolute maximumgrens in en is niet bereid of in de mogelijkheid om meer budget vrij te maken.

Nadat de contractkeuze is gemaakt voor DBFM op basis van de



Figuur 2



Figuur 3

meerwaardeanalyse t.o.v. klassieke aanbesteding, vindt de nadere invulling en uitwerking van het project plaats. De opdrachtgever formuleert voorafgaand aan de aanbesteding de gewenste output en het kwaliteitsniveau. De opdrachtgever blijft via de keuze van de gunningscriteria tijdens de aanbesteding de mogelijkheid houden om meer of minder te sturen op ofwel kwaliteit (A) ofwel op het realiseren van een kostenbesparing voor de gewenste output (B). Op het einde van de aanbesteding wordt het gevraag-

de kwaliteitsniveau contractueel vastgelegd (Figuur 3).

Uit bovenstaande blijkt dat we een aantal mogelijke invullingen van het concept plafondprijs kunnen onderscheiden.

2.3. Zuivere financiële meerwaarde of Value for Money

Een eerste mogelijke benadering voor het bepalen van een plafondprijs voor PPS-projecten is te kijken naar de zuiver financiële meerwaarde van deze aanbestedingsvorm ten opzichte van klassieke aanbesteding. Een belangrijk concept daarbij is de zogenaamde Value for Money (VfM). VfM meet de efficiëntie van een bepaalde uitvoeringsvorm: hoeveel betaalt men onder een bepaalde uitvoeringsvorm gegeven de vooropgestelde outputspecificaties of servicelevel? Of omgekeerd: Welk servicelevel kan men bekomen voor een bepaalde kostprijs?

Wanneer we het VfM niveau van de klassieke aanbestedingsvorm kunnen bepalen, kan het behalen van eenzelfde (of beter) VfM niveau meteen beschouwd worden als een minimumvereiste voor alternatieve aanbestedingsvormen, i.c. voor PPS. Hieruit kan dan een plafondprijs worden afgeleid. Dit is (althans in theorie) de meest eenduidige en objectieve manier

voor het bepalen van een plafondprijs. In de praktijk blijkt dit geen eenvoudige oefening te zijn die bovendien veel veronderstellingen en inschattingen vergt, wat op zijn beurt de mate van objectiviteit dreigt te verminderen. Een tool die in de praktijk vaak wordt gebruikt voor het vergelijken van Value for Money van PPS met klassieke aanbesteding is de Public Sector Comparator of PSC. De PSC is de netto contante waarde van alle verwachte kasstromen bij klassieke aanbesteding van een project met gegeven outputspecificaties. Deze kan vervolgens gebruikt worden als benchmark voor offertes bij alternatieve aanbestedingsvormen en dus ook voor het vooraf bepalen van een plafondprijs. Verder in de tekst gaan we verder in op de voordelen van de PSC, de mogelijke valkuilen en de methodiek voor het opstellen van de PSC.

2.4. Beschikbaar budget voor maximalisatie Value for Money

Een gerelateerde benadering bestaat eruit te kijken naar het

beschikbaar budget en dit als plafondprijs voorop te stellen. Kandidaat opdrachtnemers wordt dan gevraagd een oplossing te bieden voor een bepaald probleem binnen het budget dat de opdrachtgever zich kan veroorloven. In deze zin is de budgettaire benadering een variant van de VfM benadering: nl. hoeveel VfM kan een gegeven budget opleveren?

Het risico bij deze aanpak is tweerlei. Indien het budget te laag is, zullen er ofwel geen kandidaat opdrachtnemers inschrijven op de aanbesteding, of zal de aangeboden kwaliteit ondermaats zijn. In het laatste geval kan de uiteindelijke TCO hoger zijn dan wanneer men geen plafondprijs had vooropgesteld omwille van kosten door onbeschikbaarheid, hogere onderhoudskosten of aanzienlijke vervangingsinvesteringen. Wanneer daarentegen het budget te hoog is, zal dit een incentive geven aan kandidaat opdrachtnemers om een overbodig kwaliteitsniveau aan te bieden.

Hierbij kunnen twee belangrijke aspecten vermeld worden die

verder in het rapport uitgewerkt worden.

1. Gunningscriteria: er kan nog altijd voor een (groot) deel op prijs gegund worden.

2. Outputspecificaties: het project moet er zich toe lenen om de outputspecificaties op een zo hoog mogelijk abstractieniveau te leggen en te stroomlijnen met de projectdoelstellingen. 'er moet een oplossing komen voor...'. Wanneer er de wens is om te veel te sturen op de 'hoe?' dan kan dit negatieve gevolgen hebben voor de toepassing van een plafondprijs.

Voorbeeld aanbesteding van facilitaire diensten op basis van plafondprijs

De Provincie Noord-Holland bracht in 2014 een multi-service opdracht in de markt voor facilitaire diensten gedurende 10 jaar op basis van de filosofie van 'Best Value' of 'prestatie-inkoop'. "Best Value verhoogt de efficiency en doelmatigheid in de hele keten. Voor opdrachtnemers biedt Best Value kansen om hun expertise te laten zien. De inschrijver krijgt ruimte door het geven van vertrouwen; de opdrachtnemer neemt de leiding, de aanbesteder faciliteert. Het is de opdrachtnemer die laat zien wat hij kan presteren en hoe hij zichzelf meet."

"Best Value is gebaseerd op het nemen van verantwoordelijkheid, dominante informatie en het meten van prestaties. Dit leidt tot meer transparantie. Best Value verandert de risicoverdeling tussen de aanbesteder en de opdrachtnemer niet. Wel is het zo dat door de nadruk op proactief gedrag van de opdrachtnemer alle risico's vooraf te identificeren zijn en daarmee te beheersen. Best Value beoogt dus een maximale reductie van risico's te bewerkstelligen en een maximale benutting van de kansen bij de aanbesteding en het uitvoeren van de opdracht. Met deze methodiek beoogt de aanbesteder de expert te vinden tussen de inschrijvers, de transactiekosten voor inschrijver en aanbesteder te beperken en het eindresultaat te bereiken (in termen van kwaliteit, tijd en geld) met een beperkte inspanning tijdens de uitvoering."

De EMVI-criteria werden gescoord op 100 punten:

Prestatieonderbouwing	15
Risicodossier	20
Kansendossier	15
Sleutelpersonen	30
Inschrijfprijs	20
Totaal	100

Opvallend is dat het financieel criterium slechts meetelde voor **20% van de beoordeling**.

De plafondprijzen werden gedefinieerd als het een maximumbedrag dat de opdrachtgever jaarlijks wil besteden. Prijzen gelijk of boven de plafondprijs werden niet weerhouden:

Plafondprijzen per jaar (vanaf 1/11/2014)	EUR (excl. BTW)
Catering, receptie, telefonie en Bewonersservice	956.000
Schoonmaak	572.000
Levering van sanitaire artikelen	58.700
Beveiligingsdiensten	310.000
Totaal	1.896.700

2.5. Impact van ESR-neutraliteit op plafondprijs

In de inleiding merkten we reeds op dat een van de kritieken op PPS als aanbestedingsvorm is dat het voornamelijk een (dure) methode zou zijn om projecten uit de begroting te kunnen houden. PPS werkt in regel met private financiering die vaak een hogere kostprijs heeft dan wanneer een overheid zelf kapitaal ophaalt. Financiële meerwaarde kan gehaald worden wanneer de optimalisaties en efficiëntiewinsten die gehaald kunnen worden -door de integratie van ontwerp, bouw en onderhoud, gecombineerd met een output gericht bestek- groter zijn dan de financiële meerkost.

Europese richtlijnen leggen lidstaten strenge restricties op met betrekking tot toegelaten begrotingstekort en staatsschuld, die worden gemeten volgens het Europees Systeem van Rekeningen of ESR. ESR-neutraliteit, of het geen impact hebben op de begroting, kan daarom door overheden als een doel op zich worden aanzien.



PPS kan hiervoor als instrument worden gebruikt, zelfs wanneer dit niet noodzakelijk de goedkoopste manier is om een bepaald project uit te voeren. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer een overheid een sterke greep wil houden op het ontwerp en minimale vrijheidsgraden toelaat waardoor kan verwacht worden dat potentiële optimalisaties niet zullen opwegen tegen de hogere financieringskost.

Door critici wordt PPS om deze reden vaak afgeschreven als een boekhoudkundige truc zonder meerwaarde die de belastingbetaler vaak duur te staan komt.

Onder bepaalde omstandigheden kan geargumenteed worden dat het gerechtvaardigd kan zijn om als overheid een meerprijs te betalen in ruil voor ESR-neutraliteit. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer een Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse of MKBA heeft uitgewezen dat een project een belangrijke maatschappelijke meerwaarde biedt, maar dit project niet of pas later kan worden uitgevoerd omwille van tijdelijke budgettaire beperkingen¹. Onder

dergelijke omstandigheden zou een opdrachtgever ervoor kunnen kiezen om een correctie (verhoging) toe te passen op de plafondprijs om de meerwaarde van het überhaupt kunnen uitvoeren van een project in rekening te brengen. Het gaat hier echter om een uiterst subjectieve oefening die voornamelijk zal zijn ingegeven vanuit politieke voorkeuren of een overweging die anderzijds zou kunnen ontstaan uit de MKBA. Maar om dit goed te kunnen doen zijn er mogelijks handelingen nodig om MKBA en PSC verder op elkaar af te stemmen. Hierbij kan in het bijzonder gedacht worden aan de afstemmen van de toegepaste discontovoet en de tijdshorizon tussen beide analyses.

2.6. Opnemen van kwalitatieve overwegingen (uit MKBA) in de plafondprijs

Naast de zuiver financiële meerwaarde of Value for Money, kunnen ook kwalitatieve overwegingen

meespelen bij de keuze om een project als PPS in de markt te plaatsen eerder dan via klassieke aanbesteding. ESR-neutraliteit is daar een van de belangrijkste voorbeelden van. Vaak moet een overheidsproject worden uitgevoerd om budgettaire redenen. Wanneer er een duidelijke politieke wil is om het project uit te voeren en bijvoorbeeld een Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse (MKBA) heeft uitgewezen dat er een belangrijke maatschappelijke meerwaarde aan verbonden is, én wanneer het project ook op lange termijn betaalbaar blijft kan PPS mogelijk soelaas bieden. Wanneer een PPS-project (met name DBFM(O)) goed is gestructureerd, is deze ESR-neutraal en hoeft de overheid de toekomstige beschikbaarheidsvergoedingen niet als bijkomende schuld in haar begroting op te nemen. In deze gevallen is er wel degelijk een meerwaarde verbonden aan het ESR-neutrale aspect van PPS: hierdoor kan een project met een duidelijke maatschappelijke meerwaarde worden verwezenlijkt, terwijl ze anders niet of pas later zou worden uitgevoerd.

De relatie tussen de uitkomst van een MKBA en de plafondprijs is niet zo eenduidig. Een MKBA levert een actuele waarde op van de maatschappelijke opbrengsten en – kosten, en per verschil dus de maatschappelijke meerwaarde van een project. De meerkost die gepaard gaat met de gekozen uitvoeringsvorm moet dus onder deze grens blijven wil de realisatie van het project zinnig blijven. Anderzijds zijn bepaalde maatschappelijke meerwaarden zodanig hoog, dat ze fors uitstijgen boven de maximale prijs die een project kan kosten, vb. de bouw van openbaar vervoer, wegen of bruggen: de maatschappelijke meerwaarde van het bouwen van deze infrastructuur is in principe dermate hoog, dat ze vele malen hoger is dan de realisatieprijs ervan. In deze zin zal een MKBA – indien ze wordt uitgevoerd – leiden tot een positieve meerwaarde, doch is de plafondprijs eerder gelinkt en beperkt tot het maximum van de klassieke bouwprijs en LCC-benadering van de infrastructuur.

Voorbeeld DBM-project met plafondprijs: Project Stadsbrug Nijmegen



De stadsbrug 'De Oversteek' in Nijmegen werd via een concurrentiegerichte dialoog aanbesteed als DBM-project met een exploitatiefase van 25 jaar. De publicatie van het project startte eind 2008, de inschrijvingen werden ontvangen op 30-10-2009 en contract close vond plaats op 26-2-2010 met een start van de werken op 23-5-2011.

De brug werd opgeleverd op 1-11-2013 en in momenteel operationeel. Het project won in 2014 de Nationale Staalprijs 2014 in de categorie Infrastructuur.

De aanbestedingsprocedure was gebaseerd op basis van EMVI-criteria met een dubbele plafondprijs:

👉 **Ontwerp & realisatie:** vaste prijs van 142 MEUR (excl. Prijsindex)

👉 **Meerjarig onderhoud:** maximaal 32,75 MEUR

De EMVI-criteria werden beoordeeld op 100 punten en hadden geen financiële component (buiten het onderhoud):

Beeldkwaliteit	49
Onderhoud	33
Overnemen risico van OG	16
Programmatorische wens: lift	2
Totaal	100

De opdracht bestond er in 'de mooiste brug te bouwen voor een vastgestelde plafondprijs', waarbij de visie en vormgevingseisen door de opdrachtgever vastgelegd was in een ambitienota beeldkwaliteit en waarbij het onderhoud en beeldkwaliteit integraal moest opgenomen worden in het ontwerp. De gemeente ontving 4 inschrijvingen.

Door het vastklikken van de bouwkosten werd integraal gekozen voor een gunning op kwaliteit voor een pakket vastgelegde functionele eisen. Het winnende consortium kon het project realiseren o.m. door toepassing van innovatieve technieken bij het ontwerp van de brug, waarin een grote vrijheid werd gegeven. Zo is in de boog 7.000 ton staal verwerkt, maar zorgt de slanke stalen boogconstructie ervoor dat er minder staal nodig is en dat er een minder groot oppervlak wordt blootgesteld aan corrosie. Dit heeft weer een gunstig effect op de onderhoudskosten. De uiteindelijke prijs voor de gemeente bedroeg 146 MEUR door scope-uitbreidingen boven de plafondprijs.

1. Hierbij mag nooit de 'betaalbaarheid' van het project op lange termijn uit het oog verloren worden

3. Randvoorwaarden voor plafondprijs

In bepaalde landen, o.m. in Nederland en Australië, wordt gewerkt met een “harde” plafondprijs, gebaseerd op de PSC. Aan de hand van een PSC wordt dan bepaald tegen welke prijs het project kan of zou kunnen uitgevoerd worden via een klassieke aanbestedingsvorm. Vervolgens wordt een PPS-opdracht in de markt geplaatst, al dan niet met publicatie van de resultaten van de PSC. Indien geen enkele PPS-offerte goedkoper blijkt te zijn dan het klassieke alternatief zoals deze berekend werd door de PSC, wordt afgestapt van PPS en wordt de opdracht alsnog op een klassieke manier uitgevoerd. Theoretisch lijkt dit alvast de meest correcte benadering: op deze manier wordt de financiële meerwaarde van PPS ten opzichte van

klassieke aanbesteding duidelijk aangetoond en gekwantificeerd. Mocht dit laatste niet het geval zijn, wordt afgestapt van PPS. Bovendien legt deze manier van werken aan de aanbestedende overheid een vergaande discipline op doordat alle onderdelen van de kostprijs vooraf grondig moeten worden bestudeerd. Uit onze interviews blijkt dat opdrachtgevers die reeds op deze manier hebben gewerkt, zich veelal positief uitlaten over hun ervaringen met deze werkwijze.

Toch stellen wij enkele problemen vast, zowel rond de theoretische correctheid van deze aanpak als in het kader van de praktische implementatie ervan bij de Vlaamse context. Hierna wordt ingegaan op de randvoorwaarden die het werken met een plafondprijs stelt.

3.1. Inzicht in kostprijzen

Een eerste obstakel is de impliciete vereiste dat de opdrachtgever reeds vóór de aanbestedingspro-

cedure een perfect inzicht dient te hebben van alle elementen van de kostprijs van het project als deze op de klassieke manier zou worden aanbesteed. Het grote voordeel hiervan is dat het aan de opdrachtgever een grondige discipline oplegt. In de praktijk is het echter onmogelijk om alle elementen te overzien en de kostprijs ervan realistisch in te schatten zonder eerst de marktmechanismen hun werk te laten doen. Consultatie van externe experts kan hier uiteraard tot op zekere hoogte aan tegemoet komen, maar zal nooit een volledige en correcte inschatting van de kostprijs opleveren. Bijgevolg zal steeds rekening gehouden moeten worden met een vrij grote foutenmarge. De incentives voor de opdrachtgever zijn in deze asymmetrisch en zullen ertoe leiden dat de kostprijs eerder te hoog dan te laag wordt ingeschat. Een te hoge plafondprijs zal ertoe leiden dat de PPS-offertes ver onder de plafondprijs liggen en dat de meerwaarde van PPS als aanbestedingsvorm voor het project klaarblijkelijk is aangetoond. Een te lage plafondprijs

daarentegen zou ertoe leiden dat de opdrachtgever niet alleen een PPS maar uiteindelijk ook een heraanbesteding in klassieke vorm in de markt moet plaatsen die een hogere kostprijs zal opleveren dan wat initieel werd ingeschat, met alle gevolgen vandien (afgelasting of minstens sterke vertraging van het project, bijkomende werklust, gezichtsverlies, politieke implicaties, ...).



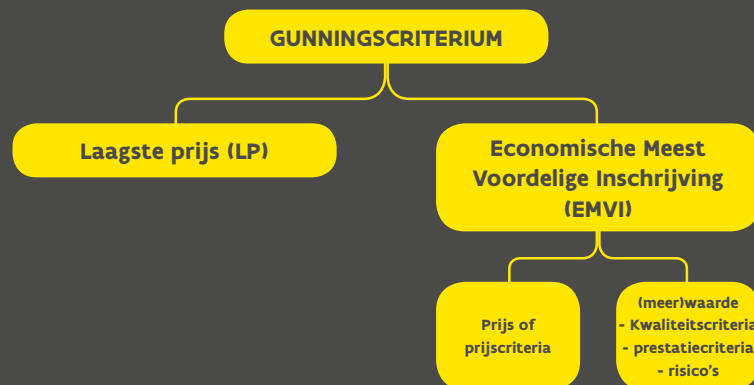
Gunnen op waarde: kwaliteit uitdrukken in geld

Op basis van de Europese richtlijnen voor gunningscriteria werd in Nederland in 2016 de term 'Economisch Meest Voordelige Inschrijving' (EMVI) concreet gedefinieerd en werden 3 gunningscriteria onderscheiden:

- Beste prijs-kwaliteitverhouding (Beste PKV, voorheen EMVI genoemd)
- Laagste prijs (ongewijzigd gebleven)
- Laagste kosten berekend op basis van kosteneffectiviteit zoals de levenscycluskosten (nieuw gunningscriterium)

De afgelopen jaren is een trend zichtbaar waarbij meer en meer wordt afgestapt van het criterium laagste prijs en is sinds 2010 het EMVI de norm tenzij men een goede motivatie heeft om op laagste prijs te gunnen.

