



Ministerie van Financiën

Handleiding

publieke businesscase



Voorwoord

Het doet mij genoegen de Handleiding publieke businesscase onder uw aandacht te brengen. De handleiding is tot stand gekomen in een intensieve samenwerking met departementen en externe deskundigen. De handleiding draagt bij aan het verbeteren van de kwaliteit van businesscases bij het Rijk.

Met de handleiding beschikken we als rijksoverheid nu over een kader voor het opstellen van businesscases, specifiek in een overheidscontext. Vandaar de term ‘publieke businesscase’. De handleiding benoemt een aantal basishoudingen en processtappen waar een dergelijke businesscase aan moet voldoen. De modulaire opbouw van de tekst sluit hierbij aan.

Een goede businesscase ondersteunt de besluitvorming door de beoogde doelstellingen en de financiële gevolgen van een project in kaart te brengen. Eenmaal een besluit genomen, kan de businesscase ook gebruikt worden voor projectbeheersing om zo de beoogde doelstellingen te realiseren.

Ik hoop, en verwacht, dat de handleiding u tot nut is bij het opstellen en beoordelen van businesscases op uw terrein binnen het publieke domein.

Manon Leijten
Secretaris-generaal

Den Haag, april 2015

Inhoud

Inleiding	4
Module 1 Startnotitie	7
Deel 1 Inhoudelijke aspecten publieke businesscase	9
Deel 2 Procesmatige aspecten publieke businesscase	14
Module 2 Kwalitatieve analyse	17
Deel 1 Uitgaven en ontvangsten identificeren	19
Deel 2 Risico's identificeren	23
Module 3 Kwantitatieve analyse	28
Deel 1 Uitgaven en ontvangsten kwantificeren	31
Deel 2 Risico's kwantificeren	33
Deel 3 Projectuitkomsten berekenen, onderling vergelijken en analyseren	39
Module 4 Eindrapportage	44
Bijlagen	
1 Begrippenlijst	49
2 Typen uitgaven en ontvangsten	52



Inleiding

Voor u ligt de Handleiding publieke businesscase. Deze handleiding biedt een helpende hand bij het opstellen en beoordelen van een publieke businesscase binnen de rijksoverheid. De handleiding omschrijft waaraan een publieke businesscase moet voldoen. U kunt deze zowel bij beknopte als uitgebreide businesscases gebruiken.

Wat is een publieke businesscase en waar dient deze voor?

Een publieke businesscase is een analyse-instrument dat de financiële consequenties van een project voor de rijksoverheid inzichtelijk maakt. Met de publieke businesscase brengt u in kaart en analyseert u de uitgaven, ontvangsten en risico's van een project. Op deze manier ondersteunt een publieke businesscase de besluitvorming over het starten, voortzetten of beëindigen van een project. Ook kunt u de publieke businesscase gebruiken bij het beheersen van een project (monitoren en sturen).

De structuur en de inhoud van een businesscase in de publieke sector zijn niet wezenlijk anders dan die van een businesscase in de private sector. Wel gaat het in de publieke sector vaker om projecten die in puur financiële termen voor het Rijk niet rendabel zijn, maar die om andere redenen, bijvoorbeeld politieke of maatschappelijke, wel worden uitgevoerd. U kunt de publieke businesscase inzetten voor het hele scala van projecten waarbij de overheid betrokken is of kan worden, zoals investerings-, sourcings- en (re)organisatievraagstukken.

Waarom een Handleiding publieke businesscase?

Deze handleiding beoogt de kwaliteit van businesscases bij de rijksoverheid te verbeteren. De handleiding geeft aan waar u op moet letten als u een businesscase opstelt of beoordeelt. Hierbij besteden we bijzondere aandacht aan de overheidscontext. Van een set van gedetailleerde voorschriften is echter geen sprake. Daarvoor is de diversiteit van de projecten die in een publieke businesscase aan de orde kunnen komen te groot.

Naast de inhoudelijke kant van een businesscase, is ook het proces van totstandkoming van belang. Ook hieraan besteedt de handleiding aandacht. Zo moet u motiveren welke alternatieven u hebt onderzocht, welke methodieken u hebt gebruikt en van welke aannames u bent uitgegaan. Dit maakt de businesscase navolgbaar, verifieerbaar en verantwoordbaar. De handleiding is ondersteunend bij het opstellen van een businesscase. Het volgen van de handleiding draagt bij aan een goede businesscase. Maar zelfs als u de handleiding volgt, zult u zich kritisch moeten afvragen of de businesscase van voldoende kwaliteit is.



Voor wie is de Handleiding publieke businesscase bedoeld?

De Handleiding publieke businesscase is primair geschreven voor organisaties binnen de rijksoverheid inclusief agentschappen. De handleiding is echter ook bruikbaar bij projecten van zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en decentrale overheden. Ook als u bij een van deze organisaties werkt, kunt u dus uw voordeel doen met deze handleiding. In de praktijk zullen vooral beleidsmedewerkers, medewerkers uit de 'financiële kolom', externe deskundigen en anderen die betrokken zijn bij het opstellen en beoordelen van businesscases, gebruik maken van de handleiding.

Hoe verhoudt de publieke businesscase zich tot andere afwegingsinstrumenten?

Naast de publieke businesscase heeft de overheid andere instrumenten om projecten en programma's te beoordelen en te selecteren. Dit zijn onder andere de Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse (MKBA), de Publiek-Private Comparator (PPC) en de Publieke Sector Comparator (PSC). Elk instrument heeft zijn eigen specifieke doel en inzetbaarheid. Hieronder leest u hoe deze instrumenten zich tot elkaar verhouden.

Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse

Met de MKBA beoordeelt u projecten vanuit een breed welvaartsgezichtspunt van maatschappelijke kosten en baten. Hierin worden ook effecten op gezondheid, milieu 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 rijksoverheid. 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 het Rijk in termen van uitgaven, ontvangsten en risico's.

Publiek-Private Comparator en Publieke Sector Comparator

De PPC en PSC zijn instrumenten die u inzet, als u de optimale contractvorm 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.



Gebruiksaanwijzing en leeswijzer

Deze Handleiding publieke businesscase bestaat uit vier modules waarin staat welke stappen u moet doorlopen om een publieke businesscase op te stellen. De publieke businesscase levert twee producten op: een startnotitie en een eindrapportage.

Module 1: Startnotitie

In module 1 stelt u de startnotitie op. De startnotitie is het plan van aanpak voor de businesscase. Module 1 bestaat uit twee delen. In het eerste deel benoemt u inhoudelijke aspecten van het project. Denk aan het probleem dat het project moet oplossen, de scope van het project, de looptijd, de alternatieven, de niet-financiële overwegingen, de stakeholders en de planning. In het tweede deel van de module benoemt u hoe u de publieke businesscase gaat opstellen. Hoe ziet het team eruit dat de publieke businesscase gaat opstellen? Wat is zijn mandaat? En hoe gaat het te werk? Verder moet u aandacht besteden aan zaken als integriteit, planning en kosten van de publieke businesscase.

Module 2: Kwalitatieve analyse

In module 2 brengt u de verschillende soorten uitgaven, ontvangsten en risico's van het project in kaart. Centraal hierbij staat een aantal vragen: welke uitgaven, ontvangsten en risico's zijn er? Wanneer doen zij zich voor? Waar slaan ze neer?

Module 3: Kwantitatieve analyse

De uitgaven, ontvangsten en risico's kwantificeert en verwerkt u in module 3 in een kasstroomoverzicht. Hierbij vergelijkt u projectalternatieven onderling, onder andere aan de hand van hun netto contante waarden. In gevoeligheidsanalyses benoemt u daarnaast de effecten die veranderingen in de belangrijkste schattingen en aannames hebben op het project.

Module 4: Eindrapportage

De eindrapportage stelt u op in module 4. Hierin komen alle aspecten van de publieke businesscase aan de orde, zoals probleemstelling, projectscope, randvoorwaarden, veronderstellingen, niet-financiële overwegingen, projectalternatieven en resultaten. Op basis hiervan trekt u conclusies en doet u aanbevelingen.

Module 1

Startnotitie

U hebt de opdracht gekregen een businesscase te maken. Uw eerste taak is nu om een startnotitie op te stellen. De startnotitie is het plan van aanpak voor de businesscase. In de startnotitie staan de details van het project (inhoudelijke aspecten) en hoe u de businesscase gaat opstellen (procesmatige aspecten).



Module 1 Startnotitie

Doel

Vastleggen van de kaders en een plan van aanpak voor de uitvoering van de businesscase, zowel inhoudelijk als procesmatig.

Output

In de startnotitie staan de inhoudelijke en procesmatige aspecten van het project. Enerzijds zijn dit aspecten zoals de probleemstelling, randvoorwaarden en planning van het project. Anderzijds zijn dit aspecten zoals de samenstelling van het businesscase-team, het plan van aanpak en de kosten van de businesscase.

Opzet module

Module 1 bestaat uit twee delen. Deel 1 gaat over hoe u omgaat met de inhoudelijke aspecten van het project. Het is aan te raden om hiermee te beginnen, voordat u de meer procesmatige aspecten van de businesscase uitwerkt (deel 2).



Deel 1 Inhoudelijke aspecten publieke businesscase

In dit deel van de startnotitie neemt u de inhoudelijke aspecten van het project op.

Deze zijn:

- aanleiding en doelstelling;
- projectscope en randvoorwaarden;
- looptijd van het project;
- nulalternatief en projectalternatieven;
- niet-financiële overwegingen;
- beschrijving van de stakeholders.

Aanleiding en doelstelling

U beschrijft allereerst in de businesscase wat de aanleiding en de probleemstelling van het project zijn. Aan een publieke businesscase moet namelijk een heldere probleemstelling ten grondslag liggen. Als er geen heldere probleemstelling is, kan er ook geen sprake zijn van nut en noodzaak van het uitvoeren van een project. Soms zal de probleemstelling bij verlening van de opdracht expliciet zijn benoemd. Een andere keer zal de probleemstelling niet meteen duidelijk zijn en moet u die expliciteren.

Als de probleemstelling helder is, kunt u de doelstelling van het project formuleren.

Mogelijke vragen daarbij zijn:

- Wat wilt u bereiken met het project?
- Op welke wijze draagt het project bij aan het oplossen van de probleemstelling?
- Hoe zien de wenselijke situatie en de doelstellingen er concreet uit?

Het is het van belang dat er duidelijkheid bestaat over de doelstellingen. De doelen zullen 'SMART' moeten zijn, dat wil zeggen: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden. Door de doelstelling op deze manier te formuleren, creëert u ook een basis om tijdens de uitvoering en na afronding van het project te monitoren of de doelstellingen daadwerkelijk zijn gerealiseerd (projectbeheersing, zie ook module 4 van deze hand - leiding).

Zo nodig legt u de aanleiding, probleemstelling en doelstelling eerst voor aan de opdrachtgever, voordat u verder gaat met de businesscase. De doelstellingen van een project in de publieke sector zullen vaak beleidsmatig, politiek, of maatschappelijk van aard zijn. Ook kunnen de doelstellingen meer zakelijk van aard zijn, bijvoorbeeld ter verbetering van de efficiëntie (kwaliteits- en/of kostenverbetering) in de bedrijfsvoering.