Bron: Siem Roetman, crow



Het principe van 'gunnen op waarde' (GOW) is om de geboden meerwaarde uit de aangeboden kwaliteit uit te drukken in euro's, en enkel de netto som te gaan evalueren.

Zo zal de opdrachtgever vooraf bepalen wat hij in euro's overheeft voor een bepaalde kwaliteit (Q_{\max} of 'meerwaarde'). Indien deze kwaliteit wordt aangeboden zal ze in de evaluatie voor 100% in rekening worden gebracht. In haar beoordeling van het technische luik van de offerte geeft de opdrachtgever de kwalitatieve elementen vervolgens een score, welke overeenkomt met een verhouding in de meerwaarde volgens volgend schema (waarbij in onderstaand voorbeeld een minimale score van 6 punten dient gehaald te worden om meerwaarde in rekening te kunnen laten brengen):

- **10 = 100% Q_{\max}** = dit is het cijfer voor het behalen van de maximale meerwaarde
- **8 = 50% Q_{\max}**
- **6 = 0% Q_{\max}** = dit is het cijfer dat men krijgt indien aan de minimale eisen wordt voldaan, m.a.w. er wordt conform ingediend doch zonder bijkomende meerwaarde t.o.v. de baseline

Onderstaand voorbeeld (figuur 4) geeft aan dat indien 2 bidders met een gelijke inschrijvingsprijs en een score van resp. 9 en 7 op 10 voor kwaliteit krijgen, een bedrag van 30 KEUR resp. 10 KEUR in mindering wordt gebracht van de inschrijvingsprijs. Er wordt bij de evaluatie van de offerte daarom enkel rekening gehouden met de prijs waarbij impliciet een waarde is toegekend voor de aangeboden extra kwaliteit.

De extra kwaliteit kan uitgedrukt worden in diverse sub-criteria (vb. esthetische waarde, architectuur, gebruik milieuvriendelijke

Figuur 4

EVALUATIEPRIJS	PRIJS INSCHRIJVING	EVALUATIE KWALITEIT	% KWALITEIT	PRIJS KWALITEIT	PRIJS EVALUATIE
Maximum		10	100,00%		
Inschrijver A	100.000	9	75,00%	30.000	70.000
Inschrijver B	100.00	7	25,00%	10.000	90.000

Maximale waarde 100% extra kwaliteit (Q_{\max})= 40.000

materialen, sneller gereed, innovatieve oplossingen) die elk een waarde opgeplakt krijgen wat de waarde er van is voor de aanbesteder (vb. meerwaarde voor 1 maand vroegere oplevering).

Om tot een succesvolle aanbesteding te komen op basis van deze EMVI-methode is het van belang dat de opdrachtgever vooraf de doelstellingen van het project opmaakt en extra budget kan vrijmaken voor het leveren van extra kwaliteit en innovatie. De meerwaarde dient bij voorkeur duidelijk meetbaar en vergelijkbaar te zijn. Daarom wordt best beperkt tot de belangrijkste aspecten en mag het niet te complex worden. Inschrijvers dienen transparant aangegeven te worden in welke richting bijkomende meerwaarde kan worden ontwikkeld en welke waarde de opdrachtgever daartegenover stelt, zodat ze uitgedaagd worden hierop in te zetten. Het moet daarbij ook duidelijk zijn wat de (minimale) eisen en wensen zijn van een offertevraag.

Een ander belangrijke aspect bij EMVI-aanbesteding is ook dat eerst de kwaliteit wordt beoordeeld en vervolgens de enveloppen met de prijsinformatie worden geopend (in publieke zitting). Zo wordt de technische beoordeling niet beïnvloed door de kennis van de laagste/ hoogste prijs en wordt de objectiviteit van de beoordeling beter gegarandeerd.

Vaststellen van de waarde voor kwaliteit ('score 6')

In plaats van het gunningscriteria te verdelen in een percentage voor het financieel criterium en een percentage voor de technische criteria, wordt bij de EMVI-methode zowel prijs als kwaliteit uitgedrukt in euro's en wordt gegund op basis van de laagste nettoprijs. De aanbestedende overheid dient vooraf de waarde van de opdracht te ramen indien louter voldaan wordt aan het programma van eisen, wat overeenkomt met een 'score 6'.

Indien de meerwaarde die de kandidaten realiseren opgeteld wordt bij de basisprijs voor score 6, bekomt men de theoretische waarde van de offerte voor de opdrachtgever ('Waarde'). De verhouding Waarde/ Prijs geeft vervolgens aan welke bidder het meeste waarde biedt voor een bepaalde prijs. Dit criterium komt overeen met de laagste Evaluatieprijs.

Deze methode, de zgn. '6-waarde', beantwoordt voorts ook aan de Richtlijn 2004/18/EG waarin gesteld wordt dat de aanbestedende overheid de wegingscoëfficiënten moet opgeven voor ieder criterium.

3.2. Risicoallocatie

Een cruciaal onderdeel van de kostprijs dat bovendien bijzonder moeilijk te bepalen en te waarderen is en daarom in deze discussie bijzondere aandacht verdient, is de risicoallocatie. Een belangrijke meerwaarde van PPS als aanbestedingsvorm is dat het (idealiter) toelaat dat de risico's worden gedragen door de partij die het best uitgerust is om deze risico's te dragen en te minimaliseren. Een goede vergelijking van PPS met klassieke alternatieven vereist dus een perfecte waardering van deze risico's in hoofde van de opdrachtgever. Met andere woorden: wat is de "kostprijs" van de risico's als deze worden gedragen door de overheid? De verzekerbare risico's kunnen relatief eenvoudig worden gewaardeerd door consultatie van verzekeringsexperts. De niet-verzekerbare risico's daarentegen zijn veel moeilijker te waarderen en zullen onvermijdelijk bijdragen tot een grotere foutenmarge rond de plafondprijs.

Een correcte inschatting van de kostprijs van het klassieke alter-

natief vereist dat de opdrachtgever vooraf de meest efficiënte methode kent om tegemoet te komen aan een bepaalde behoefte. Wanneer de behoefte bijvoorbeeld is om een bepaald aantal passagiers per dag van punt A naar punt B te vervoeren, zal bij het uitwerken van een PSC al een belangrijke assumptie moeten gemaakt worden met betrekking tot de manier waarop deze behoefte ingevuld zal worden: trams, bussen, In situaties waar de opdrachtgever reeds aanzienlijke ervaring heeft met soortgelijke projecten is het niet ondenkbaar dat zij zich een goed beeld kan vormen van wat de meest efficiënte oplossing biedt. Bij types projecten die eerder nieuw zijn voor de opdrachtgever lijkt dit minder waarschijnlijk en lijkt het wenselijk de markt te laten spelen bij het (mee)bepalen van de meest geschikte oplossing.

Het ontbreken van goede afspraken over risicoverdeling kan effectief leiden tot het uit de hand lopen van projectkosten. In de huidige DBFM-contracten is de risicoverdeling tussen opdracht-

nemer en opdrachtgever dan ook steeds een goed uitgewerkt onderdeel dat daarnaast een belangrijk onderwerp is tijdens de dialoofase resp. onderhandelingen. In Nederland bestaat er een nationaal standaard DBFM(O)-contract waarin een heldere risicoverdeling is opgenomen. In de Belgische praktijk kan worden vastgesteld dat 90% van de contracten gelijklopend is en als standaard kan worden beschouwd, maar dat diverse aanbestedende overheden toch specifieke aanpassingen maken, die voornamelijk effect hebben op de risicoverdeling.

Elementen inzake risicoverdeling die kunnen verschillen tussen contracten zijn o.m.:

➤ Het toekennen van mijlpaalvergoedingen bij voorlopige oplevering of tussentijdse opleveringen in de bouwfase (het vooraf betalen van een al dan niet aanzienlijk mijlpaalbedrag verlaagt het risicoprofiel van de opdrachtnemer en vermindert zijn financieringsrisico op vlak van projectfinanciering);

- Verzekeringspakket (verplichte en vrije verzekeringen die door de opdrachtnemer moeten afgesloten worden);
- Tussenkomst door de opdrachtgever bij buitengewone premiestijgingen van verzekeringspremies op basis van schommelingen op de internationale markten;
- Prijsherzieningsformules op onderhoud en op de hoofdsom van de investering;
- Prijsherzieningsformule op de investeringswaarde (al dan niet vaste of aanpasbare prijs ten opzichte van de opgegeven investeringswaarde bij offerte/ BAFO);
- Renterisico tussen ogenblik van offerte/ BAFO en financial close (bepaalde opdrachtgevers leggen dit risico bij de opdrachtnemer die derhalve een inrijzing van de kans op renteschommelingen in zijn prijs moet incalculeren);

- ▶ Zakelijke rechten op het bouwterrein (recht van opstal, erfpacht) of een louter bouwrecht op gronden van de aanbestedende overheid
- ▶ Al dan niet voorzien van een maximumgrens (cap) op de vrijwaringsplicht van de opdrachtnemer;
- ▶ Voorzien van een benefit-sharing bij herfinanciering (verdelen van het herfinancieringsvoordeel tussen opdrachtnemer en opdrachtgever);
- ▶ Lijst van gevallen van overmacht (force majeure), die al dan niet limitatief is;
- ▶ Al dan niet betalen van bijkomende vergoedingen door de opdrachtgever, zoals bij schade door derden aan de infrastructuur;
- ▶ Al dan niet overdragen naar volgende periodes van sancties (boetepunten) indien de beschikbaarheidsvergoeding in een bepaalde periode onvol-

doende zou zijn om de sanctie te betalen;

- ▶ Duur van de onderhoudsverplichtingen (over de gehele looptijd van het project of slechts gedeeltelijk, vb. voor softdiensten



ESR2010 en risico-allocatie

Het Europese Systeem van Rekeningen is in de Belgische praktijk steeds een belangrijke factor geweest bij de initiële motivatie om PPS-projecten uit te voeren, voornamelijk doordat PPS-projecten op off-balance basis konden uitgevoerd worden en derhalve geen effect hadden op de lopende begroting en het schuldsaldo van de overheid. Hierdoor konden vele infrastructuurprojecten die in het verleden werden uitgesteld toch versneld worden uitgevoerd omdat de impact op de begroting kon gespreid worden in de tijd (cf. inhaalbeweging scholenbouw, sporthallen, missing links wegebouw, ...).

De keuze voor DBFM was daarbij interessant omdat in de relatie met de private partner kon gezocht worden naar de optimale risico-allocatie, nl. de risico's alloceren bij de partij die ze het best kon beheersen en er dus de laagste risicopremie voor aanrekenen. Typisch werden alle bouwrisico's, projectmanagement, beschikbaarheidsrisico, regulier en groot onderhoud, coördinatierisico's tussen verschillende onderaannemers, bouwplanning, etc. bij de private partner gelegd. De private partij had hiervoor de juiste ervaring en kreeg de nodige incentives om dit te doen. Door een goede risicobeheersing kan de kandidaat zijn beschikbaarheidsvergoeding optimaal bepalen en bijgevolg een lagere bieding indienen. Bij andere risico's zoals overmacht of vandalisme, werd een gedeelde risicospreiding gezocht en voor risico's die de private sector hoe dan ook niet kon absorberen werd het risico bij de overheid gelaten (cf. bij klassieke aanbestedingen behoudt de overheid in principe alle risico's doch worden deze risico's niet begroot).

Een optimale risico-allocatie leidt theoretisch tot de laagste prijs voor de overheid omdat risico's op die manier optimaal worden geprijsd. Risico's die niet beheersbaar zijn, leiden tot irrationele ramingen van de risicopremie, het nemen van onverantwoorde risico's of tot het louter afhaken van bepaalde kandidaten die het project zonder deze risico's wel goed zouden kunnen uitvoeren. Het optimum komt ook tot uitdrukking in een

PSC: de waarde van de overgedragen risico's die naar de private sector worden geschoven zullen zo lager ingeschat kunnen worden.

Onder voortschrijdende druk van INR en Eurostat bij de interpretatie van de ESR2010 regels, werd de risico-allocatie de afgelopen jaren zodanig aangepast dat meer en meer risico's bij de private partijen werd gelegd. Het is duidelijk dat hierbij risico's zitten die niet optimaal door de private sector kunnen worden ingeschat en beheerst, wat geleid heeft tot een te ver doorgedreven risicoverschuiving naar de private partijen met soms suboptimale oplossingen. De impliciete kostprijs voor DBFM-M(O) is daarmee verhoogd, o.m. door het incalculeren van bijkomende risicopremies en het verhogen van het vereiste kapitaalrendement dat als buffer dient voor het opvangen van onvoorziene omstandigheden. Indien, op basis van de PSC-analyse, de prijs van de aanbesteding in DBFM duurder wordt dan de klassieke aanbesteding, is het aangewezen om een klassieke aanbesteding te doen.

Bepaalde overheden zijn om deze reden afgestapt van het streefdoel om ESR-neutrale PPS-projecten op te zetten. Zo gaat het Mastergebouw Lokale Politie Antwerpen expliciet uit van een niet-ESR neutrale DBFM op 25 jaar, wat de aanbestedende overheid (AG Vespa) heeft toegelaten om bepaalde risico's zelf te behouden en de biedingsprijs te optimaliseren. Ook andere aanbesteders houden rekening met een herkwalificatie door Eurostat van hun projecten, en voorzien ab initio in het bestek bepalingen met betrekking tot het terugnemen van risico's in dergelijk geval. Uiteindelijk zal een goed gestructureerde DBFM-procedure meer dan voldoende synergie kunnen bieden op vlak van kwaliteit en geïntegreerde aanbesteding om een hogere Value for Money te realiseren ten opzichte van klassiek aanbesteden en zou het argument van de boekhoudkundige verwerking niet doorslaggevend mogen zijn.

3.3. Discontovoet voor het vaststellen van de plafondprijs

Nadat de analyse is gemaakt of een project economisch of maatschappelijk relevant is en moet uitgevoerd worden (investeringsbeslissing en/of MKBA) zal een overheid de keuze moeten maken welke uitvoeringsvariant de meest aangewezen is. De evaluatie of een project best in een PPS-formule moet aanbesteed worden dan wel beter via een klassieke aanbesteding dient te verlopen dient uit te gaan van de vraag welk van beide alternatieven de hoogste 'value for money' (VfM) oplevert.

Typisch zal de PPS-opdrachtnemer een projectvennootschap (SPV) oprichten die als contractpartij optreedt ten opzichte van de aanbestedende overheid. De SPV levert een brede waaier van diensten zoals het ontwerp, bouw, financiering, onderhoud en eventueel exploitatie van de opgerichte infrastructuur. Daarnaast worden ook een aantal risico's overgedragen aan de SPV die bij een klassieke aanbesteding bij de

overheid blijven. Als tegenprestatie ontvangt de SPV dan een vergoeding ofwel van de overheid (beschikbaarheidsvergoedingen) ofwel van de gebruikers van de dienst (vb. tolheffingen) in functie van de beschikbaarheid resp. van het gebruik van de dienst.

In een VfM analyse zal de overheid de actuele waarde berekenen van de verwachte totale kosten over de looptijd van het PPS-project (de zogenoemde 'Public Private Comparator' of PPC) en deze vergelijken met de theoretische kost die zij zou lopen indien ze het project via een reeks van klassieke overheidsopdrachten zelf zou realiseren (de zogenoemde 'Public Sector Comparator' of PSC). In de praktijk wordt echter vastgesteld dat overheden de neiging hebben om te kiezen voor uitvoering in PPS-vorm om diverse – politieke en ideologische - redenen. Boardman et al. (2016) suggereert een aantal argumenten. In de eerste plaats is er het geloof dat de private sector een grotere controle heeft op projecten dan de overheid en dat zij daarom op een efficiëntere wijze infrastructuurpro-

jecten kan realiseren. Ten tweede dekken PPS-projecten de risico's van de overheid beter in, omdat in een PPS-project de risico's daar worden gelegd bij de partij die ze het best kan beheersen en er dus de laagste prijs voor zal vragen, en dat projecten op basis van een vaste prijs en vaste termijn worden opgeleverd. Ten derde is er het argument van de buitenbalans financiering, waarbij bij een ESR-neutrale structurering van een project men toch niet beperkt wordt door budgettaire regels inzake staatsschuld (zoals de Maas-tricht norm). Tenslotte is er het argument dat hierdoor infrastructuur sneller kan gerealiseerd worden door nu behoefte te kunnen invullen doch slechts op termijn te betalen (realiseren van 'missing links'). Al deze argumenten leiden ertoe dat de oefeningen om VfM aan te tonen vaak het PPS-alternatief bevoordeligen.

Bij de analyse van de alternatieven kan men ofwel vertrekken van het uitgangspunt dat de actuele waarde van de kosten voor de overheid geminimaliseerd dient te worden, ofwel van het uitgangs-

punt dat de opbrengst voor de maatschappij dient gemaximaliseerd te worden.

De discontofactor waarmee men de cashflows die de overheid zal betalen over de totale levenscyclus van een project verdisconteert, is daarbij een zeer belangrijke factor.

Op het eerste zicht zou men kunnen stellen dat bij het vergelijken van alternatieven de discontovoet om een serie cashflows met elkaar te vergelijken enkel een relatief belang heeft: bij een hogere discontovoet worden beide alternatieven vertaald naar een lagere actuele waarde doch wijzigt de onderlinge rangschikking niet. Dit is echter niet het geval! Een van de gekende valkuilen is namelijk het "Fisher's point of intersection": naarmate men cashflows verdisconteert aan een discontovoet onder dit intersectiepunt of erboven zal de rangschikking, of de keuze van een alternatief anders zijn dan omgekeerd. Hierna volgt een voorbeeld om dit te illustreren.