Als het project meerdere problemen moet oplossen, is het denkbaar dat het project deze niet alle tegelijkertijd kan realiseren. In dat geval moet u de opdrachtgever om een prioritering vragen. Dit kan aanleiding zijn de opdracht aan het businesscase-team aan te passen.



Projectscope en randvoorwaarden

In de projectscope legt u vast hoe het project is begrensd: wat valt wel en wat valt *niet* binnen het project? Er mogen geen onderdelen in het project worden opgenomen die niet bijdragen aan het bereiken van de projectdoelstellingen. Ook moeten de verschillende onderdelen van het project logisch met elkaar samenhangen. Met een heldere projectscope voorkomt u dat er gaandeweg nieuwe doelen of activiteiten worden toegevoegd, waardoor het project steeds verder af komt te staan van de oorspronkelijke doelstellingen (de zogeheten ‘scope creep’).

Naast de scope moet u in kaart brengen welke randvoorwaarden voor het project gelden. Deze kunnen van politieke, juridische, economische of organisatorische aard zijn. Denk bijvoorbeeld aan relevante mededingingswetgeving of aan de aansturing die voor het project gaat gelden. In de periode dat u de businesscase uitvoert, kunnen overigens de (politieke) doelstellingen en randvoorwaarden van het project veranderen. Wellicht is het dan noodzakelijk de businesscase aan te passen. Het businesscase-team moet deze veranderingen van doelstellingen en randvoorwaarden zo nodig door de opdrachtgever laten bevestigen.

Looptijd van het project

De looptijd van het project is de tijd tussen het start- en het eindpunt van het project. In deze periode doorloopt het project gewoonlijk een aantal fasen. Deze zijn in de figuur hieronder weergegeven. U stelt de publieke businesscase op tijdens de initiatie-/afwegingsfase.¹ De publieke businesscase richt zich op de daaropvolgende fasen van het project en brengt de bijbehorende uitgaven, ontvangsten en risico's in beeld.

Fasen van het project



Soms is de looptijd van het project al bepaald bij de opdrachtverlening: ‘het project moet operationeel zijn in jaar 20xx en moet beëindigd worden in jaar 20yy’. Soms is er geen expliciete einddatum voor de duur van de operationele fase, en daarmee van het hele project. Ook kan het zijn dat een beschikbaar gesteld budget grenzen stelt aan de looptijd van het project.

¹ Het voordeel van vroeg starten met de businesscase is dat de kans op voldongen feiten geringer is. Hierdoor zijn er meer vrijheidsgraden. Daar staat tegenover dat er mogelijk nog veel onduidelijk is over het beoogde project. U kunt een vroegtijdige, en daardoor mogelijk minder uitvoerige, businesscase later alsnog aanvullen en updaten.



De looptijd van het project moet u los zien van de looptijd waarover u de businesscase doorrekent. Een langere of kortere looptijd in een businesscase kan de uitkomst van die businesscase veranderen. Of dit kan ertoe leiden dat een bepaald alternatief gunstiger of ongunstiger wordt dan andere alternatieven. De doorrekening in de businesscase moet niet een te korte periode beslaan, omdat anders relevante uitgaven, ontvangsten en risico's buiten beeld blijven. Maar de looptijd moet ook weer niet een te lange periode beslaan. De onzekerheden worden namelijk met de tijd groter, en de uitgaven, ontvangsten en risico's zijn dan niet of nauwelijks betrouwbaar in te schatten.

Een realistische looptijd in de publieke businesscase is dus van belang voor een realistisch financieel beeld van het project. Doorrekening dient in ieder geval te lopen tot er een stabiele situatie is ontstaan. Afhankelijk van het type project betekent dit bijvoorbeeld tot het moment dat er geen transitie-uitgaven meer zijn, tot er stabiele kasstromen zijn bereikt, tot het beoogde outputniveau is bereikt of tot de economische levensduur van de activa is verstreken. Hoe dan ook, de keuze voor een bepaalde looptijd moet u altijd motiveren. Ook moet u bij de financiële analyse benoemen wat het effect is als u met andere looptijden rekent.

Een duidelijk start- en eindpunt van het project zijn noodzakelijk om de verschillende projectalternatieven op een eenduidige wijze met elkaar te kunnen vergelijken. De start en het verdere verloop van het project in de tijd kunnen ook effect hebben op de uitkomst van de businesscase. Dit komt doordat bijvoorbeeld marktsituaties, vraag- en aanbodfactoren en relatieve prijsniveaus in de loop van de tijd kunnen wijzigen. In sommige gevallen moet u aangeven wat de effecten zijn als het project op een andere datum start. Bijvoorbeeld als er een wezenlijke kans is dat het project vertraagd start.

Nulalternatief en projectalternatieven

In de publieke businesscase beschrijft u eerst de huidige situatie. Dit kunt u zien als het 'nulalternatief'. Het nulalternatief geeft weer wat er gebeurt als het beoogde project niet wordt uitgevoerd. Als een project niet wordt uitgevoerd, kan dit betekenen dat een bestaande situatie ongewijzigd wordt voortgezet. In de praktijk is het nulalternatief de referentie waartegen u het te onderzoeken project en zijn alternatieven afzet.

Bij de volgende stap brengt u de projectalternatieven in kaart. Soms geeft de opdrachtgever bij opdrachtverlening aan welke projectalternatieven u in ieder geval moet onderzoeken. Daar kunt u andere alternatieven naast plaatsen. In andere gevallen is de opdracht meer op hoofdlijnen geformuleerd en komt u met het businesscase-team zelf met de project - alternatieven.