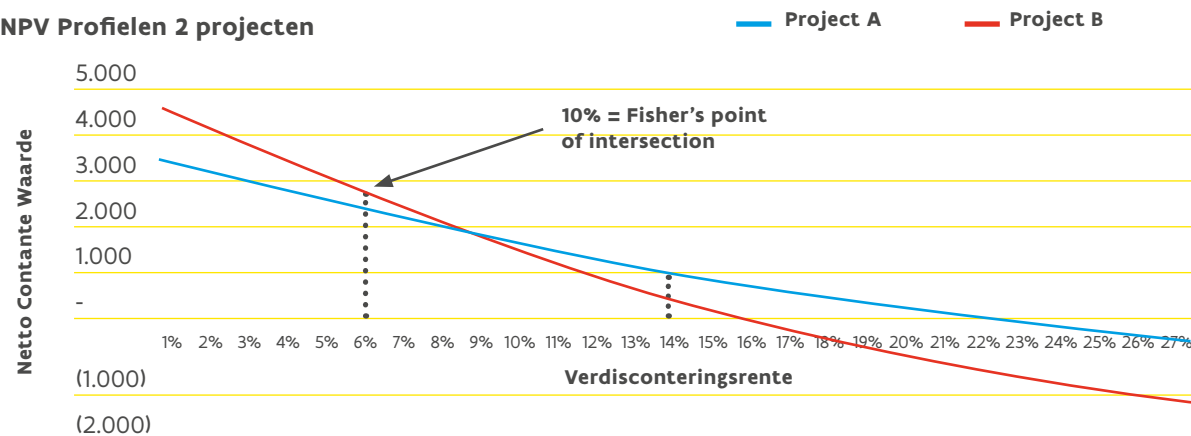
Stel 2 biedingen hebben volgende kasstromen:

Jaar	Project A	Project B
-	(5.000)	(5.000)
1	2.085	-
2	2.085	-
3	2.085	-
4	2.085	9.677
IRR	24,14%	17,95%

Wanneer we deze projecten op Internal Rate of Return (IRR)-basis zouden evalueren, zou voor project A gekozen worden (nl. het project dat het hoogste rendement oplevert). Indien voor deze 2 projecten de netto contante waarde voor verschillende discontovoeten grafisch wordt uitgezet bekomen we het volgende (figuur 5).

Opmerkelijk is dat indien voor een discontovoet gekozen wordt die lager is dan 10%, de overheid project B zal verkiezen boven project A. Indien de discontovoet hoger is dan 10% wordt gekozen voor project A. Het punt waar de netto contante waarde van beide projecten gelijk

NPV Profielen 2 projecten



Figuur 5

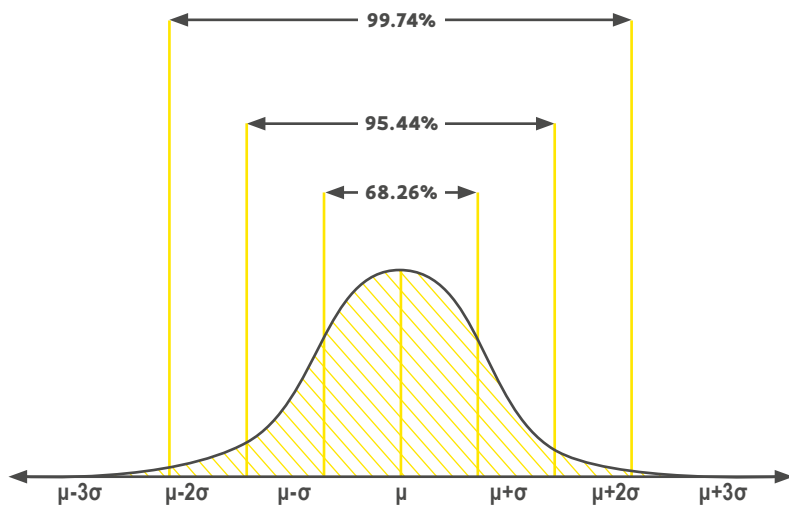
zijn aan elkaar is het zogeheten "Fisher's point of intersection". Dit duidt het belang aan van het bepalen van de disconto en de mogelijk verkeerde beslissingen die kunnen voortvloeien uit het stellen van een verkeerde discontovoet

Boardman et.al. (2016) maakt inzake de bepaling van de discontovoet een interessante analyse gestoeld op de financiële theorie. Hierin wordt gesteld dat men de kasstromen van de uitvoeringsvarianten dient te verdisconteren aan de risicovrije rente aangepast voor het systematisch risico van dit alterna-

tief. Omdat men vooraf niet steeds de werkelijke kosten van een alternatief exact kan voorspellen zal er steeds een risico bestaan dat de uiteindelijke kostprijs voor de overheid afwijkt van de initiële ramingen, en dient men hiervoor dus een risicofactor in rekening te brengen.

Bij het opmaken van een PPC en PSC zal men schattingen maken van verwachte cashflows voor de overheid (zoals bouwkosten, transactiekosten, onderhoudskosten, kosten voor vervangingsinvesteringen en groot onderhoud, managementkosten, enz.), waaraan

men een kans koppelt. De actuele waarde van de cash flows in een PPC en PSC is het gemiddelde van de mogelijke uitkomsten van de ramingen. In onderstaande gauss curve (figuur 6) is de meest waarschijnlijke actuele waarde voor de overheid weergegeven als de gemiddelde waarde μ . Per definitie is het 'totale risico' de standaardafwijking σ van het gemiddelde. Bij een normale verdeling van de waarschijnlijkheden is de kans dat de actuele waarde met één standaarddeviatie van het project afwijkt van het gemiddelde is 68.26%.



Figuur 6

Risico wordt in de moderne portefeuilletheorie (Markowitz) opgedeeld in niet-systematisch risico en systematisch risico.

Het niet-systematische risico heeft betrekking op het specifieke project en kan geëlimineerd worden door diversificatie. Overheden hebben typisch een portefeuille van zeer vele projecten en daarbij zullen sommige projecten goed presteren en andere minder goed dan verwacht. Door het aanhouden van vele verschillende projecten compenseren de positieve met de

negatieve resultaten en wordt het risico weg-gediversifieerd. Men zal in principe in de cashflows van een specifiek project dus wel rekening houden met de niet-systematische risico's die onderkend zijn, doch in de discontovoet om deze cashflows naar de contante waarde om te rekenen, dient men geen rekening houden met dit risico.

Anderzijds is het systematische risico eigen aan alle activa in eenzelfde klasse en kan dit niet weggediversifieerd worden door de overheid. Zo is er in principe een negatieve cor-

relatie voor infrastructuurprojecten met schaduwtoelagen zoals wegen, bruggen of tunnels. Hierbij betaalt de overheid een vergoeding aan de operator in functie van het aantal wagens dat gebruik maakt van de weg, brug of tunnel. Naarmate de economie gunstig evolueert zal het gebruik van de infrastructuur stijgen en de kost voor de overheid toenemen. In dit geval kan gesteld worden dat het systematisch risico voor de overheid negatief is: meer gebruik leidt tot hogere kosten. De discontovoet om de verwachte kasstromen te verdisconteren dient in dit geval **lager te zijn dan de risicovrije rente**. In de PPC zal daarom dergelijk project tot een hogere actuele waarde leiden en dus minder goed scoren ten opzichte van een uitvoeringsvariant waarbij dit risico er niet is.

Bij situaties waar er een negatieve correlatie is tussen de evolutie van de economie en het gebruik van een infrastructuur, zoals ziekenhuizen en gevangenis, zal de bezetting ervan dalen bij stijging van de inkomens. Een overheid die betaalt op basis van gebruik zal daarom bij een aantrekkende economie

minder gaan betalen en ziet zich geconfronteerd met een positief systematisch risico. De kasstromen van dergelijke projecten dienen daarom verdisconteerd te worden aan een **hogere discontovoet dan de risicovrije rente**. Dergelijke projecten zullen een lagere actuele waarde hebben voor de kost aan de overheid en dus beter scoren dan identieke projecten die geen positief systematisch risico hebben.

Bij PPS-projecten waarbij de overheid een vaste beschikbaarheidsvergoeding betaalt, is er geen systematisch risico: ongeacht de evolutie van de markt zal zij een vergoeding betalen die afhankelijk is van de prestatie van de SPV. In dit geval dient de discontovoet niet te worden aangepast en worden de kasstromen verdisconteerd aan de **risicovrije rente**.

In het geval van de PSC tenslotte, waarbij de overheid het alternatief evalueert van een klassieke aanbesteding, zal ze geen vaste prijscontracten afsluiten voor de bouw of lange termijncontracten voor het onderhoud. Ze zal geconfronteerd

worden met een positieve correlatie tussen prijzen voor bouw en lonen en de evolutie van de markt en het gebruik van de infrastructuur (meer gebruik leidt tot meer onderhoud en hogere kosten), zodat ze meer zal betalen als de economie aantrekt en omgekeerd. Daarvoor dienen de kasstromen verdisconteerd te worden aan een **lagere discontovoet dan de risicovrije rente**.

Discontofactor bij Maatschappelijke Kosten Baten Analyse

Een andere manier om naar projecten te kijken in plaats van het minimaliseren van de kosten, is om de meerwaarde voor de maatschappij in zijn geheel te beschouwen. Daarbij wordt een inschatting gemaakt van de netto-opbrengsten voor de bevolking (maatschappelijke opbrengsten minus de maatschappelijke kosten). Bij deze analyse zal gezocht worden naar die uitvoeringsvariant waarvan de actuele waarde het hoogst is. De cashflows van de MKBA worden daarbij verdisconteerd aan de zogenoemde 'sociale discontovoet' of SDR. Deze

sociale discontovoet refereert niet aan de risicovrije rente waaraan de overheid kan lenen maar is de opportuniteitskost voor een representatief individu waaraan hij bereid is om consumptie vandaag op te geven voor consumptie in de toekomst. Alhoewel deze methode theoretisch zeer interessant lijkt, leidt het vaststellen van deze sociale discontovoet tot vele prakti-

sche problemen en blijkt ze in de praktijk voorlopig enkel toegepast in Groot-Brittannië.

Toepassing van discontofactoren in verschillende landen

Tabel 1 geeft een overzicht van de voornaamste eigenschappen die VfM methodologieën die toe-

gepast worden in 9 verschillende OESO-landen (Boardman et al., 2016). Uit dit onderzoek blijkt dat er geen overeenstemming is omtrent hoe de VfM analyse gedaan moet worden. Zes op de negen landen gebruiken een verdisconteringsrente die gebaseerd is op de rentevoet waaraan de overheid leent die wordt gecorrigeerd in overeenstemming met het risi-

Tabel 1. The major differences in VfM appraisal practices in jurisdictions with institutionalized PPP programs

Jurisdiction	Discount rate	Adjust the cash costs or PVs for risks transferred	Adjust the PSC's cash costs for optimism bias
Australia	Each procurement method's risk-free rate, adjusted for systematic risk	Yes	No
British Columbia, Canada	PPP's WACC	Yes	No
France	Government borrowing rate	Yes	No
Germany	Government borrowing rate	Yes	No
Ireland	Government borrowing rate	Yes	No
Netherlands	PPP's WACC	Yes	No
Ontario, Canada	Government borrowing rate	Yes	No
South Africa	Government borrowing rate	Yes	No
UK	Social discount rate	No	Yes

co van het project, twee andere gebruiken de gemiddelde financieringskost van de SPV. Dit wijst erop dat deze landen hun analyse maken vanuit het uitgangspunt welk alternatief de grootste VfM genereert voor de overheid. Groot-Brittannië daarentegen gebruikt de SDR als verdisconteringsrente zonder correcties te maken voor project risico's. Hieruit kan geconcludeerd worden dat Groot-Brittannië nagaat welke aanbesteding het meeste waarde bijbrengt voor de maatschappij.

3.4. Sluit plafondprijs concurrentie uit op prijs?

Indien de aanbestedende overheid een plafondprijs opgeeft waarbij de aanbidders niet mogen aanbieden op risico van uitsluiting en indien bovendien de plafondprijs zodanig scherp gezet wordt omdat reeds rekening wordt gehouden met de te realiseren meerwaarde ten opzichte van een klassieke aanbesteding,

zou men kunnen verwachten dat alle aanbidders op of net onder de plafondprijs gaan indienen. Zo wordt het financieel criterium de facto uitgesloten omdat alle bidders nagenoeg dezelfde punten voor prijs behalen. De concurrentie tussen de aanbidders wordt dan volledig op de technische criteria uitgespeeld.

Niets is echter minder waar: uit de ervaring in Nederland (cf. infra) blijkt dat de concurrentie op prijs evenzeer blijft spelen en het financieel criterium een aandeel van 40 à 60% in het gunningscriterium kan behouden. Biedingen zitten in de praktijk steeds onder de plafondprijs en de verschillen kunnen zelfs groot zijn indien partijen er in slagen op basis van innovatieve ideeën de gevraagde output en kwaliteit aan te bieden aan lagere prijzen.

Omgekeerd, bidders die tijdens de concurrentiegerichte dialoog merken dat ze niet kunnen aanbieden aan de plafondprijs kiezen ervoor om niet mee te bieden en vervroegd uit de wedstrijd te stappen. Op die manier biedt de

plafondprijs zelfs een kostenbesparend element: de plafondprijs is een richtprijs waarvan bidders weten dat ze er onder moeten kunnen gaan. Indien tijdens de eerste calculaties blijkt dat dit niet zal lukken, kunnen ze zich de moeite besparen door het lange en dure aanbestedingstraject aan te gaan.

3.5. Projectfinanciering en de plafondprijs

Een belangrijk element bij het bepalen van de kostprijs van een PPS is de financiering. Een PPS-project wordt typisch grotendeels gefinancierd met schulden. Zo is het niet ongebruikelijk dat 90% en meer van de projectkosten met vreemd vermogen worden gefinancierd.

Bij het vaststellen van de basisrente bij de offerte wordt in principe uitgegaan van de geldende EURIBOR-rente op een referentiedatum voor de indiening (welke ofwel ingedekt wordt op lange termijn via een interest

rate swap of via het aanbieden van een vaste rentevoet op lange termijn). Omwille van de volatiele financieringskost, zal de kostprijs van de financiering veranderen tussen het moment van eerste offerte en contractsluiting. Aangezien de hoge hefboom bestaat dus het risico dat het oorspronkelijk aangeboden bouwprogramma bij een gestegen rentevoet moet gewijzigd worden om binnen een voorafgaande vaste plafondprijs te vallen. Om dit risico op te vangen kan gekozen worden om de plafondprijs vanaf offertefase mee te laten bewegen met de EURIBOR, wat consistent is met de bepaling dat ook de offerteprijs van de aanbidders tussen offertedatum en financial close nog mag variëren.

3.6. Kritische succesfactoren

Een niet correcte plafondprijs kan heel wat nadelen hebben. Daarom wordt hier een lijst van kritische succesfactoren opgesomd:

Succesfactor	Verduidelijking
(Expertise aanwezig voor) goede raming	Kennis van actuele marktprijzen voor bouw- en onderhoud van projecten, biedingskosten, risico-allocatie, enz. laat toe om betrouwbare modellen op te bouwen die naderhand ook basis zijn voor onderhandelingen met de aanbieders en actief beheer en onderhandeling van de haalbare meerwaarden
Gestandaardiseerde aanpak	Gebruik van richtlijnen of 'best practice guidelines' voor aanpak van PSC/PPC en bepaling van de plafondprijs leiden tot een duidelijk referentiekader en herkenbaarheid van de aanpak door de bidders
Vastheid van de plafondprijs	Het is wenselijk om tijdens het proces de plafondprijs niet aan te passen (naar boven of naar onder) om het biedingsproces niet te verstoren. Enkel in geval van wijzigingen in de scope van de opdracht (binnen de lopende procedure) kan een actualisatie van de plafondprijs aangewezen zijn. Anderzijds is onder bepaalde omstandigheden een zekere flexibiliteit mogelijk (cf. par. 5.3) en kan dit het biedingsproces dynamischer maken en tot meerwaarde voor de aanbesteder leiden (cf. par. 4.3).
Benchmarking met buitenlandse voorbeelden	Infrastructuurwerken en vastgoedprojecten zijn wereldwijd aan de orde; Het past bij de kennisopbouw om voeling te houden met case studies en werkwijze in het buitenland zodat kan geleerd worden van best practices of omgekeerd, dat gemaakte fouten niet herhaald worden.
Rapportering	Het publiek bekendmaken van de plafondprijs en de ex ante gerealiseerde meerwaarde kan een bijkomende incentive zijn voor de aanbestedende overheid om het huiswerk degelijk en goed onderbouwd te maken. De toets met het publiek en de positieve uitstraling die kan bereikt worden met projecten waarin daadwerkelijk meerwaarde wordt gerealiseerd kan een stimulans zijn en op haar beurt nuttige benchmarkinfo geven aan de markt voor toekomstige projecten.

De mate waarin ervaringen met de aanbesteding van projecten met een plafondprijs centraal wordt beheerd zorgt voor bijkomende kennisopbouw en expertise bij de aanbestedende overheid. Zo kan ervaring uit een project meegenomen worden naar andere sectoren en kennis opgebouwd worden. In Nederland worden alle infrastructuurprojecten centraal beheerd door Rijkswaterstaat waardoor kennis over DBFM en projecten inzake o.m. wegenis, sluizen en openbaar vervoer op 1 locatie wordt bijgehouden. Voor alle vastgoedontwikkelingen van overheidsgebouwen wordt deze kennis door Rijksvastgoedbedrijf bijgehouden en bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie voor justitiehuisen en gevangenissen. In Vlaanderen is er een centralisatie van expertise van vb. Lijninvest en Via-Invest die samen gaan als de Werkmaatschappij (expertise inzake openbaar vervoer en wegenisprojecten, 2 sectoren waarin tot op heden de meeste projecten via DBFM uitgevoerd werden), maar is er daarnaast ook expertise aanwezig bij Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel

(BAM, inzake mobiliteit rond Antwerpen), bij De Scheepvaart / Waterwegen en Zeekanaal (expertise inzake waterwegen, sluisen en bruggen), bij CISM (inzake sportinfrastructuur), bij het Agentschap Facilitair Bedrijf (inzake overheidsgebouwen) en bij diverse andere agentschappen. Op Belgisch niveau is voornamelijk de Regie der Gebouwen actief als speler inzake vastgoedprojecten voor federale overheidsgebouwen via DBFM (o.m. gevangnissen).

In de zoektocht naar het meest aangewezen niveau van expertise lijkt het aangewezen om een evenwicht na te streven tussen centraliseren van expertise inzake aanbesteden en de realisatie van meerwaarde enerzijds en de decentrale sector kennis over het specifieke project bij de vakdepartementen en agentschappen anderzijds.

Ervaring met prijszetting van plafondprijzen wordt typisch opgebouwd door meer projecten uit te voeren in een sector. De prijs zal bijgevolg nauwer aansluiten met de uiteindelijke contractprijs naar-

mate de complexiteit van het project beperkter is en aansluit met bestaande en gekende infrastructuur. Dit komt vaak tot uitdrukking in de ex-ante gerealiseerde en gerapporteerde meerwaarde: bij wegenprojecten is vaak vrij goed vooraf in te schatten wat de kostprijs van een baanvak zal zijn (in functie van breedte baanvak, het aantal bochten, aanwezigheid van kunstwerken zoals bruggen, wegsignalisatie, verkeerslichten, borden, etc.). De plafondprijs zal een bedrag zijn dat dicht in de buurt ligt bij de prijs waarvoor de meeste aannemers de werken kunnen uitvoeren, en is de kans op zeer grote meerwaarde dan ook beperkter.

Bij projecten in relatief nieuwe sectoren zoals bouw van sluisen, bleek de ex ante meerwaarde soms veel groter te zijn, omdat de initiële plafondprijs onvoldoende de aangeboden innovatieve technieken en actuele bouwrijzen kon anticiperen en de inschatting eerder conservatief werd gemaakt. Naarmate er meer sluisprojecten in de markt worden gezet zal de plafondprijs

in de toekomst wellicht opnieuw dicht bij de effectieve contractprijs komen. In het algemeen kan men inderdaad verwachten dat er een voortschrijdend inzicht is waarbij incrementele innovatie en creativiteit kan worden geleverd door een geïntegreerde aanpak. Deze effecten kunnen zich o.m. uitdrukken in minder hinder, een betere organisatie en slimme oplossingen.

Bij ICT-projecten of nieuwe technologieën is het vaak nog lastiger om een correcte plafondprijs te bepalen, o.m. omdat nieuwe soft- en hardware dient te worden ontwikkeld, de prijszetting van licenties kan afhankelijk zijn van vele externe factoren zoals de uitrol ervan naar andere potentiële klanten, enz. Als voorbeeld kan o.m. verwezen worden naar het DBFM-project Kilometerheffing (opzet van een database voor vrachtwagens en servicesysteem voor het registreren en controleren via nummerplaatherkenning van on board units via een satellietstelsel) of de digitaliseren van administratieve processen op bussen en trams van De Lijn (Reti-

bo – Retributie, ticketing & board computers), of nog een nieuw vervoermiddel zoals hybride of zelfrijdende bussen. In dergelijk projecten is een voorafgaande marktbevraging een optie om voeling te krijgen met de mogelijkheden in de markt, maar ook tijdens de competitieve dialoog en/of onderhandelingen zal een verdere fine-tuning van de referentieprijzen en marktconformiteit van de offertevraag aan de orde zijn. De kans dat de plafondprijs te hoog of te laag wordt vastgelegd is dan ook reëel.



Plafondprijs bij aanbesteding van windmolenparken

Bij off shore windmolenparken (maar ook bij o.m. biomassacentrales, grote zonnepanelenparken en warmtekrachtkoppelingcentrales) speelt de rol van subsidies door de overheid nog steeds een doorslaggevende rol. Ondanks het verbeteren van het rendement van de technologieën, blijft het toekennen van groene of blauwe stroomcertificaten essentieel voor het rendabel maken van de projecten.

In België is het tot nu toe in de praktijk dat kandidaat-uitbaters windmolenparken een concessie verkrijgen voor het oprichten en uitbaten van een windmolenpark. In een volgende fase wordt dan onderhandeld met de overheid over het niveau van de subsidies die ze zal bekomen voor het produceren van groene energie. Het door de overheid vastgelegd subsidieniveau bepaalt vervolgens de rentabiliteit van het project voor de promotoren.

In het buitenland worden offshore windmolenparken meer en meer op basis van een geïntegreerde aanbestedingsvorm in de markt gezet (DBFM met aanbesteding van de vergunning en subsidie). Daarbij wordt een vorm van plafondprijs gebruikt. De overheid legt immers de maximale subsidie vast die ze wil besteden aan een geproduceerde kWh groene energie. Kandidaten kunnen dan bieden aan prijzen onder deze richtprijs.

Zo won het Deense Dong van 8 andere kandidaten in juli 2016 het contract voor Borssele 1 en 2, een park van 700 MW. Het bedrijf is bereid stroom te leveren voor een subsidie van 72,7 EUR per megawattuur (MWh), exclusief 14 EUR/MWh transportkosten van de netbeheerder. Dat is ruim onder het subsidiemaximum: er was een plafondprijs van 124 EUR/MWh bepaald. Met de subsidie dekt de overheid het verschil tussen de kostprijs en de marktprijs, die op dit moment onder de 30 EUR/Wh ligt. Deze aanbestedingsvorm leverde Nederland een besparing op van 2,7 mrd EUR gespreid over 15 jaar ten opzichte van de subsidie die ze aanvankelijk bereid was te betalen.

In december 2016 won Blauwwind II c.v., (een consortium van Shell, Van Oord, Eneco en Mitsubishi/DGE) de kavels III en IV voor het gebied Borssele voor een prijs van 54, EUR/MWh.

In september 2016 won het Zweedse Vattenfall een gelijkaardige aanbesteding voor een 350 MW near shore windmolenpark aan 0,475 kr/kWh (64 EUR/MWh).

Risico's bij gebruik van een relatief puntensystemen

Bij aanbestedingsprocessen dienen steeds de beoordelingscriteria vooraf vastgelegd te worden. Een van de problemen is dat de diverse aspecten van een bieding op vlak van prijs en kwaliteit dienen omgezet te worden in punten. Daarbij kan men punten toekennen op basis van:

- ▶ De gemiddelde prijs (1 punt = gemiddelde prijs/ aantal punten)
- ▶ De laagste prijs (1 punt = laagste prijs/ aantal punten)
- ▶ Evenredige verdeling tussen hoogste en laagste prijs (1 punt = (hoogste prijs – laagste prijs) / aantal punten)
- ▶ Laagste prijs gedeeld door de prijs van de inschrijver of pro rata de laagste prijs (aantal punten x laagste prijs/ prijs van de inschrijver)
- ▶ Vaste stappen verdeeld over de inschrijvingsprijzen

Al deze systemen hebben een gemeenschappelijk nadeel, dat is dat ze gebaseerd zijn op relatieve verhoudingen tussen de bidders. Voor eenzelfde bieding kan de keuze voor een ander puntensysteem ook sterk uiteenlopende resultaten opleveren. Door uitsluiting van een van de partijen kan de ranking wijzigen.

Voorbeeld²:

In een puntensysteem waarbij het aantal punten afhankelijk is van de laagste prijs, zou in onderstaand voorbeeld de aanbesteding mislukt zijn, omdat gekozen moet worden voor de aanbieder die nauwelijks kwaliteit biedt (5 punten op 50) tegen een partij die bijna perfect aanbiedt wat de aanbesteder zocht (45 punten op 50). Het financieel criterium levert immers geen punten op voor de duurste bidder.

Relatieve punten	Prijs	Punten	Kwaliteit	Totaal	Ranking
Maximum punten		50	50	100	
Inschrijver A	160.000	-	45	45	2
Inschrijver B	80.00	50	5	55	1
Laagste prijs	80.000				
Waarde 1 punt	1.600				

Indien vooraf een vaste waarde per punt was bepaald, op basis van de inschatting van de laagste prijs, had de uitkomst er totaal anders uitgezien:

Relatieve punten	Prijs	Punten	Kwaliteit	Totaal	Ranking
Maximum punten		50	50	100	
Inschrijver A	160.000	30	75	2	1
Inschrijver B	80.00	50	5	55	2
Laagste prijs	80.000				
Laagste geschatte prijs	200.000				
Waarde 1 punt	4.000				

Dit voorbeeld illustreert ook dat de opdrachtgever vooraf een duidelijk zicht moet verwerven op wat hij maximaal overheeft voor kwaliteit.

4. Varianten op plafondprijs

4.1. Richtprijs ('soft' plafondprijs)

In Nederland wordt voor huisvestingsprojecten gewerkt met een richtprijs. Deze prijs wordt op dezelfde wijze bepaald als een plafondprijs maar is minder stringent, in die zin dat het ook biedingen zal toelaten die boven de biedprijs liggen. Het overschrijden van de plafondprijs is normaal een uitsluitingscriterium en een harde limiet voor de biedingen.

Het toelaten van overschrijdingen maakt dat dergelijke prijs enkel een indicatie is van wat de aanbestedende overheid als interne verwachting heeft gevormd van de uiteindelijke biedingsprijs of realisatieprijs en

wat ze mogelijk ook als totaalbudget heeft vastgelegd in haar meerjarenbegroting. In die zin geeft het informatie over wat de aanbestedende overheid zeker kan betalen. Naast deze indicatieve waarde is er voor de bidders geen juridisch belang.

In het DBFM-dossier voor de bouw van een eerste cluster van 7 stalen bruggen over het Albertkanaal, werd door de aanbestedende overheid De Vlaamse Waterweg, per brug een gedetailleerde richtprijs opgegeven. Deze richtprijs was een weergave van de prijscalculatie op bij de opmaak van de plannen bij het vergunningsdossier werden opgemaakt. De meetstaten werden gebaseerd op klassieke aannemingsprijzen. In deze zin gaven de richtprijzen een idee van de calculatie van de overheid in geval van klassieke aanbesteding, doch bevatte de prijs geen beprijzing van o.m. het onderhoud of van de waarde van de risico's en extra kosten die in het dossier werden overgedragen naar de

private partijen. Zo dient de private partij o.m. in te staan voor verzekering, groenonderhoud, energieverbruik en verlichting, of nog het betalen van een huurvergoeding via 'Lane Rentals' indien de opdrachtnemer de ruimte onder de brug of op de brug in gebruik neemt voor onderhoud.

Toch is het geven van een richtprijs en het correct inschatten ervan van groot belang voor het bekomen van de meest aangewezen kandidaten en optimale biedingen. Zo kan in geval van aanzienlijke onderschatting van de richtprijs de overheid a priori partijen doen afhaken voor wie het aanbestedingsbedrag te laag leek te liggen, waar ze wel hadden meegedaan indien de prijzen die op basis van de uiteindelijke biedingen fors boven de richtprijs zouden blijken te liggen. In die zin dient ook een richtprijs alle elementen te bevatten en methodologisch op eenzelfde wijze te worden opgebouwd als een plafondprijs.

4.2. Bodemprijs

Het concept van bodemprijs sluit aan bij de praktijk om abnormaal lage prijzen uit te sluiten van de bieding. De aanbesteder wenst een minimaal niveau van kwaliteit te krijgen en laat niet toe dat er onder een minimale prijs wordt geboden. Deze norm laat toe om niet in een neerwaartse spiraal terecht te komen en te eindigen met een kandidaat die zeer laag geboden heeft maar kwalitatief niet het gewenste project of dienst te kan leveren. Door het instellen van een bodemprijs wordt de concurrentie op prijs naar beneden uitgesloten. Anderzijds kan de opdrachtgever belangrijke prijsvoordelen of creativiteit inzake innovatie missen, omdat haar bodemprijs wellicht berekend zal worden op gekende technieken en prijzen.

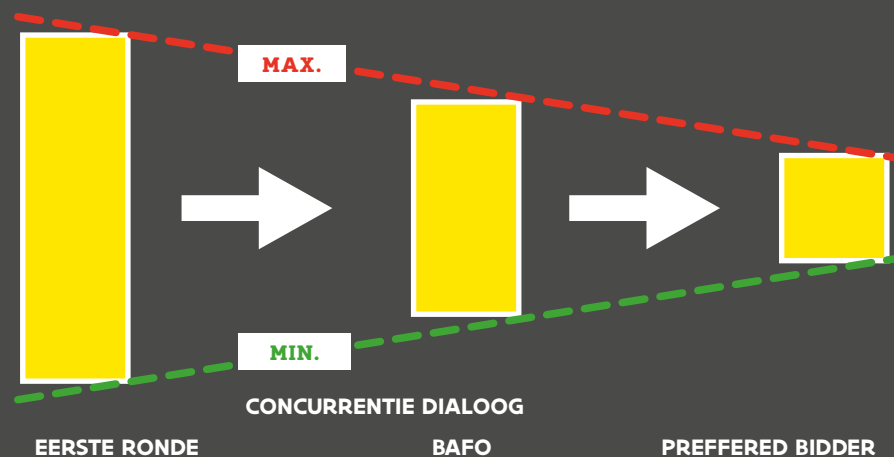
4.3. Prijstrechter

Uit de gesprekken die wij voerden met experts kwam een alternatieve benadering naar voor die een antwoord biedt op een aantal van

de beperkingen aan een plafondprijs. Wij zullen deze methode de “prijstrechter” noemen. In plaats van vooraf “de” plafondprijs te bepalen, bestaat deze methode uit een iteratief proces, waarbij voor en tijdens de aanbestedingsprocedure een aanvaardbare richtprijs wordt bepaald binnen een steeds smaller wordend fouteninterval. Naarmate de procedure vordert krijgt de opdrachtgever steeds betere en vollediger informatie ter beschikking, wat het mogelijk maakt om een steeds meer nauwkeurige inschatting te maken van wat een aanvaardbare kostprijs is, gegeven de vereiste outputspecificaties.

Werken met een range als plafondprijs?

In een procedure van concurrentiegerichte dialoog zou men kunnen denken aan de toepassing van een plafondprijs die aanvankelijk gedefinieerd wordt als een brede range tussen een minimum en maximumbedrag, en gedurende het proces verder vernauwd wordt.

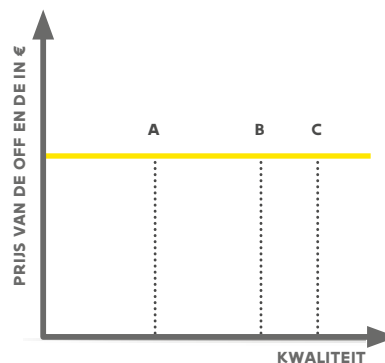


Tijdens de verschillende biedings- of onderhandelingsronden wordt daarbij systematisch de range nauwer gemaakt, en dit zowel naar boven als naar onder: de overheid krijgt een beter zicht op de essentiële elementen in de bieding, en kan de bijkomstigheden weglaten om de maximumgrens omlaag te brengen, anderzijds kan zij bepaalde essentiële elementen en kwaliteit aanscherpen die ze belangrijk acht, en de ondergrens optrekken. Zo ontstaat een consensus over de optimale range en kan de optimale invulling worden gegeven aan het project.

Binnen de context van de wetgeving inzake openbare aanbestedingen (zie ook hst. 5) is het echter niet zo duidelijk of dergelijke dialoog kan georganiseerd worden met respect voor de gelijke behandeling van de verschillende kandidaten. Door de minimum en maximale prijs wijzigen tijdens het proces kan mogelijk ook geraakt worden aan de gunningscriteria en bestaat een procesrisico bij bieders die afvallen naarmate ze in een volgende fase niet meer onder de plafondprijs kunnen aanbieden.

4.4. Vaste prijs

Indien de opdrachtgever maximaal wil sturen op kwaliteit is het opleggen van een vaste prijs een mogelijke overweging. De partij die voor een vaste prijs de meeste kwaliteit levert wordt geselecteerd. De aanbesteder weet wat hij betaalt en sluit zoals bij een bodprijs een verlaging van de prijs uit. Optimalisatie vindt uitsluitend plaats op kwalitatieve onderdelen. Dit is alleen realiseerbaar indien de outputspecificaties en het programma van eisen voldoende vrijheid laat aan de bidders om met eigen oplossingen te komen. Het is aan de aanbesteder dan om te beslissen of het aangeboden niveau van de oplossing voldoende kwalitatief is. Een belangrijke randvoorwaarde is dat de aanbesteder vooraf een goede inschatting kan maken van de prijs voor een bepaald afwerkingsniveau. De meerwaarde wordt dan gerealiseerd uit het bekomen van bijkomende kwaliteit voor de vaste prijs die men bereid is te betalen.



De concurrentie dient louter te spelen op aangeboden kwaliteit.

Indien men ook aangeboden kwantiteit zou beoordelen komt dit neer op een aanbesteding voor de laagste prijs: vb. “voor een gegeven budget hoeveel meter spoor / weg / grondstof /... kan er geleverd worden?”

4.5. Taakstellend budget

Bij de opmaak van begrotingen en het inplannen van investeringsprojecten wordt vaak impliciet gebruik gemaakt van plafondprijzen op programma-niveau. De

overheid bepaalt een maximaal budget voor (een reeks) projecten waarbij de output, kwaliteit en omvang van de te realiseren werken en diensten kan ingevuld worden binnen het taakstellend budget door de departementen die de opdracht mogen uitvoeren.

Zo besliste de Vlaamse Regering in 2007 dat voor de realisatie van stelplaatsen via alternatieve financiering bij De Lijn een jaarlijks budget aan beschikbaarheidsvergoedingen voor financiering van de investeringscomponent van 11,75 MEUR op kruissnelheid voor de realisatie van maximaal 13 stelplaatsen.

Bij het programma Scholen van Morgen (eerste cluster van 165 scholen voor totaal 1,5 miljard EUR) ontstond een budgettaire ruimte door de verlaging van btw op scholenbouw van 21% naar 6%. Deze extra ruimte van 160 MEUR laat toe om 17 bijkomende scholen op te richten op basis van een DBM-overeenkomst. Op basis van de

ervaring met de eerste cluster van 165 scholen is binnen de aanbestedende overheid trouwens voldoende kostprijsinformatie en expertise aanwezig om het programma uit te werken dat binnen dit budget past.

De grenzen van het taakstellend budget worden niet expliciet doorgezet in de aanbestedingsprocedure en vormen daardoor geen harde grens voor opdrachtnemers tijdens het biedingsproces. Impliciet vormt het taakstellend budget een grens die door de opdrachtgever bewaakt moet worden. Aangezien biedingen die het volledige programma boven de grens tillen, er onvoldoende financiële middelen aanwezig zijn om de opdrachten te gunnen.

Dergelijk taakstellend budget sluit ook aan bij de benadering van een PSC, waarbij wordt uitgegaan van de vraag: “Welke prijs kunnen we als opdrachtgever betalen voor een project met de gegeven outputspecificaties?”. Vaak worden overheden geconfronteerd met budgettaire beperkingen en kan

slechts een bepaald bedrag per jaar worden vrijgemaakt voor het project. Indien het project als noodzakelijk wordt gezien, is de vraag die zich dan stelt: "Gegeven een maximaal jaarlijks budget, welke outputspecificaties kunnen we verwachten?". Om op deze vraag te antwoorden, kan als volgt worden tewerk gegaan:

- 1) Opstellen van de PSC (zie supra) aan de hand van "ideale" outputspecificaties zonder rekening te houden met de budgettaire beperkingen.
- 2) Berekenen van de NCW en de daaruit volgende plafondprijs voor de beschikbaarheidsvergoeding.
- 3) Vergelijking van deze plafondprijs met het werkelijke budget. De netto contante waarde van het verschil tussen beide geeft de besparingen die moeten gerealiseerd worden.
- 4) Bijwerken van de PSC tot de vereiste besparing gerealiseerd is. Mogelijke voorbeelden van besparingen zijn reducties van

de scope, verminderen van de dienstverlening, optimalisatie van de verhouding regulier onderhoud/ vervangingsinvesteringen, verhoging van de tolerantie voor onbeschikbaarheid, ...