De keuze van de verschillende projectalternatieven moet u motiveren. Hierbij besteedt u bijzondere aandacht aan de punten waarop de alternatieven in financiële zin van elkaar verschillen. De alternatieven moeten voldoende onderscheidend van elkaar zijn. Ook moet u ze zo beschrijven dat besluitvormers zich een goed beeld kunnen vormen van deze alternatieven. Een ver doorgevoerde verfijning met een groot aantal alternatieven kan schijn-



nauwkeurigheid suggereren. Bovendien kunnen beslissers zich afvragen of de extra informatie die dit oplevert, opweegt tegen de extra complexiteit en kosten in geld en tijd. Eventueel kunt u in de eindrapportage aanbevelen om in een vervolgstudie bepaalde alternatieven verder te verfijnen en nauwkeuriger te onderzoeken.

Niet-financiële overwegingen

Niet-financiële overwegingen zijn overwegingen die u niet opneemt in het financiële overzicht van de publieke businesscase (het kasstroomoverzicht), omdat zij niet tot kasontvangsten of kasuitgaven (inclusief gewaardeerde risico's) leiden. De overwegingen kunnen echter wel een rol spelen bij de keuze voor een bepaald project of projectalternatief. Niet-financiële overwegingen kunnen betrekking hebben op zaken die relevant zijn voor een specifieke overheidsorganisatie, voor de totale overheid of voor de samenleving als geheel. U kunt hierbij denken aan beleidseffecten, welvaartseffecten en redenen om wel of niet als overheid op te treden.

U neemt de niet-financiële overwegingen op in een aparte paragraaf. Zo brengt u een heldere scheiding aan met de rest van de businesscase. Verder ligt de focus namelijk op de financiële aspecten van het project. De niet-financiële overwegingen benoemt u zowel in de startnotitie als in de eindrapportage.

In de publieke businesscase weegt u de financiële en niet-financiële overwegingen niet tegen elkaar af. Een publieke businesscase maakt inzichtelijk wat het project de rijks-overheid kost. Vervolgens maken de beslissers die afweging. Zij besluiten of het project wel of niet moet worden uitgevoerd en, zo ja, op welke wijze.

Beschrijving van de stakeholders

Tot slot maakt u in deel 1 van de startnotitie een stakeholderanalyse. Hiermee geeft u inzicht in de belangrijkste actoren van het project en hoe de beïnvloedingslijnen lopen. Dit komt de kwaliteit van de publieke businesscase ten goede en kan nuttig zijn bij het samenstellen van het businesscase-team. De beschrijving gaat in op vragen als:

- Welke partijen zijn betrokken bij het project?
- Wie is waarvoor verantwoordelijk?
- Welke belangen hebben partijen bij het project?
- Hoe kunnen partijen het project beïnvloeden?



De figuur geeft globaal weer welke stakeholders van belang kunnen zijn.





Deel 2 Procesmatige aspecten publieke businesscase

In deel 2 van de startnotitie beschrijft u de procesmatige aspecten van de publieke businesscase. Deze zijn:

- mandaat, samenstelling en werkwijze van het businesscase-team;
- informatie en vertrouwelijkheid;
- interpretatie opdracht en voorgestelde aanpak;
- planning en kosten van de businesscase.

Daarnaast houdt u bewust rekening met het risico van:

- wensdenken bij publieke businesscases.

Mandaat, samenstelling en werkwijze van het businesscase-team

U bepaalt de omvang en samenstelling van het businesscase-team aan de hand van een aantal vragen, zoals:

- Welke ervaringen zijn er met het beoordelen van dit type project?
- Hoe complex is het project?
- Wat is de budgettaire omvang van het project?
- Hoe gedetailleerd moet de businesscase worden?
- In hoeverre is het nodig om externe expertise in te huren?
- Welk budget is beschikbaar voor het uitvoeren van de businesscase?

Houd bij het samenstellen van het team in de gaten dat het ook effectief moet kunnen opereren. Overzie daarnaast bij het samenstellen van het team de verschillende expertises en belangen van partijen. U kunt eventueel de samenstelling van het team tijdens het opstellen van de publieke businesscase nog aanpassen. Bijvoorbeeld als er behoefte is aan het (tijdelijk) toevoegen van teamleden met expertise op een specifiek terrein.

In een businesscase-team moet in ieder geval voldoende bedrijfseconomische en financiële kennis aanwezig zijn. Ook moet u mensen betrekken die beschikken over kennis van en ervaring met de inhoudelijke materie van het project. Gaat het bijvoorbeeld om een ICT-project, dan moet u mensen betrekken die daar ervaring mee hebben. Daarnaast zijn kostdeskundigheid en projectmanagementervaring, liefst met vergelijkbare projecten, van belang. Bovendien is het belangrijk dat een of meer teamleden, bij voorkeur ook de teamleider, ervaring hebben met het opstellen van businesscases.

Het team kan bestaan uit vaste leden en tijdelijk toegevoegde leden. Bij het samenstellen van het team moet u uitdrukkelijk aandacht besteden aan (potentiële) integriteits- en vertrouwelijkheidsrisico's. U kunt overwegen om de teamleden, zeker externen, een geheimhoudingsverklaring te laten ondertekenen.



Informatie en vertrouwelijkheid

U houdt een overzicht bij van alle uitgangspunten, informatiebronnen en aannames (inclusief onderbouwing) die het businesscase-team hanteert bij het opstellen van de publieke businesscase. Dit is nodig om ze later te kunnen traceren en eventueel aan te passen. De belangrijkste uitgangspunten en aannames komen uiteindelijk in de hoofdtekst van de eindrapportage. In de bijlage neemt u het totale overzicht op van uitgangspunten, aannames (inclusief onderbouwing), informatiebronnen en wijzigingen.