- 5) De resulterende PSC dient als basis voor het opstellen van de outputspecificaties voor de PPS-aanbesteding, met als plafondprijs het vooropgestelde budget.

Het dient benadrukt te worden dat de besparingen in stap 4) realistisch moeten zijn binnen de huidige werking van de opdrachtgever en werkelijke besparingen moeten betreffen. Ze mogen bijvoorbeeld niet leiden tot verborgen bijkomende investeringen of kostenverschuivingen naar andere departementen. Indien dit wel het geval is, moeten deze ook worden meegenomen in de PSC.



5. Plafondprijzen door een aanbestedingsrechtelijke bril

5.1. Plafondprijzen en de vergelijkbaarheid van de offertes

5.1.1. Algemeen

Wanneer in het kader van een PPS-project wordt gekozen om een plafondprijs te voorzien, dient de aanbestedende overheid in het bijzonder oog te hebben voor één van de basisprincipes van een overheidsopdracht: de vergelijkbaarheid van de offertes.

In dit verband rijst het volgende aandachtspunt voor een aanbestedende overheid: om zeker te zijn dat de opdracht kan worden uitgevoerd binnen de plafondprijs die wordt vooropgesteld, dient een aanbestedende over-

heid reeds een voldoende gedetailleerd zicht te hebben op het voorwerp van de opdracht en de eisen waaraan dit moet voldoen.

De plafondprijs dient m.a.w. realistisch te zijn, waartegenover staat dat het bestek het voorwerp van de opdracht en de eisen waaraan dit moet voldoen, voldoende duidelijk moet omschrijven.

Is dit niet het geval, dan bestaat het risico dat inschrijvers (al dan niet om hun prijsbewust onder de plafondprijs te houden) bepaalde aspecten niet in hun prijs gaan meenemen hoewel deze voor de opdracht wel belangrijk worden geacht.

Het voorgaande is (net zoals bij

opdrachten waar geen plafondprijs wordt vooropgesteld) van doorslaggevend belang voor de vergelijkbaarheid van de offertes: in elk van de offertes moet voor eenzelfde werk, levering of dienst, dat/die aan dezelfde eisen voldoet, een prijs worden gegeven. De aanbestedende overheid dient er bovendien zeker van te zijn dat zij voor deze aangeboden prijzen een daadwerkelijk werk, levering of dienst krijgt dat/die aan dezelfde eisen (voorwerp van de opdracht) voldoet.

Hierbij moet worden vermeden dat bij een offerte die op het eerste zicht onder de plafondprijs blijft (en bijgevolg bij het verdere verloop van de gunningsprocedure wordt meegenomen) alsnog blijkt dat allerlei zaken, die voor de aanbestedende overheid van belang zijn, niet in de prijs werden begrepen, met het risico dat de plafondprijs toch wordt overschreden tot gevolg.

Het is dan ook van belang om de aspecten die een impact op de prijszetting hebben duidelijk in het bestek op te nemen.

In wat volgt zullen (een aantal van) deze aspecten nader worden toegelicht.

5.1.2. Duidelijkheid rond technische minimale eisen

Vooreerst is het van belang om in het bestek te verduidelijken welke de technische minimale eisen zijn waaraan het voorwerp van de opdracht moet voldoen: de inschrijvers dienen duidelijk te weten welke technische aspecten zij in ieder geval dienen mee te nemen in hun aangeboden prijs.

Hierbij dient voor de goede orde te worden opgemerkt dat het bepalen van technische minimale eisen, waarbij in het bestek m.a.w. wordt aangegeven dat het voldoen aan deze eisen van essentieel belang is, tot gevolg heeft dat van zodra een offerte niet aan deze technische eisen voldoet deze als substantieel onregelmatig dient te worden geweerd.

5.1.3. Fiscale assumpties

Niet enkel de technische minimale eisen zijn bij de prijszetting van

bestaat immers de kans dat niet-gekozen inschrijvers (die wel onder de plafondprijs bleven) deze gunningsbeslissing aanvechten met de argumentatie dat de laureaat van de opdracht in feite had moeten worden geweerd.

Tot slot dient te worden gewezen op het belang van het gewicht dat in het bestek aan het gunningscriterium “prijs” wordt gegeven, zeker in combinatie met een “zachte” plafondprijs-eis. Een aanbestedende overheid zou bewust een laag gewicht aan het prijs-criterium kunnen geven, ervan uitgaande dat de plafondprijs voldoende waarborg biedt. Indien een “plafondprijs-overschrijdende” offerte alsnog niet zou worden geweerd, dan kan het lage gewicht van het prijscriterium er toe leiden dat deze offerte als eerste wordt gerangschikt, hoewel ze in werkelijkheid niet de beste/gewenste prijs-kwaliteit biedt (d.w.z. een maximaal geoptimaliseerde technische oplossing, voor een te hoge prijs). Om dergelijke situaties te vermijden, lijkt het van belang dat een aanbestedende overheid de gewichten die aan de gunningscriteria worden gegeven zorgvuldig gaat

bepalen. Deze gewichten zullen in het kader van een zachte plafondprijs mee in rekening worden genomen bij de overweging om een overschrijding van de plafondprijs al dan niet toe te staan.

5.2.2. Tijdens de uitvoeringsfase

Tijdens de uitvoeringsfase kunnen er zich situaties voordoen waarin de aanbestedende overheid geconfronteerd wordt met meerkosten. Hierbij rijst de vraag hoe de aanbestedende overheid met deze meerkosten moet omgaan indien hierdoor de in het bestek bepaalde plafondprijs wordt overschreden.

Men kan zich afvragen of het vooropstellen van een plafondprijs een verstrenging van de wettelijke bepalingen omtrent de wijziging van de opdracht inhoudt. Ter herinnering, artikel 37 van het KB Uitvoering bepaalt dat een wijziging van de opdracht mogelijk is voor zover cumulatief aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

1° het voorwerp van de opdracht blijft onveranderd;

2° de wijziging blijft in waarde beperkt tot vijftien percent van het oorspronkelijke opdrachtbedrag;

3° zo nodig wordt voorzien in een passende compensatie voor de opdrachtnemer.

Zeker indien de plafondprijs een harde eis in het bestek betreft, rijst de vraag of niet om het even welke wijziging met een overschrijding van de plafondprijs tot gevolg onmogelijk is (d.w.z. zelfs indien deze in waarde beperkt blijft tot vijftien percent van het oorspronkelijke opdrachtbedrag). De aanbestedende overheid is gebonden door het patere legem quam ipse fecisti-beginsel en dient m.a.w. de regels die zij in het bestek heeft vastgesteld, zo ook deze m.b.t. de plafondprijs, na te leven. Veel zal afhangen van de concrete omstandigheden en aanleiding voor deze wijziging: indien de aanleiding voor deze wijziging te wijten is aan objectieve omstandigheden die zich in ieder geval hadden voorgedaan (dus ook in het geval een andere inschrijver dan de uiteindelijke opdrachtnemer de opdracht gegund had

gekregen), dan zal deze wijziging wellicht zonder probleem kunnen worden doorgevoerd.

5.3. Aanpassing van de plafondprijs tijdens gunningsprocedure

5.3.1. Verhoging van de plafondprijs

Men kan zich de vraag stellen of een aanbestedende overheid de vooropgestelde plafondprijs gedurende de procedure kan verhogen.

Het lijkt erop dat een dergelijke verhoging van de plafondprijs gedurende de gunningsprocedure zekere risico's kan inhouden.

Hierbij dient een aanbestedende overheid immers in de eerste plaats rekening te houden met de leer van de wezenlijke wijziging. De principes van de voormelde leer worden in de Richtlijn 2014/24/EU van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG bepaald als volgt:



“[...] een wijziging [wordt] geacht wezenlijk te zijn wanneer aan één of meer van de volgende voorwaarden is voldaan:

- a) de wijziging voorziet in voorwaarden die, als zij deel van de aanvankelijke aanbestedingsprocedure hadden uitgemaakt, de toelating van andere dan de aanvankelijk geselecteerde gegadigden en de gunning van de opdracht aan een andere inschrijver mogelijk zouden hebben gemaakt dan wel bijkomende deelnemers aan de aanbestedingsprocedure zouden hebben aangetrokken;**
- b) de wijziging verandert het economische evenwicht van de opdracht of de raamovereenkomst ten gunste van de opdrachtnemer op een wijze die niet is voorzien in de oorspronkelijke opdracht of raamovereenkomst;**
- c) de wijziging leidt tot een aanzienlijke verruiming van het toepassingsgebied van**

de opdracht of raamovereenkomst;

- d) een nieuwe aannemer in de plaats is gekomen van de aannemer aan wie de aanbestedende dienst de opdracht aanvankelijk had gegund in andere dan de in lid 1, onder d), genoemde gevallen.”³**

Vooraf het eerste aspect lijkt bij de verhoging van de plafondbeprijzing tijdens de gunningsprocedure relevant te zijn. Het zou kunnen dat, indien de plafondbeprijzing van meet af aan hoger had geweest, dit “de toelating van andere dan de aanvankelijk geselecteerde gegadigden en de gunning van de opdracht aan een andere inschrijver mogelijk zou hebben gemaakt, dan wel bijkomende deelnemers aan de aanbestedingsprocedure zou hebben aangetrokken”.

Bovendien zou een verhoging van de plafondbeprijzing een ongelijke behandeling van de inschrijvers met zich kunnen meebrengen. Dit kan blijken uit volgend voorbeeld:

3. De geciteerde bepaling uit de Richtlijn betreft in wezen een verankering van de principes uit het arrest Pressetext van het Hof van Justitie (HvJ 19 juni 2008, C-454/06). In afwachting van de inwerkingtreding van de Belgische wetgeving die de richtlijn omzet, heeft deze bepaling (en de overige bepalingen van de richtlijn) sedert 18 april 2016 directe werking in de Belgische rechtsorde.

In het bestek werd initieel een plafondprijs van 1.000 euro opgelegd.

Inschrijver X heeft een prijs van 999 euro aangeboden, inschrijver Y een prijs van 880 euro en inschrijver Z een prijs van 1.150 euro.

Inschrijver Z wordt geweerd wegens de overschrijding van de plafondprijs.

De aanbestedende overheid past het bestek in die zin aan dat de plafondprijs wordt verhoogd tot 1.200 euro.

Inschrijver X biedt in een tweede offerte een prijs van 1.160 en inschrijver Y een prijs van 1.150 euro.

De opdracht wordt gegund aan inschrijver Y.

Het feit dat in het voormelde voorbeeld de opdracht wordt gegund aan inschrijver Y, voor eenzelfde prijs als deze geboden door inschrijver Z, is vanzelfsprekend een zeer risicovolle beslissing. Inschrij-

ver Z zou kunnen inroepen dat de aanbestedende overheid het gelijkheidsbeginsel heeft geschonden, nu zijn offerte met dezelfde prijs werd geweerd.

Gelet op het voorgaande, lijkt het verhogen van de vooropgestelde plafondprijs tijdens de lopende gunningsprocedure bepaalde risico's in te houden.

5.3.2. Verlaging van de plafondprijs

In tegenstelling tot wat hiervoor werd geschreven omtrent het verhogen van de plafondprijs, lijkt het op het eerste zicht minder risicovol om de initieel vooropgestelde plafondprijs tijdens de gunningsprocedure te gaan verlagen of m.a.w. te gaan verstrengen.

Toch lijken er bij een dergelijke verlaging van de plafondprijs een aantal aandachtspunten te rijzen. Nemen we het volgende voorbeeld:

In het bestek wordt een plafondprijs van 1.000 euro opgelegd.

Inschrijver X biedt een prijs van 999 euro aan, inschrijver Y een prijs van 850 euro en inschrijver Z een prijs van 750 euro.

De offertes van de drie inschrijvers worden in een eerste fase regelmatig verklaard.

De aanbestedende overheid past het bestek in die zin aan dat de plafondprijs wordt verlaagd tot 850 euro.

In het voormelde voorbeeld zou inschrijver X kunnen argumenteren dat het verlagen van de plafondprijs, waaraan initieel wel werd voldaan, door de aanbestedende overheid bewust werd doorgevoerd om zo zijn offerte te kunnen weren.

Om een dergelijk risico te vermijden, kan worden aanbevolen dat een aanbestedende overheid reeds van meet af aan in het bestek voorziet dat de plafondprijs nog kan worden verlaagd en dit op grond van objectieve redenen die aan de noden van de dienst toe te schrijven zijn.

Wanneer een dergelijke verlaging effectief wordt doorgevoerd, is het,

om procesrisico's te vermijden, van belang dat deze wijziging uitdrukkelijk en afdoende wordt gemotiveerd. Deze motivering dient bovendien op objectieve redenen te steunen die uitsluitend betrekking hebben op de noden van de aanbestedende overheid (en dus niet tot doel hebben een inschrijver bewust te benadelen).

5.4. Analyse per gunningswijze

5.4.1. Aanbesteding en offerteaanvraag

Wanneer een opdracht met plafondprijs wordt gegund via een aanbesteding of offerteaanvraag, beschikt de aanbestedende overheid over weinig flexibiliteit om, in het licht van de plafondprijs, aanpassingen te gaan doorvoeren.

De procedure van de aanbesteding en offerteaanvraag bestaat uit slechts één fase: de inschrijvers dienen een offerte in en op basis van deze offertes wordt de opdracht gegund.

Het is van groot belang dat het bestek van meet af aan voldoende gedetailleerd is, zeker op vlak van de minimale eisen. Het bestek, en dus evenmin de plafondprijs, kan na indiening van de offertes niet meer worden gewijzigd.

5.4.2. Onderhandelingsprocedure

De onderhandelingsprocedure biedt meer flexibiliteit dan een aanbesteding of offerteaanvraag, nu het bestek kan bepalen dat de procedure uit meerdere fasen zal bestaan (bv. eerste offerte, tweede offerte, BAFO).

Een aanbestedende overheid kan, op basis van haar voortschrijdend inzicht, het bestek (met inbegrip van de scope van de opdracht en de daarmee gepaard gaande minimale eisen) gedurende de onderhandelingsprocedure verder aanvullen of concretiseren via terechtwijzende berichten, ook na indiening van de eerste (of daaropvolgende) offertes. In het licht daarvan kan de aanbestedende overheid, steeds rekening houdend met de aandachtspunten vermeld onder 5.3, ook de plafond-

prijs tijdens de onderhandelingsprocedure nog aanpassen, terwijl dit in het kader van een aanbesteding of offerteaanvraag niet mogelijk is.

Toch is het in het kader van een onderhandelingsprocedure van belang dat, omwille van de noodzakelijke vergelijkbaarheid van de offertes, het voorwerp en de minimale eisen van meet af aan in voldoende mate bepaald zijn in het bestek. Daarbij dient van meet af aan bijzondere aandacht uit te gaan naar het realistische karakter van de plafondprijzen in het licht van die gestelde eisen.

5.4.3. Concurrentiedialoog

Indien de aanbestedende overheid bij aanvang niet afdoende in staat is te beoordelen welke oplossingen er op de markt voorhanden zijn om in haar behoeften te voorzien, en zij moeilijk op voorhand kan inschatten wat een realistische plafondprijs zou zijn, lijkt de concurrentiedialoog een aangewezen gunningsprocedure.

De concurrentiedialoog wordt in de wet van 15 juni 2006⁴ betreffende overheidsopdrachten en be-

paalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten als volgt gedefinieerd:

“de gunningsprocedure waaraan elke belangstellende aanvrager, leverancier of dienstverlener mag vragen deel te nemen en waarbij de aanbestedende overheid een dialoog voert met de voor deze procedure geselecteerde kandidaten, teneinde één of meer oplossingen uit te werken die aan de behoeften van de aanbestedende overheid beantwoorden en op grond waarvan de gekozen kandidaten zullen worden uitgenodigd om een offerte in te dienen;”

Nog overeenkomstig diezelfde wet kan een aanbestedende overheid opteren voor de concurrentiedialoog, wanneer zij:

“1° objectief niet in staat is de technische middelen te bepalen die aan haar behoeften kunnen voldoen of te beoordelen wat de markt te bieden heeft op het vlak van technische, financiële of juridische oplossingen, en

2° van oordeel is dat de toepassing van de open of beperkte procedures het onmogelijk maakt de opdracht te plaatsen.”

Een aanbestedende overheid zou er m.a.w. voor kunnen opteren gebruik te maken van de concurrentiedialoog, waarbij zij vooraf aan de deelnemers van de dialoog meegeeft wat haar maximaal beschikbare financiële middelen zijn en binnen welk budget een oplossing aldus dient te worden uitgewerkt. Op die manier beschikt de aanbestedende overheid, nog meer dan in een onderhandelingsprocedure, over de mogelijkheid om het bestek (en de daarbij horende plafondprijs) vast te leggen tijdens het verloop van de concurrentiedialoog (weliswaar opnieuw rekening houdend met de aandachtspunten vermeld onder 5.3), met de zekerheid dat de uitgewerkte oplossing kan worden gerealiseerd binnen de grenzen van het initieel meegeedeelde budget.

4. Op te merken is dat in de Richtlijn 2014/24/EU en de Wet van 17 juni 2016 die hier de omzetting van vormt het toepassingsgebied van de concurrentiedialoog (of “concurrentiegericht dialoog”) niet langer beperkt is tot “bijzondere complexe opdrachten”, maar wordt uitgebreid tot al de gevallen waarin de onderhandelingsprocedure met bekendmaking (nu “mededingingsprocedure met onderhandeling”) mag worden gebruikt (zie artikel 30 van de richtlijn en artikel 39 van de Wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten).

6. De Nederlandse praktijk

6.1. Principe toepassing plafondprijs

In Nederland werkt Rijkswaterstaat (RWS) reeds enkele jaren met het concept plafondprijs voor alle infrastructuurprojecten boven 60 MEUR of 25 MEUR voor huisvestigingsprojecten, die in beginsel steeds worden uitgevoerd via DBFM(O) tenzij er geen meerwaarde kan worden aangetoond. Daarbij wordt een berekening gemaakt van de kostprijs van het project indien de overheid dit zelf zou uitvoeren en dit zowel voor de bouwkosten als de onderhoudskosten. Het uitvoeren van het project als PPS-project dient een meerwaarde op te leveren ten opzichte van een klassieke aanbesteding. De totale prijs (NCW) van bouw- en onderhoudskosten, zonder finan-

cieringskosten en minus een inschatting van de meerwaarde van de uitvoering van het project als PPS levert dan een waarde op die als plafondprijs wordt opgegeven.