In principe is alles wat tijdens het uitvoeren van de businesscase aan de orde komt vertrouwelijk. Informatie vanuit het businesscase-team, ook tussentijdse, geeft u alleen aan de opdrachtgever en eventueel andere door hem aangewezen personen of organisaties. Tijdens het uitvoeren van de businesscase moet de groep van te informeren personen en/of organisaties zo beperkt mogelijk zijn. Op die manier kan het proces zo ongestoord mogelijk verlopen.

Interpretatie opdracht en vertaling in voorgestelde aanpak

Het is wenselijk dat de opdrachtnemer van de businesscase vroeg in het proces zijn interpretatie van de opdracht en de voorgestelde aanpak door de opdrachtgever laat bevestigen. Hierbij komen ook zaken aan de orde die de opdrachtgever van bijzonder belang vindt. Denk hierbij aan de wens om in de businesscase specifieke aandacht te geven aan bepaalde criteria, of om een bepaald projectalternatief te onderzoeken.

Planning en kosten van de publieke businesscase

U neemt in de startnotie een planning van de businesscase op, zodat het businesscase-team binnen de daarvoor beschikbare tijd de eindrapportage op kan leveren. Geef in de planning aan op welke momenten de producten, zoals tussenrapportages en de (concept)eindrapportage, gereed moeten zijn. Wees realistisch en houd rekening met de inbedding in (politieke) besluitvormingstrajecten. Geef ook aan wie in welke fase welke inbreng levert. Plan daarnaast de bijeenkomsten van het businesscase-team en, voor zover van toepassing, de stuurgroep, klankbordgroep en subgroepen (zoals expertteams). De teamleden en hun eventuele leidinggevenden committeren zich aan het overeengekomen planningsschema.

De tijd die voor de publieke businesscase nodig is – in termen van in te zetten uren en doorlooptijd – is mede afhankelijk van de complexiteit van het project en de diepgang van de publieke businesscase. De kosten van de publieke businesscase zijn sterk afhankelijk van de tijd die projectleden en ingehuurde adviseurs besteden aan het opstellen van de publieke businesscase. De kosten van de publieke businesscase moeten in verhouding staan tot de financiële omvang van het project dat u onderzoekt.

Wensdenken bij publieke businesscases

Een veelvoorkomende valkuil bij het opstellen van businesscases – ook en misschien vooral bij overheidsprojecten – is dat uitgaven en risico's worden onderschat, en ontvangsten worden overschat. Vaak gebeurt dit onbewust. Het voert te ver om in te gaan op de



oorzaken hiervan, maar denk aan psychologische en organisatorische processen die kunnen leiden tot te groot optimisme, doelredenering en tunnelvisie. Zowel de opdrachtgever van de publieke businesscase als het team dat de publieke businesscase uitvoert, moeten zich hiervan bewust zijn. Manieren om genoemde euvels te vermijden, zijn bijvoorbeeld het organiseren van eigen tegenspraak en het focussen op redenen waarom bepaalde oplossingen *niet* geschikt zijn. Voor zover relevant betreft u hierbij de ervaring met eerder uitgevoerde (vergelijkbare) projecten. U moet expliciet aangeven of en, zo ja, waarom er de verwachting is dat het project in de businesscase wel of niet afwijkt van de ervaringen uit het verleden. Dit is nodig om besluitvormers uiteindelijk een goede afweging te kunnen laten maken.

Module 2

Kwalitatieve analyse

In module 1 is geschetst hoe u de inhoudelijke en procesmatige aspecten van de publieke businesscase vastlegt in een startnotitie.

In deze module staat hoe u het uitgaven- en ontvangstenoverzicht opstelt en op welke risico's u daarbij moet letten.



Module 2 Kwalitatieve analyse

Doel

Met de kwalitatieve analyse brengt u de typen uitgaven, ontvangsten en risico's van het project in kaart. Vervolgens kwantificeert u die in de kwantitatieve analyse van module 3. Deze 'tweefasenbenadering' heeft als voordeel dat u gestructureerd te werk gaat en dat u de kans op omissies en dubbeltellingen verkleint. Bovendien voorkomt u met deze werkwijze dat u in de details verstrikt raakt. Dit is een benadering op methodologische gronden. In de praktijk kunt u de twee fasen overigens niet altijd strikt scheiden. Bij het identificeren van bepaalde uitgavencategorieën hebt u bijvoorbeeld soms direct een goed beeld van de omvang van het bedrag.

Output

In module 1 hebt u de scope, randvoorwaarden en doelstellingen van het project beschreven. Op basis hiervan brengt u in kaart welke output, in termen van producten of diensten, met het project moet worden gerealiseerd. U specificeert deze output naar type, omvang, kwaliteit en moment van beschikbaarheid. De output bepaalt welke input (zoals productiemiddelen en grondstoffen) op welk moment daarvoor nodig is. Een analyse van de belangrijkste kostendrijvers kan hierbij helpen. Ten slotte maakt u de vertaalslag naar de bijbehorende uitgaven, ontvangsten en risico's. Deze neemt u op in een kasstroomoverzicht. Ook stelt u een kasstroomoverzicht op voor het nultarief en alle projectalternatieven.

Opzet module

De kwalitatieve analyse bestaat uit de volgende kernactiviteiten:

- typen uitgaven, ontvangsten en risico's vaststellen (typologie);
- bepalen wanneer uitgaven, ontvangsten en risico's zich in de tijd voordoen (timing);
- bepalen waar uitgaven en ontvangsten ontstaan en waar ze neerslaan (bron en bestemming).

U voert deze activiteiten uit vanuit het perspectief van de rijksoverheid.

Hieronder leest u in detail wat deze activiteiten inhouden. Eerst gaan we in op de uitgaven en ontvangsten. In deel 2 komen de risico's aan bod.



Deel 1 Uitgaven en ontvangsten identificeren

Uitgaven en ontvangsten bezien vanuit het perspectief van de rijksoverheid

Voor de publieke businesscase moet u de uitgaven, ontvangsten en risico's bekijken vanuit het perspectief van het Rijk. Dit houdt in dat u de uitgaven of ontvangsten die niet bij de projecteigenaar neerslaan, maar elders binnen het Rijk, mee moet nemen in de publieke businesscase. Dit is lastig als het gaat om uitgaven die niet direct zijn toe te rekenen aan het project. Denk aan diensten van andere departementen of aan bepaalde diensten van de eigen organisatie zoals juridisch advies, overhead en management. De uitgaven hiervan moet u toch (deels) toerekenen aan het project.

Maar omgekeerd geldt dit ook. Slaat een uitgaaf voor het project neer als ontvangst bij een ander deel van de overheid? Dan neemt u deze in de publieke businesscase op als uitgaaf én ontvangst. Ondanks dat het effect op het project in totaal nul is. U maakt hiermee namelijk wel de kasstromen inzichtelijk. Een voorbeeld hiervan is een btw-betaling voor een overheidsaankoop; deze komt terug als ontvangst bij de Belastingdienst. Dit soort uitgaven en ontvangsten is misschien niet relevant vanuit het perspectief van het Rijk als een geheel. Ze kunnen echter relevant zijn voor losse organisaties of organisatieonderdelen die betrokken zijn bij het project.

Typen uitgaven en ontvangsten vaststellen (typologie)

De financiële kasstroom is opgebouwd uit uitgaven en ontvangsten die aan een bepaalde tijdsperiode zijn toegedeeld. De eerste stap die u zet op weg naar het kasstroomoverzicht, is de *typen* uitgaven en ontvangsten inventariseren die voor het project relevant zijn. Het is belangrijk dat u hier een compleet beeld van krijgt en geen posten over het hoofd ziet. Daarom is het aan te bevelen dat u de uitgaven en ontvangsten vanuit verschillende typologieën en invalshoeken bekijkt. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van verschillende typen uitgaven en ontvangsten die hierbij helpen. Hieronder ziet u een voorbeeld van een indeling, hoewel niet uitputtend, die gebruikt kan worden om de ontvangsten- en uitgavenposten in een overzicht te presenteren.



Voorbeeld: **overzicht van uitgaven en ontvangsten**

Uitgaven	
• Personeelsuitgaven	
• Materiële uitgaven	
• Uitgaven ondersteunende diensten	
• Transitieuitgaven	
Ontvangsten (-)	
• Ontvangsten uit verhuur	

Bepalen wanneer uitgaven, ontvangsten en risico's zich in de tijd voordoen (timing)

Zodra u een overzicht hebt van de uitgaven en ontvangsten, gaat u deze toedelen aan de projectfasen waarin zij zich voordoen. U wilt namelijk niet alleen weten *welke* uitgaven en ontvangsten met het project gemoeid zijn, maar ook *wanneer* die zich in de tijd zullen voordoen. De vragen die u zich hierbij kunt stellen, zijn:

- Wanneer vinden de initiële investeringen en vervangingsinvesteringen plaats?
- Wanneer is grootonderhoud noodzakelijk?
- Wanneer worden de eventuele ontvangsten verwacht?

Het is belangrijk om de uitgaven en ontvangsten toe te rekenen aan de jaren waarin ze zich voordoen. Hiermee kunt u namelijk bij de kwantitatieve analyse (module 3) de correcte bedragen in het kasstroomoverzicht opnemen. De toerekening van uitgaven en ontvangsten in de tijd is ook van belang voor de financiële dekking van het project.

U brengt de uitgaven, ontvangsten en risico's in kaart aan de hand van de hele levenscyclus van het project. De levenscyclus van een project bestaat uit een aantal projectfasen. U ziet deze terug in de figuur hieronder. Hierna leest u wat deze fasen inhouden.



Initiatie- en afwegingsfase

Uitgaven in deze fasen neemt u niet op in het kasstroomoverzicht. Dit zijn zogeheten 'sunk costs': uitgaven die gedaan worden vóór het projectbesluit en die dit besluit dus ook niet beïnvloeden. Alle uitgaven in de fasen na de initiatie- en afwegingsfase neemt u wel op in het kasstroomoverzicht.



Vorbereidingsfase

De voorbereidingsfase volgt op het genomen projectbesluit. In de voorbereidingsfase worden de voorbereidingen getroffen voor het contractueel aangaan en uitvoeren van het project (in de transactiefase en de fasen daarna). Uitgaven in de voorbereidingsfase zijn onder andere uitgaven voor overleg, informatieverschaffing en onderzoek.

Transitiefase

Uitgaven in deze fase bestaan onder andere uit juridische, technische en financiële ondersteuning. Deze ondersteuning wordt ingezet bij het beoordelen, onderhandelen en aangaan van contractuele of juridische verplichtingen voor het project. Voorbeelden hiervan zijn aanbestedingsdocumenten opstellen, biedingen beoordelen en onderhandelen met de winnende partij.

Realisatiefase

In deze fase komt het project tot stand, in de zin dat daarna – in de operationele fase – het beoogde product of de beoogde dienst geleverd wordt. Bij uitgaven in deze fase kunt u denken aan investeringsuitgaven aan grond, gebouwen, machines, facilitaire inrichting en ICT. Concreet kan het gaan om betalingen aan architecten, constructeurs, bouwbedrijven, IT-specialisten, organisatieadviseurs en financiële instellingen. Net als voor de andere fasen van het project brengt u voor deze fase in beeld wat de directe en toegerekende uitgaven zijn van de organisatie die projecteigenaar is.