Als uitgangspunt moet uitvoering via PPS goedkoper zijn dan het klassieke alternatief met dezelfde specificaties om meerwaarde te bieden. Het is daarbij van cruciaal belang om het referentieproject correct te definiëren en alle uitgaven (en eventueel ontvangsten) correct in rekening te brengen. Een methode die daarvoor kan worden toegepast is die van de Public Sector Comparator of PSC.

6.2. Meerwaarde bij DBFM(O)

De Nederlandse minister van Financiën geeft in zijn antwoord op vragen over de jaarlijkse Voortgangsrapportage over DBFM(O) dat meerwaarde in een lagere prijs en/of betere kwaliteit zit. Dit ontstaat door:

- ▶ Levenscyclusoptimalisatie

door de opdrachtnemer verantwoordelijk te maken voor zowel het ontwerp en de bouw als het onderhoud en exploitatie in de jaren erna (kostenbesparing).

- ▶ Prikkelwerking van het betalingsmechanisme. De opdrachtnemer kan een boete krijgen indien de vooraf afgesproken dienst niet wordt geleverd en zal daarom alles in het werk stellen om de dienst wel te leveren (betere kwaliteit).
- ▶ Waakhondfunctie van de externe financier. De financier zal vooraf de plannen van de opdrachtnemer (inclusief voorziene risico's) kritisch toetsen en tijdens de uitvoering blijven monitoren (kostenbesparing en betere kwaliteit).

De mogelijke meerwaarde wordt vooraf beoordeeld aan de hand van de 'Publiek Private Comparator' (PPC) en de 'Publieke Sector Comparator' (PSC). De PPC is een instrument om de voor- en nadelen van verschillende uitvoeringsvarianten van een project financieel inzicht-

lijk te maken. Mede op basis van een PPC kan worden besloten om een DBFM(O) aanbesteding te starten. De PSC berekent tijdens de aanbesteding de totale kosten en risico's over de gehele looptijd van het project indien de overheid het project met een traditionele contractvorm zou uitvoeren. Dit resulteert in een referentieprijs (benchmark) voor het project. Met deze referentieprijs wordt vervolgens bepaald of biedingen van private partijen financiële meerwaarde opleveren.

Naast de financiële meerwaarde die berekend wordt in de PPC en PSC, kan ook meerwaarde bereikt worden op het gebied van verbeterde kwaliteit en/of serviceniveau. Overigens vertalen de in de voortgangsrapportage gerapporteerde meerwaardepercentages zich niet een-op-een in budgettaire besparingen. Het budget dat een departement reserveert voor een project is niet automatisch gelijk aan de in de PSC berekende kosten als referentie voor uitvoering met een traditioneel contract. De PSC betreft de kosten en risico's die direct voortvloeien uit het contract, terwijl het gereserveerde budget breder is en

rekening houdt met het totaal aan kosten en risico's om het project te realiseren. Hierbij horen ook kosten in de voorbereidingsfase, kosten voor grondaankoop, etc.

Marktpartijen worden voor een DBFM(O)-project geselecteerd door middel van een aanbesteding met een concurrentiegerichte dialoog. Gunning gebeurt daarbij niet op basis van prijs maar op basis van Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI). Zo kunnen bijvoorbeeld het ontwerp, het risicobeheersplan en voorziene hinder door werkzaamheden ook onderdeel uitmaken van de gunningscriteria. De EMVI-criteria verschillen van project tot project, afhankelijk van de beoogde projectdoelstellingen en het verwachte onderscheidende vermogen tussen de biedingen.

De PSC is een inschatting van de hypothetische kost van een project van de publieke sector in de veronderstelling dat deze wordt uitgevoerd aan de hand van klassieke aanbesteding. Belangrijk daarbij is de levenscyclusbenadering: er wordt rekening gehouden met alle verwachte uitgaven (en ontvang-

sten) van het project over de volledige levensduur en niet enkel met de initiële investeringswaarde. Dit houdt concreet in dat er ook wordt gekeken naar onderhoud, vervangingsinvesteringen, operationele kosten e.d., maar ook naar risico's die een impact kunnen hebben op de uiteindelijke kostprijs. Al deze uitgaven moeten worden ingeschat en vervolgens gespreid over de tijd en verdisconteerd naar de netto contante waarde (NCW) om zo tot één globale "kostprijs" van het referentieproject te komen. Deze PSC kan dienstdoen als benchmark aan de hand waarvan de overheid offertes van private partners kan evolueren (het vormt m.a.w. een plafondprijs), maar het is ook een nuttig instrument om de aanbestedende overheid al vóór aanbestedingsfase een duidelijk beeld te scheppen van de te verwachten kostprijs van het project over de hele levensduur.

In bijlage 2 wordt de methodiek beschreven en best practices voor het ontwikkelen van een PSC, met de nadruk op toepassing voor het bepalen van een plafondprijs.

6.3. Rapportage van de

meerwaarde

De PSC wordt steeds voorafgaand aan de uitvoering van een project berekend. Zo kan nadien bij het ontvangen van de offertes een duidelijk beeld worden gekregen van de meerwaarden die partijen aanbieden. Vervolgens wordt de beste bieding geselecteerd en met deze 'preferred bidder' wordt het finale contract uitonderhandeld. De uiteindelijke meerwaarde die hieruit resulteert wordt publiek gerapporteerd in een jaarlijkse Voortgangsrapportage. Deze meerwaarde bedraagt typisch 10 tot 15%. De gehanteerde methode werd in 2014 door de Auditdienst Rijk (Rekenhof) onderzocht (9 PSC's voor infrastructuur en 13 voor gebouwen), en daaruit werd geconcludeerd dat in de oefening gebruik wordt gemaakt van actuele inputgegevens en juiste veronderstellingen. Er is dus geen reden om aan te nemen dat de meerwaarden in werkelijkheid lager zouden zijn.

Uiteraard is het van belang om bij de uitvoering van het contract de meerwaarde effectief te realiseren. Als overheid is een goed georgani-

seerd contractmanagement dan ook van belang. Het feit dat in Nederland alle infrastructuurprojecten gecentraliseerd worden aanbesteed door Rijkswaterstaat bevordert uiteraard de consistentie en ervaring die is opgedaan met deze instrumenten.

In Vlaanderen past het Kenniscentrum PPS in principe voor alle grote projecten de 'Meerwaardescan' toe om de potentiële meerwaarde en aanbesteding via DBFM-variant naar boven te brengen. Als onderdeel van het bepalen van het onderdeel financiële meerwaarde wordt aanbevolen een PSC/PPC uit te voeren. Er is echter nog geen richtlijn beschikbaar voor een uniforme benadering van deze oefening en de resultaten worden ook niet systematisch gerapporteerd. De uitkomst van de meerwaardescan leidt tot een beoordeling van het potentieel van het project om te worden uitgevoerd via DBFM en het al dan niet formeel erkennen van een project als Vlaams PPS-project.

Kan een te lage plafondprijs leiden tot faillissementen in de bouwsector?

Een van de argumenten tegen het gebruik van een plafondprijs is dat indien de overheid de prijs te laag inschat – of de mogelijke synergie en meerwaarden te hoog inschat, aanbidders zich zodanig moeten 'bukken' om de plafondprijs te halen dat de normale marges en risico vergoeding niet meer kan worden gehaald. Het risico is dat een partij met een prijs onder zo'n plafondprijs naderhand niet in staat zal blijken het project correct uit te voeren en boetepunten en onbeschikbaarheden oplopen of nog, het project moet uitvoeren met verlies om beschikbaarheidsdatum en de outputspecificaties te kunnen halen.

In Nederland zijn immers een aantal partijen in problemen gekomen bij het uitvoeren van PPS-projecten, waarop zware verliezen diende te worden genomen, zoals bij Volker Wessel, BAM, Imtech, Facilicom en anderen. Voor de overheid als aanbesteder zou dit daarom een dubbel gevoel zijn: men heeft (zeer) voordelig een groot project kunnen aanbesteden wat goed is voor de belastingbetaler, maar anderzijds brengt met (grote) bouwbedrijven in gevaar, wat bij een mogelijk faillissement macro-economische kosten met zich meebrengt zoals werkloosheidsvergoedingen, verlies aan expertise, verlies aan activa, dat ze finaal minder goed af is.

Het valt echter niet aan te tonen dat het gebruik van plafondprijzen leidt tot lagere marges of faillissementen in de bouwsector. Immers, partijen moeten hun huiswerk zelf correct maken. Indien ze laag indienen aan prijzen fors onder de plafondprijs is dit op basis van uitgebreide calculaties en due diligence en spelen o.m. concurrentiële argumenten mee, planning van het werk (vb. in perioden van minder projecten kan overwogen worden om aan marginale kost in te schrijven om de ploegen aan het werk te houden), strategische redenen (bepaalde marktpositie in een segment dat men wil behalen of behouden), enz. Deze argumenten staan echter los van de plafondprijs op zich.

Indien de overheid een plafondprijs heeft vastgesteld die onrealistisch laag is, zou het resultaat daarvan zijn dat er geen biedingen worden ontvangen (gezien

de plafondprijs een uitsluitingsgrond is), en dat de opdracht niet kan worden gegund. Indien de plafondprijs niet als een uitsluitingsgrond wordt gedefinieerd in de biedingsprocedure maar als een richtprijs, heeft de opdrachtgever alsnog de mogelijkheid om biedingen te aanvaarden die zouden ontvangen zijn en boven de plafondprijs liggen. In dat geval zal in eerste instantie ook opnieuw een budgettaire oefening moeten gemaakt worden of de te hoge prijs past binnen de begroting (vb. bij een begrotingscontrole door het wegvallen van andere voorziene uitgaven of nieuwe inkomsten). Indien de afwijking in plafondprijs echter substantieel is zal in regel het proces echter moeten aanbesteed worden (cf. 5.1), desgevallend met een nieuwe hogere plafondprijs dan wel met aanpassing van het pakket van eisen en wensen.

Financieel Dagblad 25/4/2016: "Grote problemen bij bouw- en installatiebedrijf Breijer (Facilicom) in Rotterdam liggen ten grondslag aan de winstval. Facilicom leed verliezen op enkele publiek-private samenwerkingsprojecten ('pps') die het geheel voor eigen rekening uitvoerde.

Zo is het bedrijf onder meer verantwoordelijk voor exploitatie en onderhoud van een kantoor van de Belastingdienst in Doetinchem en voor de renovatie en toekomstige exploitatie van het voormalige ministerie van Economische Zaken in Den Haag. Facilicom doet bij dit soort pps-projecten de bouw, ontwerp, financiering en onderhoud voor een reeks van jaren.

Het bedrijf nam daarbij, zo blijkt nu, te grote risico's. Bouw- en installatiebedrijf Breijer leed hierdoor vorig jaar een verlies van bijna €10 mln. Om verdere verliezen te voorkomen worden bouw- en installatieactiviteiten gestaakt. Breijer wordt teruggebracht tot een service- en onderhoudsbedrijf en is inmiddels samengevoegd met een ander onderdeel van Facilicom."



6.4. Relatie ervaring met plafondprijs en het vernauwen van de verschillen tussen plafondprijs en uiteindelijke gunningsprijs

Naarmate de aanbestedende overheid meer ervaring heeft met een bepaalde sector, zal zij beter in staat zijn om een correcte en uitdagende plafondprijs te stellen. Zo is in Nederland RWS reeds jaren vertrouwd met het inschatten van de prijzen voor wegenprojecten. De prijsinformatie komt daarbij zowel uit de kennis van kostprijzen bij klassiek aanbesteedde projecten (prijs voor stuk baanvak, bochten, verlichting, bruggen, rio-leringssystemen, e.d.). De ervaring leert dan ook dat de meeste biedingen ca. 5-10% onder deze plafondprijs zitten.

In projecten die nog niet regelmatig zijn aanbesteed in PPS-variant, zijn de verschillen vaak groter. Zo besteedt Nederland een omvangrijk sluizenprogramma aan via DB-FMO. Bij de eerste sluizenprojecten bleken niet alleen de prijzen tussen

de bidders aanzienlijke verschillen te vertonen, maar zaten deze ook systematisch veel lager onder de plafondprijs. De ontwerpsynergie en innovaties die aanbieders konden realiseren was immers nog niet bekend bij de overheid en niet doorgerekend in de gestelde plafondprijs.

Het stellen van een plafondprijs zal moeilijker zijn in innovatieve projecten waar nog geen ervaring is met klassieke aanbesteding, en dus geen referentieprijzen voorhanden zijn. Zo kan gedacht worden aan projecten zoals inzake ICT, energiezuinigheid van gebouwen (ESCO's), geothermie, warmtenetten of zelfrijdende bussen. In dergelijke gevallen kan gedacht worden aan een initiële (hoge) veilige plafondprijs, die naderhand wordt bijgesteld op basis van het voortschrijdend inzicht (en mits naleving van de regels inzake openbare aanbesteding).

7. Synthese

Vertrekkend van ideaaltypische projecten of doelstellingen kunnen we een vereenvoudigd onderscheid maken tussen drie groepen in functie van de complexiteit van de projecten:



1. Eenvoudig en eenduidig vastgoedproject

- ▶ **Case Dietsepoort / Dirk Bouts Building Leuven:** Vlaams Administratief Centrum (VAC) dat 26 diensten huisvest van de Vlaamse overheid met samen een 800-tal ambtenaren. Het gebouw heeft ingezet op duurzaamheid en laag energieverbruik (EPC score van 103 kWh/m²)

2. Complex infrastructuurproject met tal van onzekerheden



- ▶ **Case Via-A11:** Verbinding Brugge – Zeebrugge (bouwfase van 2014 tot 2017), een nieuwe snelweg tussen de N31 in Brugge en de N49 in Westkapelle met een totale lengte van 12 kilometer. De nieuwe snelweg zorgt voor een vlotte verbinding van de Zeehaven van Brugge met het binnenland (DBFM met bondfinanciering).



3. Project met algemene beleidsdoelstellingen, zonder concrete invulling

- ▶ **Case Viapass:** project voor kilometerheffing van zware vrachtwagens met o.m. on board units voor communicatie met satellieten, uitbating van het netwerk (verkoop OBU's, commercialisatie bijkomende diensten, software-updates, facturatie) en nummerplaat-herkenning voor controles.

PLAFONDPRIJS	OUTPUTS-PECIFICATIES	GUNNINGS-PROCEDURE	GUNNINGS-CRITERIA
<p>Wat is de toepasbaarheid van de plafondprijs? Gevaren en aandachtspunten?</p>	<p>Welke consequenties heeft dit voor de outputspecificaties (in relatie met de plafondprijs)</p>	<p>Welke consequentie in relatie met Plafondprijs (en outputspecificaties)</p>	<p>Welke consequenties in relatie met plafondprijs</p>
<p>Case 1</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Plafondprijs toepasbaar ➤ Prijzen relatief goed in te schatten ➤ Kansen op sturen op kwaliteit en bijkomende wensen 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Duidelijk omschrijfbare output ➤ eenvoudig / courant type van gebouw of dienst ➤ vrijheidsgraden kunnen breed gehouden worden maar ook strikt beperkt 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Offertevraag, Onderhandelings-procedure of concurrentie-dialogoog ➤ Incentivering van niet-financiële meerwaarde ➤ Incentivering van niet-financiële meerwaarde ➤ Mogelijkheid volledig te gunnen op kwaliteit ➤ Toepasbaarheid EMVI 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Financieel criterium kan beperkt gehouden worden en meer aandacht voor andere criteria (vb. duurzaamheid, projectbeheersing, ...)
<p>Case 2</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Plafondprijs toepasbaar ➤ Raming PSC/PPC moeilijker en onderhevig aan vele parameters ➤ Kansen op sturen op kwaliteit en bijkomende wensen ➤ Risico van onderschatting plafondprijs 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Uitgebreid programma van eisen 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Onderhandelings-procedure of concurrentie-dialogoog ➤ Incentivering van niet-financiële meerwaarde ➤ Toepasbaarheid EMVI 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Groter belang van financieel criterium; ➤ Plafondprijs kan opgesplitst worden voor deelaspecten (DB / M)
<p>Case 3</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Plafondprijs moeilijk begrootbaar ➤ Kan wel als taakstellend budget gebruikt worden: welke diensten kunnen geleverd worden voor beschikbaar budget ➤ Model onderhevig aan schommeling van de vraag en bijkomende verkopen (toegevoegde waarde diensten) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Output kan op hoofdlijnen omschreven worden ➤ beperkt referentieontwerp ➤ veel vrijheids-graden, laat toe om meerwaarde te creëren 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Onderhandelings-procedure of concurrentie-dialogoog ➤ Sturing op prijs 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Groot belang financieel criterium bij behalen van de projectdoelstelling



8. BIJLAGE 1: PSC/PPC

8.1. Methodiek voor het ontwikkelen van een PSC

8.1.1. Beschrijving van de referentievariant

Er bestaat een algemene consensus over hoe de cash kost voor de overheid bepaald kan worden. Zowel voor PPS als voor de PSC wordt de kost vergeleken met vergelijkbare projecten. De kost van deze projecten kan aangepast worden naarmate men verder gevorderd is in de aanbesteding.

Alvorens de PSC kan worden opgesteld, dient de relevante referentievariant te worden bepaald en grondig te worden beschreven. Het referentieproject dient de meest efficiënte uitvoering te weerspie-

gelen die realistisch haalbaar is wanneer de publieke sector het project zelf realiseert. Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn:

- De referentievariant dient niet noodzakelijk te veronderstellen dat alle onderdelen van het project worden gerealiseerd binnen de publieke sector. Heel vaak zullen onderdelen van het project worden uitbesteed aan private partners in de vorm van klassieke aanbestedingen. Voor een infrastructuurproject kan het bijvoorbeeld zijn dat de constructie eenmalig wordt uitbesteed aan een aannemingsfirma en er om de vijf jaar een nieuwe aanbesteding wordt uitgeschreven voor het onderhoud, terwijl de overheid zelf instaat voor de financiering

en de exploitatie van de infrastructuur.

- De referentievariant dient gebaseerd te zijn op dezelfde outputspecificaties als deze die van de opdrachtnemer zouden worden geëist wanneer er wordt gekozen voor PPS. Enerzijds dienen projectonderdelen die ook bij PPS nog steeds door de overheid zouden worden uitgevoerd, niet in de referentievariant te worden opgenomen. Een voorbeeld hiervan is de uitbating van schoolgebouwen. Anderzijds mogen aan de referentievariant geen lagere eisen worden gesteld dan aan de opdrachtnemer bij PPS: wanneer bij PPS boetepunten worden toegekend bij een onbeschikbaarheidsgraad die hoger dan 1%, moet ook aan de referentievariant dezelfde eis worden gesteld. Omgekeerd kan ook de eis van de referentievariant richtinggevend worden gemaakt voor de PPS-uitvoering indien op deze wijze de doelstelling van de opdrachtgever worden behaald, nl. over een bepaalde levensduur een kwantitatief ge-

bouw of infrastructuur ter beschikking te hebben met bijhorende onderhoudsprogramma.

- ▶ De referentievariant dient realistisch te zijn opgebouwd in termen van wat de hoogst haalbare efficiëntie is binnen de bestaande praktijk van de betrokken overheidsdiensten. Indien wordt uitgegaan van een hogere efficiëntie dan wat momenteel haalbaar is, moeten de bijkomende kosten en investeringen die daarvoor dienen te worden gemaakt, in rekening worden gebracht en goed gedocumenteerd worden.
- ▶ Het is belangrijk alle aannames toe te lichten en waar mogelijk bronnen te vermelden. Op die manier kunnen deze aannames later steeds worden geverifieerd en eventueel worden aangepast op basis van voortschrijdend inzicht.

8.1.2. Elementen van de PSC

- ▶ **Ruwe PSC:** De basiskostprijs, d.w.z. alle uitgaven over de levensduur van het project:

kapitaalsuitgaven, regulier onderhoud, vervangingsinvesteringen, administratieve kosten, financieringskosten ... Bij een PPS-vorm waarin een 'O'-component (operate) is opgenomen, zal de ruwe PSC mogelijk ook ontvangsten bevatten (bijvoorbeeld uit tol bij wegen). Vooralsnog zijn dergelijke contracten niet gebruikelijk in Vlaanderen.

- ▶ Risico's die kwantificeerbaar zijn, worden bij de PSC aan de kasstroom analyse toegevoegd. Deze kasstroom zal vervolgens verdisconteerd worden aan een verdisconteringsvoet. Hieruit zal de waarde van de PSC blijken. Risico's die onzeker zijn, en bijgevolg niet kwantificeerbaar, worden opgenomen als een premie bovenop de risicovrije rente.
- ▶ **Overdraagbare risico's:** Waardering van alle risico's die de opdrachtgever draagt in een klassieke aanbesteding, maar aan het private consortium kan overdragen in een DBFM-variant. Bij een goed uitgevoerde

PPS-aanbesteding wordt elk risico gedragen door de partij die het best geplaatst is om deze op te vangen. Goed risicobeheer is een van de grote potentiële voordelen van PPS, en het overdraagbare risico zal dan ook een cruciaal element zijn in de vergelijking tussen klassieke aanbesteding en PPS.

- ▶ **Behouden risico's:** Waardering van alle risico's verbonden aan het project die in beide varianten bij de opdrachtgever blijven. In het kader van het bepalen van een plafondprijs is dit onderdeel in principe niet relevant. Om een volledig beeld te krijgen van de verwachte kostprijs van het project, kan de overheid er echter voor opteren om dit onderdeel toch mee te nemen in de analyse.
- ▶ Op basis van bepaalde literatuur worden tenslotte nog aanpassingen gesuggereerd voor competitieve neutraliteit: Aanpassingen om de PSC correct met het PPS-alternatief te kunnen vergelijken. Daar waar de opdrachtgever (overheid)

geniet van bepaalde competitieve voordelen, dient hiervoor een correctie te worden aangebracht aan de PSC, zoals belastingverschillen. Indien echter vanuit het standpunt van de overheid wordt vertrokken dan zijn belastingverschillen niet relevant: Zo zal een voordeel van de private partner uitmonden in een lagere prijs. Als de overheid een voordeel heeft dan moet dit meegenomen worden in de afweging die voorafgaat aan het eventueel opstellen van plafondprijs. Het competitief voordeel zou van dien aard kunnen zijn dat men op voorhand een DBFM mag uitsluiten.

8.1.3. Ruwe PSC

De ruwe PSC is het kasstromenoverzicht van de uitgaven en ontvangsten in de referentievariant, zonder rekening te houden met de risico's. Voorbeelden van deze kasstromen zijn:

- ▶ Investerings
- ▶ Onderhoudsuitgaven en vervangingsinvesteringen
- ▶ Operationele uitgaven

8.1.4. Verdisconteerde kasstromen en discontovoet

Om de uiteindelijk Netto Contante Waarde (NCW) van de PSC te bepalen, dienen alle kasstromen verbonden aan de PSC te worden verdisconteerd naar vandaag. Daarbij dient benadrukt te worden dat het wel degelijk de kasstromen (uitgaven en ontvangsten) zijn die van belang zijn, en niet de boekhoudkundige kosten en opbrengsten. Het zijn bijvoorbeeld de kasstromen verbonden aan investeringen en niet de periodieke afschrijvingen die in rekening moeten worden gebracht. Ook dient rekening te worden gehouden met de op- en afbouw van werkkapitaal (voorraden en binnenkomende en uitgaande facturen). Het boekhoudkundig resultaat heeft uiteraard wel een invloed op de verwachte belastingen.

Een belangrijke parameter bij de berekening van de NCW is de gehanteerde discontovoet. Ter illustratie: de NCW van 30 gelijke jaarlijkse kasstromen is bijna 12% hoger wanneer die werd berekend met een discontovoet van 5% dan met een discontovoet van 6%. Het

is dus van groot belang de berekening van de discontovoet goed te onderbouwen. Aangezien kasstromen van de PSC nominaal zijn (cf. infra), dient ook de discontovoet nominaal te worden gedefinieerd.

8.1.5. Inflatie

De PSC dient uit te gaan nominale eerder dan reële bedragen, ten einde een volledig beeld van de kostprijs voor de overheid te bekomen. Om alle varianten correct met elkaar te vergelijken, kan bij de aanbesteding aan de kandidaten worden opgelegd in hun financieel model dezelfde inflatieverwachting te hanteren als dewelke werd gehanteerd bij de PSC. Het blijft echter van groot belang om een zo realistisch mogelijke inschatting van de inflatie te maken. Er geldt een analoge (maar omgekeerde) redenering als bij de discontovoet: een overschatting van de inflatie zal leiden tot een onterechte bevoordeling een variant die meer uitgaven heeft aan het begin van het project en minder naar het einde toe (bijvoorbeeld hogere investeringen met het oog op lagere onderhoudskosten), en vice versa. Voor de infla-

tieverwachting wordt daarom best verwezen naar officiële bronnen zoals de ECB of NBB.

8.2. Omzetten van de PSC naar een plafondprijs

Eens de PSC is opgesteld en de NCW van de uitgaven (en inkomsten) werd berekend, dient deze te worden omgezet naar een equivalente beschikbaarheidsvergoeding (BBV). Dit is dan de maximale BBV die de opdrachtgever zal kunnen betalen aan een PPS-projectvennootschap om tot dezelfde Value for Money te komen als deze die te verwachten is bij klassieke uitvoering van het project. Dit kan als volgt worden berekend:

$$BBV = r * NCW \cdot \frac{1 - (1+r)^{-n}}{r}$$

Waarbij:

BBV : maximale beschikbaarheidsvergoeding per periode

r : discontovoet per periode

NCW maximale NCW; dit is de NCW bekomen bij de PSC

n : gewenst aantal periodes voor het contract

De discontovoet dient dezelfde te zijn als deze die werd gebruikt bij de berekening van de NCW van de PSC, eventueel omgezet afhankelijk van de periodiciteit van de beschikbaarheidsvergoedingen (vb. per kwartaal of halfjaarlijks). Eventuele eenmalige mijlpaalvergoedingen of vergoedingen voor de restwaarde dienen ook te worden opgenomen in de berekening.

Wanneer kandidaat opdrachtnemers in min of meerdere mate vrijheid wordt geboden met betrekking tot de structuur van de prijszetting (bijvoorbeeld al dan niet werken met mijlpaalvergoedingen), kan de NCW als plafondprijs worden meegegeven in plaats van een berekende BBV.

9. BIJLAGE 2: Discontovoet Publieke business case / PPC vs. MKBA

LCC-analyse, MKBA en PPC

Het regeerakkoord 2014-2019 pleit dat voor grote Vlaamse investeringsprojecten voorafgaan een MKBA moet gebeuren). Investeringsen gaan immers over de besteding van overheidsmiddelen. In de Planstudiefase wordt de meest aantrekkelijk variant gekozen (LCC-analyse (life-cycle-cost) of PPC).

Voor onderhoudsprojecten is geen MKBA voorgeschreven. Bij kleinere

projecten (zeg <30 miljoen euro) kan dan ook gekozen worden op basis van alleen een LCC-analyse, al kan indien gewenst ook een MKBA gemaakt worden.

De maatschappelijke voorkeur kan gebaseerd worden op de volgende analyses:

1. Per alternatief wordt de meest kosteneffectieve variant bepaald op basis van een analyse van de LCC.
2. Vervolgens wordt een MKBA uitgevoerd. Dit is in Nederland bijvoorbeeld in ieder geval verplicht in de MIRT-verkenning voor aanlegprojecten. Bij (kleine) onderhoudsprojecten kan deze stap overgeslagen worden. De meest optimale LCC-variant wordt opgenomen aan de kostenkant van de analyse.
3. Als de variant geselecteerd is wordt gekeken naar de meest aantrekkelijke financieringsoptie via een Public Private Comparator (PPC) of business case. Dit gebeurt met name tijdens de Planuitwerkingsfase.

Relatie LCC, Business case/PPC en MKBA

Om een bepaald doel te bereiken (bv. verbinding tussen punt A en B die door water gescheiden zijn) zijn er vaak diverse alternatieven (bv. een brug, tunnel, omleiding). De LCC-analyse bepaalt voor ieder alternatief de meest kostenefficiënte variant.

De business case is een verdere uitwerking van de LCC-relatie waarbij ook de financieringsopties worden meegenomen.

Bij een PPS wordt ervan uitgegaan dat de LCC-analyse door de private partijen wordt gedaan. De levenscyclusoptimalisatie wordt dan ook als een belangrijke meerwaarde gezien.

Bij een MKBA worden ook de maatschappelijke (vaak ook niet-financiële) kosten en baten in rekening genomen die niet onmiddellijk een weerslag hebben op de kasstromen van de overheid.

Van belang is zich te realiseren dat bij een kosten-batenanalyse geen rekening wordt gehouden met de wijze waarop het project wordt uitgevoerd. In die zin maakt het voor de uitkomsten ervan niet uit of het project volledig langs publieke weg tot stand komt of door een PPS-vorm krijgt. Uitzonderingen op deze stelling zijn overigens die projecten waarbij door private betrokkenheid de scope van het project wezenlijk verandert.

De implicatie is dat een kosten-batenanalyse ook voorbijgaat aan de optimalisering van risicoallocatie die juist essentieel is voor een geslaagde PPS. Deze risicoallocatie weerspiegelt de waardering die publieke en private partijen aan specifieke project-risico's geven.

Iedere analyse vraagt om een eigen discontovoet. Dit is weergegeven in de volgende figuur:



De te hanteren discontovoet bij projectstudies is afhankelijk van het type analyse. Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) adviseert **bij analyses van life cycle costs (LCC) de discontovoet toe te passen zonder risico-opslag en bij maatschappelijke kosten-baten analyses (MKBA's) de discontovoet mét risico-opslag**⁵.

Voor de business case/PPC gebruikt men een marktconforme nominale discontovoet. In punt 2.2. gaan we in op de eventuele risicotoeslag.

Life cycle costs

In de life cycle cost benadering worden voor een projectalternatief diverse combinaties van investeringen en beheer- en onderhoudskosten in beeld gebracht. Om een keuze tussen de projectvarianten te maken is het nodig deze reeksen te vergelijken. Daarvoor wordt over een langere periode de contante waarde van de totale kosten berekend met een discontovoet.

Bij de kosten zijn de macro-economische risico's beperkt. Op basis

van de huidige beschikbare literatuur adviseert het KiM dan ook om bij het uitvoeren van de LCC-analyse vooralsnog géén risico-opslag te hanteren. Hier kan dus de risico-vrije discontovoet van 2,5 procent worden toegepast.

Europa geeft een aantal methodologische richtsnoeren voor de uitvoering van de kosten-batenanalyse⁶.

Maatschappelijke kosten-baten analyse

In de MKBA worden voor de projectalternatieven de effecten (kosten en baten) geanalyseerd. Voor de kosten wordt per projectalternatief de meest optimale LCC-variant opgenomen. Ook bij de MKBA worden de alternatieven met elkaar vergeleken door de berekening van de contante waarde van kosten en baten met een discontovoet.

Met de MKBA beoordeelt u projecten vanuit een breed welvaartsgezichtspunt van maatschappelijke kosten en baten. Hierin worden ook effecten op gezondheid, mi-

lieu en dergelijke meegenomen. Ook niet-financiële baten en lasten worden hierin gekwantificeerd en financieel gewaardeerd. Het gaat hierbij om de effecten voor de maatschappij als geheel. De publieke businesscase daarentegen kijkt alleen naar de financiële gevolgen voor de overheid. De MKBA en de publieke businesscase sluiten elkaar daardoor niet uit; een project kan om zowel een MKBA als een publieke businesscase vragen. In de publieke businesscase focust u dan specifiek, en in detail, op de financiële effecten voor de overheid in termen van uitgaven, ontvangsten en risico's.

Bij de MKBA is de te hanteren risico-opslag samengesteld uit de relatief hoge risico-opslag op de baten en de lage of geen risico-opslag op de kosten. Het KiM adviseert om in de MKBA de gebruikelijke discontovoet toe te passen (2,5 procent risicovrij + 3 procent risico-opslag).

Businesscase/PPC

De PPC en PSC zijn instrumenten die u inzet, als u de optimale con-

5. http://www.rijkswaterstaat.nl/zakelijk/see/nieuwsbrieven/december_2012/discontovoet_bij_lcc_en_mkba.aspx

6. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd4_cost_nl.pdf



tractvorm van een project wilt bepalen. Hierbij is al besloten om het project uit te voeren, alleen moet nog onderzocht worden hoe het project het efficiëntst kan worden uitgevoerd. Met de PPC maakt u een financiële afweging tussen of de overheid het project zelf uitvoert of dat het op geïntegreerde wijze (ontwerp, bouw, uitvoering, onderhoud, financiering als een pakket) wordt uitbesteed aan de markt. Hieruit kan ook een vorm daartussenin volgen.

De PPC is dus te beschouwen als een specifieke publieke businesscase. De PSC komt in beeld als besloten is het project daadwerkelijk geïntegreerd uit te besteden. Met de PSC bepaalt u de financiële benchmark voor uitbesteding van het project.

Discontovoet

Voor het berekenen van de NCW gebruikt u een discontovoet. Hieronder leest u over de uitgangspunten bij het gebruik van de discontovoet, typen discontovoet en aandachtspunten bij het gebruik van de discontovoet.

Uitgangspunten bij de opmaak van een businesscase in Nederland'

In de publieke businesscase gebruikt u voor het berekenen van de NCW een marktconforme, project-specifieke discontovoet. Deze moet u motiveren (onder andere hoogte, samenstelling en bron). Als u geen marktconforme, projectspecifieke discontovoet gebruikt (u moet dit motiveren), past u de standaard discontovoet toe.

Hieronder bespreken we de marktconforme projectspecifieke discontovoet en de standaard discontovoet.

De discontovoet is nominaal wanneer de kasstromen in nominale bedragen zijn opgesteld. In de publieke businesscase kunt u naast een kasstroomoverzicht in nominale termen een overzicht in reële bedragen opnemen. Voor het disconteren van deze bedragen gebruikt u een reële discontovoet (zonder opslag voor inflatie).

U past altijd een betekenisvolle gevoeligheidsanalyse toe op de dis-

contovoet. Hiermee gaat u na wat het effect is op de NCW als u een andere discontovoet zou kiezen. In ieder geval moet u zichtbaar maken wat het effect is, als de discontovoet verhoogd en verlaagd wordt met 2,0 procentpunt.

Marktconforme, project-specifieke discontovoet

Bij het disconteren van kasstromen van publieke businesscases is het uitgangspunt om hiervoor een marktconforme, projectspecifieke discontovoet te gebruiken. De reden is dat in een dergelijke discontovoet de marktrisico's optimaal zijn geprijsd⁸. De achterliggende veronderstelling hierbij is dat het om een goed functionerende markt gaat en het project ook gevoelig is voor deze marktrisico's. Het bepalen van een marktconforme, project specifieke discontovoet is maatwerk. Er zijn dan ook geen gedetailleerde aanwijzingen voor te geven.

In de publieke businesscase moet u zichtbaar maken en beargumenteren hoe u tot de marktconforme, projectspecifieke discontovoet komt.

Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (2012) in Nederland stelt twee methodes voor:

- a. Het eenvoudigst is het als er al een betrouwbare discontovoet bestaat voor een recent, vergelijkbaar project. Dan kunt u deze discontovoet gebruiken, al dan niet na enige aanpassing om rekening te houden met verschillen tussen de twee projecten, marktontwikkelingen et cetera. Deze methode van bepalen van de discontovoet wordt de **benchmarkmethode genoemd**.
- b. Daarnaast bestaat de vermogenskostenmethode. U berekent dan hoe het project door marktpartijen gefinancierd zou worden. Van belang is de verhouding tussen eigen vermogen en vreemd vermogen en wat de kosten van deze vermogensbestanddelen zijn. Het gewogen gemiddelde van deze kosten (Weighted Average Cost of Capital; WACC) doet dan dienst als de discontovoet. De redenering is dat de WACC weerspiegelt de verschillen in

gevoeligheid voor marktrisico's van het project.

Specifiek voor PPC-analyse stelt EPEC volgende richtlijnen voor:

- In een ex-ante VfM-beoordeling, wordt een discontovoet toegepast op de stroom van de toekomstige kasstromen van de verschillende scenario's om de NPV/ NPC van het project voor de overheidsinstantie af te leiden.
- Er moet rekening gehouden worden met de risico allocatie naar private en publieke sector moet rekening worden gehouden, hetzij door middel van het aanpassen van de verwachte kasstromen (risico's kwantificeren) hetzij door de keuze van de disconteringsvoet. EPEC geeft de voorkeur aan het aanpassen van de toekomstige kasstromen omdat het risico intensiteit varieert door het project leven.
- Wanneer de kasstroom wordt aangepast in functie van de risico's, houdt een goede ver-

gelijking van de scenario's het gebruik van dezelfde disconteringsvoet in.