Operationele fase

In deze fase moet het project het beoogde product of de beoogde dienst gaan leveren in de verwachte hoeveelheden en met de verwachte kwaliteit. Dit is de projectfase die in het algemeen het langst duurt.

Bij uitgaven in de operationele fase kunt u denken aan:

- personeelsuitgaven, inclusief uitgaven voor sociale lasten, opleiding en dergelijke;
- vervangings- en uitbreidingsinvesteringen;
- onderhouds- en reparatie-uitgaven;
- inkoop van gebruiks- en verbruiksgoederen;
- management- en controle-uitgaven;
- administratieve overhead, verzekeringen en dergelijke.

De ontvangsten in de operationele fase kunnen bijvoorbeeld ontvangsten zijn uit de exploitatie van het project – bijvoorbeeld een datacenter, een koeriersdienst of een bedrijfsrestaurant. Maar het kunnen ook ontvangsten zijn uit de verhuur van een deel van de kantoorruimte. U kunt onderscheid maken tussen ontvangsten van andere overheids - organisaties en ontvangsten van derden.



Afrondingsfase

Naarmate uitgaven en ontvangsten verder in de tijd liggen, nemen de onzekerheden daarover toe. Een voorzichtige inschatting van de kasstromen geldt dan ook in het bijzonder voor de afrondingsfase. U moet kritisch kijken of uitgaven niet te laag en inkomsten niet te hoog worden ingeschat.

Onder *uitgaven* verantwoordt u de uitgaven die samenhangen met het beëindigen van het project (beëindigingsuitgaven). De hoogte hiervan is vaak lastig in te schatten, ook vanwege mogelijk veranderende wetgeving. Het lastig inschatten is echter geen reden om er minder, maar juist om er meer aandacht aan te besteden.²

Onder *ontvangsten uit verkoop van activa* benoemt u de ontvangsten uit de verkoop van af te stoten activa die samenhangen met het beëindigen van het project. Meer hierover leest u in bijlage 2 onder 'Ontvangsten uit restwaarde'.

Bepalen waar uitgaven en ontvangsten ontstaan en waar ze neerslaan (bron en bestemming)

Als u in kaart brengt bij wie ontvangsten en uitgaven neerslaan, geeft u inzicht in welke partijen mogelijk voordeel of nadeel hebben van het project. Dit kan invloed hebben op de besluitvorming rondom een project. Daarom is deze stap noodzakelijk (zie ook de beschrijving van de stakeholders in de startnotitie).

² Een goed voorbeeld van het belang van uitgaven in de afrondingsfase zijn de ontmantelingsuitgaven van kerncentrales (die zeer hoog zijn).



Deel 2 Risico's identificeren

In dit tweede deel van module 2 gaat u risico's en onzekerheden inventariseren. U start hiermee nadat u hebt gekeken welke informatie u hiervoor nodig hebt. Vervolgens gaat u de gevonden risico's en onzekerheden toewijzen, clusteren en rangschikken.

Voorbereiden op risico's en onzekerheden

Gedurende de looptijd van een project kunnen zich risico's voordoen die een negatieve invloed hebben op het bereiken van de doelstellingen van het project, zoals hogere uitgaven, lagere ontvangsten, tijdsoverschrijdingen en kwalitatieve tekortkomingen. In de kwalitatieve analyse identificeert u de risico's van het project en komt u tot een eerste ordening van de risico's. Hierbij kijkt u naar typen en categorieën van risico's. Omdat u alle risico's moet meenemen in de risicoanalyse, is het aan te raden al in een vroeg stadium van het project een register van risico's bij te houden. Hierin benoemt en schat u de risico's en beschrijft u eventuele mitigerende maatregelen. De risico's, hun kans van optreden en impact kunnen per projectalternatief verschillen. In de publieke businesscase onderwerpt u daarom alle projectalternatieven aan een risicoanalyse. Dat geldt ook voor het nul - alternatief (de situatie dat het beoogde project niet wordt uitgevoerd). Wijzigingen in de scope neemt u niet als risico op.

Welke informatie hebt u nodig?

Het lijkt een open deur, maar om de risico's van een project in beeld te kunnen brengen, is diepgaande kennis van het project als geheel en op onderdelen noodzakelijk. U kunt ervoor kiezen de risicoanalyse uit te laten voeren door een apart team. In een dergelijk team zitten naast leden van het businesscase-team ook interne en externe deskundigen. Hierbij kunt u denken aan projectrelevante technische, economische en juridische deskundigen en verzekeringsexperts. Daarnaast moet u bij de risicoanalyse zo goed mogelijk gebruikmaken van de expertise en het oordeel van stakeholders bij het project (waaronder potentiële toeleveranciers en afnemers) en van ervaren projectmanagers. Bij voorkeur hebben deze personen al ervaring in vergelijkbare projecten. Ook kunt u bij de risicoanalyse gebruik - maken van bestaande informatiebronnen en relevante methoden om informatie te genereren. Meer hierover leest u in module 3 onder *Informatiebronnen en methoden om informatie te genereren*.