- Als de analyse gericht is op het schatten van de totale kosten van het project aan de overheidsinstantie, dan zou de discontovoet een proxy voor de kosten van de financiering van de overheid moeten zijn.
- De WACC is geen gepaste discontovoet omdat het de financieringskost van de private partijen reflecteert.
- EPEC is van mening dat het "risicovrije rente" voor de overheid moet gebruikt worden, ongeacht of het specifieke project kan worden gedekt door de bestaande financiële middelen of niet.

De aanbevelingen van EPEC zijn dus tegenstrijdig met de aanbevelingen van KiM. De Nederlandse Werkgroep Actualisatie Discontovoet sluit daarentegen wel aan bij het standpunt van EPEC. Voor de beoordeling van Business cases en PPS-projecten stellen ze het

7. http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/richtlijnen/2015/04/13/handleiding-publieke-businesscase.html?utm_source=e-mailnieuwsbrief&utm_medium=email&utm_campaign=PPS+Post

8. Let op: marktrisico's zijn andere dan pure risico's en spreidingsrisico's. Deze laatste risico's worden opgenomen in de kasstromen (teller NCW-berekening), terwijl de marktrisico's een plek krijgen in de discontovoet (noemer NCW-berekening).

gebruik van een nominale marktconforme discontovoet voor die aansluit bij de door de overheid te betalen nominale rente voor een overheidslening ter financiering van het project.

Standaard discontovoet (MKBA)

Als het niet mogelijk is een marktconforme, project specifieke discontovoet te bepalen, gebruikt u de geldende standaard discontovoet. De reële standaard discontovoet bestaat in Nederland uit een reële risicovrije discontovoet van 2,5 procent + algemene risicopremie van 3,0 procentpunt⁹ of een project specifieke risico-opslag. De nominale standaard discontovoet verkrijgt u door bij de reële standaard discontovoet het percentage op te tellen voor de gemiddelde verwachte inflatie. U geeft daarbij aan waar u dit percentage op baseert.

Discontovoet MKBA vs. PPC/ Businesscase

De Nederlandse Werkgroep Actualisatie Discontovoet merkt op dat

er aansluitingsproblemen kunnen ontstaan tussen MKBA en PPC/ businesscase wanneer de discontovoeten te zeer uiteenlopen. Anders dan vroeger komen BC/PPC en MKBA elkaar veel meer tegen. Daarom is het zaak om in het beginsel in de MKBA uit te gaan van dezelfde veronderstellingen als in de BC/PPC ten aanzien van toekomstige demografische en economische ontwikkelingen en de effecten van het project. Maar er zijn ook nog andere verschillen die onderlinge vergelijkbaarheid beperkt:

- ▶ De analyse van de BC/PPC vertrekt van nominale termen, de MKBA van reële termen. Voor de vertaalslag moet een inschatting van de inflatie gemaakt worden.
- ▶ De scope van de BC/PPC kan afwijken van de MKBA. In de MKBA worden de maatschappelijke kosten en baten van een projectalternatief afgezet tegen een nulalternatief, waarin de financiële exploitatieresultaten van de BC/PPC wordt opgenomen. De BC/PPC zal

een analyse maken van de totale exploitatie/realisatie van het project.

- ▶ De risico-opslagen op de risicovrije discontovoet in BC/PPC en MKBA-verschillen in de meeste gevallen. Dit kan zijn omdat de 'maatschappelijke' kasstromen uit de MKBA een andere risicowaardering kennen dan de puur financiële kasstromen uit de BC/PPC. Dit verschil kan ook worden veroorzaakt omdat in de BC/PPC bepaalde risico's bij de publieke partij zijn gebleven en dus niet in de scope van de BC/PPC vallen.

Aandachtspunten bij het gebruik van de discontovoet

De discontovoet is een belangrijke bepalende factor bij het berekenen van de NCW. Een andere discontovoet leidt niet alleen tot een andere NCW, maar kan ook leiden tot een andere rangorde tussen de NCW's van projectalternatieven. Bij een bepaalde discontovoet kan de NCW van alternatief x hoger zijn dan de NCW van alternatief y,

terwijl bij een andere discontovoet de NCW van x juist lager is dan die van y. Om dit in kaart te brengen is de verderop beschreven gevoeligheidsanalyse essentieel.

Van belang is ook of het gaat om een project met positieve of met negatieve kasstromen.

Bij een project met per saldo een positieve kasstroom (meer ontvangsten dan uitgaven) leidt een hogere discontovoet tot een lagere positieve NCW. Het project lijkt daardoor minder gunstig uit te vallen. Bij een project met per saldo een negatieve kasstroom (meer uitgaven dan ontvangsten) leidt een hogere discontovoet tot een lagere negatieve NCW. Het project lijkt daardoor juist gunstig uit te vallen.

Bedenk ook dat het effect van de discontovoet op verder in de toekomst gelegen uitgaven en ontvangsten steeds groter wordt door zijn exponentiële werking. Dergelijke uitgaven en ontvangsten tellen steeds minder hard mee in de NCW. Maar wat als het belangrijk is om juist deze kascom-

ponenten goed in te schatten, omdat de kwalitatieve en kwantitatieve analyse hebben uitgewezen dat juist in de verdere toekomst de grote risico's liggen?

Deze punten zijn niet bedoeld om af te dingen op het gebruik van de discountvoet, en daarmee op de NCW-methode. Al was het maar omdat er tot op heden geen beter alternatief is om bedragen die zich op verschillende momenten in de tijd voordoen, onder één noemer te brengen. Waar het om gaat is dat u zich bij het toepassen van de discountvoet bewust bent van wat u feitelijk doet en wat de mogelijke beperkingen daarbij zijn. In de publieke business case moet u hieraan aandacht besteden.

PPS

Bij een analyse van publiek-private samenwerking is de onderzoeksvraag anders dan bij kostenbatenanalyses. Bij PPS is het besluit over het project al gevallen. De vraag is niet of een project een positief maatschappelijk rendement heeft maar welke verdeling van taken en van risico's tussen publieke

en private sector maatschappelijk optimaal is.

Meerwaardescan

Een rationale keuze tussen publiek en publiek-private uitvoering van een project is alleen mogelijk als de voor- en nadelen in financiële, bestuurlijke en maatschappelijke zin goed met elkaar te vergelijken zijn. Zo is het van groot belang dat vanaf het begin van het PPS-proces duidelijkheid bestaat over de publieke randvoorwaarden die door de overheid aan een PPS-project worden gesteld. Welke beleidsmatige randvoorwaarden worden gesteld? Welke vrijheid krijgt een marktpartij om het bedrijfseconomische rendement te optimaliseren? Zijn de projectkarakteristieken geschikt voor PPS?

PPC

Voor de overheid is het evenzeer van belang een goed beeld te hebben van de kosten, opbrengsten en risico's die verbonden zijn aan uitvoering van een project. De overheid moet beschikken over een integraal beeld van een re-

ferentieverant voor het project, waarin zij het project volledig zelf realiseert. Tot dat integrale beeld behoren niet alleen de directe kosten en opbrengsten, maar ook een inschatting van de op geld gewaardeerde risico's bij publieke uitvoering. Op basis hiervan kan worden vergeleken hoe kosten, baten en risico's bij publieke en PPS-uitvoering zich tot elkaar verhouden, en op welke wijze tot een optimale risico-allocatie tussen partijen kan worden gekomen.

Belang van optimale risico-allocatie

Grondgedachte bij een optimale risico-allocatie is dat partijen de verschillende risico's die aan een project zijn verbonden verschillend waarderen. Dit hangt enerzijds samen met verschillende mogelijkheden die partijen hebben om deze risico's te beheersen en/of te diversifiëren.

Met dit doel is door de overheid de zgn. Public Sector Comparator (PSC) ontwikkeld. Essentieel is dat bij het opstellen van de PSC de

kosten, opbrengsten en risico's van de publieke variant zo goed mogelijk worden inschat. De publieke variant moet gebaseerd zijn op dezelfde scope, specificaties en looptijd als de PPS-variant.

Bij het opstellen van de PSC vindt een inventarisatie en waardering plaats van alle risico's gedurende de gehele looptijd van het project. Het gaat het dus niet alleen om de risico's tijdens de bouwfase, maar ook tijdens de exploitatiefase. In de risicoanalyse wordt een onderscheid gemaakt tussen de verschillende soorten risico's.

a. Pure risico's

Pure risico's zijn bijzondere gebeurtenissen tijdens de levensduur van een project, die van negatieve invloed zijn op de verwachte waarde van de kosten en de opbrengsten. Voorbeelden zijn onder meer het optreden van slecht weer, waardoor de bouw vertraging oploopt, meerkosten door het gebruiken van nieuwe technieken, de ontdekking van archeologische vindplaatsen e.d. De waarde van een puur risico is ge-

9. Stand per 1 januari 2015. Zo nodig kunt u aan het ministerie van Financiën vragen wat op het moment van opstellen van de businesscase de geldende standaard discountvoet is.

lijk aan het product van de kans op schade en de omvang van de schade. **Deze waarde wordt opgenomen in de kasstromen van het project.**

b. Spreidingsrisico's

Spreidingsrisico's zijn onzekerheden rondom de verwachtingswaarde van de kosten en opbrengsten (inclusief de pure risico's). Spreidingsrisico's kunnen worden gesplitst in diversificeerbare en niet-diversificeerbare risico's. De waarde van diversificeerbare risico's is nihil, mits de risico's goed gespreid zijn.

Van niet-diversificeerbare risico's is sprake als de spreidingsrisico's niet volledig ondervangen kunnen worden door de samenstelling van een brede portefeuille van investering en beleggingen. Deze risico's hebben te maken met macro-economische en andere zgn. marktgerelateerde factoren.

De niet diversificeerbaar of macro-economisch spreidingsrisico kan worden meegenomen door een risico-opslag op de risicovrije disconteringsvoet.

Probleem met marktgerelateerde en macro-economische spreidingsrisico's

In de huidige praktijk bij publieke uitvoering van infrastructuurprojecten bevatten de ramingen weliswaar een stelpost voor 'onvoorzien', maar er is geen sprake van een volledige beprijzing van alle risico's. Zo bevatten de op de begroting opgenomen ramingen geen reservering die de waarde van alle markt gerelateerde spreidingsrisico's vertegenwoordigt. Indien in het kader van een PPS-project een dergelijke beprijzen wel zou plaatsvinden treedt een divergentie op tussen de PSC-waarde en het op de begroting opgenomen bedrag. Blijkt vervolgens dat een PPS-bieding onder het niveau van deze PSC uitkomt, en wordt vervolgens besloten het project als PPS uit te voeren, dan kan dit - tenzij er sprake is van een voldoende grote efficiëntiewinst bij PPS-uitvoering - leiden tot een budgettair probleem: Immers, de kosten

van het PPS-project kunnen weliswaar onder de PSC, maar boven het begrotingsbedrag komen te liggen.

Door de keuze voor PPS-uitvoering van het project wordt de overheid a.h.w. gedwongen meer risico's te beprijzen, en vervolgens deze risico's ook financieel af te dekken binnen de PPS-constructie.

De overheid moet zich hiervan goed rekenschap geven voordat zij een PPS-traject ingaat. Indien zij niet bereid is om bepaalde risico's financieel af te dekken, zal dit ertoe leiden dat of in zijn geheel van PPS-uitvoering van het project moet worden afgezien, of dat er een dusdanige vorm aan de PPS wordt gegeven dat deze risico's bij de overheid blijven, die er vervolgens mee omgaat zoals in de huidige situatie (niet beprijzen en dus niet budgettair reserveren), opnieuw, tenzij er sprake is van een voldoende grote efficiëntiewinst bij PPS-uitvoering.

Objectieve analyse van alle factoren die de risicowaardering betreffen is noodzakelijk, maar uiteindelijk is de keuze welke risico's de overheid wil lopen, en hoeveel zij voor het afdekken daarvan wenst te betalen, een politieke/beleidsmatige. Ook ESR-overwegingen kunnen mee spelen. Methodiek brengt wel de kost om een project ESR-neutraal te krijgen inzichtelijk!

Ook methodiek nodig om wijze van risicowaardering te uniformiseren! Bv. bouwijdoverschrijding

Plafondprijs bij PPS

Wat betekent dit nu voor de plafondprijs? Het idee achter de plafondprijs is dat de overheid in plaats van twee business cases te maken (klassieke uitvoering en PPS-uitvoering) slechts een business case maakt die als referentiepunt wordt genomen.

De overheid maakt een raming van de voor hen meest voor de hand liggende alternatief (brug) voor een bepaald probleem (verbinding tussen punt A en B die gescheiden zijn door water). De overheid

neemt niet alleen de investeringskost in rekening, maar past ook een levenscyclusbenadering toe (incl. periodiek en structureel onderhoud enz., operationele kosten en ontvangsten). Daarnaast kunnen project specifieke pure risico's worden meegenomen.

De toe te passen discontovoet is dan deze voor de BC/PPC, zijnde de marktconforme nominale rentevoet (uit hoofde van de overheid).





10. BIJLAGE 3: Studievragen



Als startpunt van deze studie werden onderstaande studievragen als uitgangspunt genomen.

Onderzoeksvragen

Waar behandeld in de tekst?

➔ Wat zijn de randvoorwaarden voor het werken met een plafondprijs?	3.1, 3.2, 3.3
➔ Wat zijn de voor- en nadelen van een plafondprijs?	1.1
➔ Op welke basis kan een plafondprijs geraamd worden? (Welke elementen moeten in rekening worden gebracht). Bv.:	
• Investeringskost en onderhoudskost (lifecyclocost)	3.1
• Voorbereidingskosten van een DBFM (pre-contract close; zowel aan de private als aan de overheidszijde)	3.2
• Waardering en kwantificering van de overgedragen risico's	
• Hoe omgaan met een ideaaltypische risicoallocatie en een ESR-neutrale risicoallocatie?	2.5
• Is het gerechtvaardigd vanuit budgettair standpunt om ook markt gerelateerde spreidingsrisico's mee te nemen (als risico-opslag bij discontovoet)?	2.6, 3.3
• Moet er flexibiliteit worden ingebouwd? De plafondprijs is aanpasbaar ten gevolge van een stijgende rente tussen de uitvraag en financial close?	4, 3.5
• De plafondprijs is enkel toepasbaar bij offerteaanvraag en concurrentiedialoog: de periode tussen de uitvraag (bij concurrentiedialoog, de laatste fase) en de contract close is minder lang.	5
➔ Hoe en op basis waarvan kan een discontovoet (om naar een vergelijkbare NCW te komen tussen kasstromen) bepaald worden?	9
➔ Hoe zit de relatie tussen de plafondprijs en de gunningsprocedure?	
• Concurrentiegerichte dialoog, offerteaanvraag, onderhandelingsprocedure	5.4
• Gunningscriteria (i.f.v. motivering van de gunningsbeslissing)	5.1
➔ Wat is de relatie tussen een plafondprijs en een eventuele MKBA van een voorkeurscenario?	2.6, 9
• Discontovoet;	
• Maatschappelijke meerwaarde (Wat mag de meerkost zijn van het 'naar voor trekken' van een investering?)	
➔ In welke gevallen is het aan te raden om een plafondprijs toe te passen?	5.4
• Afweging tussen 'een betere kwaliteit voor hetzelfde geld' of 'eenzelfde kwaliteit voor minder geld' kan nog gestuurd worden m.b.v. gewicht gunningscriteria;	
• Wat met projecten waar (ruimtelijke) kwaliteit prioritair is?	
• Wat met DBFMO-contracten?	
➔ Welke problematieken m.b.t. het gebruik van een plafondprijs kunnen geïdentificeerd worden? Voorbeelden:	3
• Strategische over/onderramingen;	
• Flexibiliteit inbouwen met een prestatieladder? (bv. wanneer gewenste output niet onder de plafondprijs kan worden gerealiseerd: een ophijsting van de wensen die ondergeschikt zijn aan de prijs). Elke gunning moet goed gemotiveerd worden.	
• Hoe een biedvergoeding situeren t.o.v. de plafondprijs?	

11. BIJLAGE 4:

Bibliografie

Anthony Boardman & Mark Hellowell (2016): “A Comparative Analysis and Evaluation of Specialist PPP Units’ Methodologies for Conducting Value for Money Appraisals”, Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, DOI: 10.1080/13876988.2016.1190083

Australian Government. “National Public Private Partnership Guidelines, Volume 4: Public Sector Comparator Guidance.” december 2008. Infrastructure Australia. 25 november 2015.


 http://infrastructureaustralia.gov.au/policy-publications/public-private-partnerships/files/National_PPP_Guidelines-Vol_4_PSC_Guidance_Dec_08.pdf

Cruz, Carlos Oliveira en Rui Cunha Marques. Infrastructure Public-Private Partnerships. Springer, 2103.


Nederlands Ministerie van Financiën. “Beoordelingsleidraad PPC en PSC.” 4 maart 2011. rijksoverheid.nl - Publiek-Private Samenwerking (PPS) bij het Rijk. 23 november 2015.

 <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/richtlijnen/2011/03/10/beoordelingsleidraad-pcc-en-psc/beoordelingsleidraad-pcc-en-psc.pdf>


“Handleiding Aanbestedingsleidraad DBFM Infrastructuur.” 2 januari 2012. rijksoverheid.nl - Publiek-Private Samenwerking (PPS) bij het Rijk. 23 november 2015.

 <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/richtlijnen/2012/01/02/handleiding-aanbestedingsleidraad-dbfm-infrastructuur-2012/handleiding-aanbestedingsleidraad-dbfm-infrastructuur-2012.pdf>

“Handleiding Publieke Sector Comparator (PSC).” 28 oktober 2015. rijksoverheid.nl - Publiek-Private Samenwerking (PPS) bij het Rijk. 23 november 2015.

 <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2015/10/28/handleiding-publieke-sector-comparator/handleiding-psc-2015.pdf>

State Government of Victoria (AU) - Department of Treasury and Finance. “Partnerships Victoria Requirements.” mei 2013. Department of Treasury and Finance (AU). 24 november 2015.

 <http://www.dtf.vic.gov.au/files/fc186677-0954-4a7b-ae33-a1dc0119b3aa/Partnerships-Victoria-Requirements-May-2013.pdf>





Contact: erik.vandenbroeck@bdo.be

www.bdo.be | [f](#) | [in](#) | [▶](#) | [🐦](#)