Risico's inventariseren en beschrijven

De risicoanalyse begint met het inventariseren van de risico's die zich bij een project(alternatief) kunnen voordoen. U beschrijft de risico's zo nauwkeurig mogelijk met bijzondere aandacht voor de causaliteit: 'wat is oorzaak?; wat is gevolg?'. U kunt risico's inventariseren vanuit een 'top-down'-benadering of een 'bottom-up'-benadering. Bij een 'top-down'-benadering gebruikt u ervaringsgegevens van andere projecten en beredeneert u of in dit geval dezelfde risico's van toepassing zijn. In het algemeen is een 'top-down'-benadering

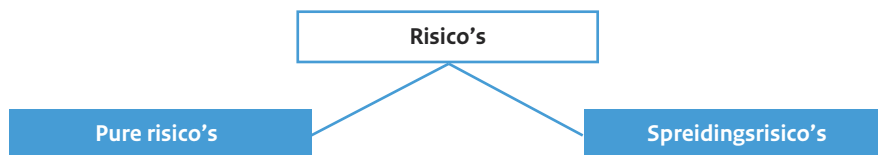


vooral bruikbaar als u vroeg in het proces een eerste indruk wilt krijgen, of als er veel ervaringsgegevens zijn over vergelijkbare projecten. Bij een 'bottom-up'-benadering beredeneert u voor ieder van de projectonderdelen welke risico's daarop van toepassing zijn. De 'bottom-up'-benadering is vooral bruikbaar als gedetailleerde risico-informatie noodzakelijk is of als er geen beroep gedaan kan worden op betrouwbare ervaringsgegevens.

Het is raadzaam om vanuit verschillende invalshoeken naar de risico's te kijken. Zo krijgt u inzicht in de risico's en voorkomt u dat u risico's over het hoofd ziet of dubbel telt. Bekende typen risico's zijn:

- pure risico's versus spreidingsrisico's;
- projectspecifieke versus niet-projectspecifieke risico's
- beheersbare versus niet-beheersbare risico's;
- systeemrisico's versus niet-systeemrisico's;
- risico's naar projectfase waarin ze zich kunnen voordoen.

Van belang is dat u bij de risico-inventarisatie elk risico zo concreet mogelijk benoemt en onderbouwt. Als bijvoorbeeld een hoger dan verwachte energieprijs een risico is, dan moet u dat als zodanig benoemen en onderbouwen. Nadat alle risico's in kaart zijn gebracht, kunt u deze clusteren in voor het project relevante risicocategorieën. Ter informatie lichten we hieronder kort toe hoe u pure risico's en spreidingsrisico's onderscheidt.



Pure risico's zijn bijzondere gebeurtenissen die zich tijdens de uitvoering van een project wel of niet voordoen. Als ze zich voordoen, beïnvloeden ze de uitkomst van het project in negatieve zin. Een voorbeeld van een puur risico tijdens de realisatiefase is langdurige vorst die voor vertraging in de bouw zorgt. Dit leidt tot hogere uitgaven. Een voorbeeld van een puur risico tijdens de operationele fase, bijvoorbeeld voor een ICT-dienstverlener, is het uitvallen van de stroom. Tot de pure risico's rekenen we ook het risico dat activiteiten binnen het project niet goed op elkaar aansluiten (zogenoemde interfacerisico's).

Spreidingsrisico's zijn de onzekerheden rond de geraamde uitgaven en ontvangsten. Een spreidingsrisico bestaat in principe uit twee componenten: een hoeveelheidscomponent en een prijscomponent. Spreidingsrisico's hebben verschillende oorzaken. De geraamde uitgaven en ontvangsten zijn namelijk gebaseerd op een aantal aannames over onder andere benodigde hoeveelheden, productiemethoden, productiviteit van werknemers, productietijden en prijzen. Deze aannames doen zich in de praktijk vrijwel nooit exact voor. We spreken dan van ramingsonzekerheden of technische spreidingsrisico's.



Pure risico's en spreidingsrisico's zijn te beschouwen als 'known unknowns'. We weten dat deze risico's er zijn, maar we weten niet precies of, dan wel wanneer en in welke mate ze zich zullen voordoen. In feite is er nog een derde (rest)categorie risico's die te beschouwen is als 'unknown unknowns'. Dat zijn risico's die er wel zijn, maar die we niet kennen en dus ook niet kunnen kwantificeren. Een goede risicoanalyse is erop gericht deze restcategorie zo klein mogelijk te laten zijn. Vanwege de dubbele onbekendheid van deze risico's (we kennen de risico's niet en ook niet hun kans-impactprofiel) is het kwantificeren van restrisico's speculatief. In de businesscase kun je rekening houden met deze restrisico's door het opnemen van een post 'onvoorzien'.

Wie draagt de risico's

Nadat u de risico's hebt geïnventariseerd, gaat u na wie de risico's dragen (risicoallocatie). Per risico bekijkt u voor wiens rekening dit komt: wordt het risico gedragen door de project-eigenaar, de projectuitvoerder of een derde partij, bijvoorbeeld een verzekeraar of degene die gebruik gaat maken van de diensten van het project? Bij de risicoallocatie kunt u de beschrijving van de stakeholders uit de startnotitie als aanknopingspunt nemen. De risicoallocatie kan afhangen van het projectalternatief. Bedenk dat hoe u de risico's ook belegt, u ze altijd moet beprijzen. In de loop van de publieke businesscase kunt u de risico-inventarisatie en risicoallocatie bijstellen en verfijnen als gevolg van toegenomen inzicht. Hieronder een aantal ideaaltypische voorbeelden van risicoallocatie. Bij projectalternatief A dragen verschillende partijen verschillende risico's, bij projectalternatief B zijn de risico's geconcentreerd bij één partij, bij projectalternatief C worden de risico's gedeeld door partijen.

Voorbeeld: **Wie draagt welke risico's**

Projectalternatief A

	Partij I	Partij II	Partij ...
Risico			
• Risico 1	X		
• Risico 2		X	
• Risico 3			X

Projectalternatief B

	Partij I	Partij II	Partij ...
Risico			
• Risico 1		X	
• Risico 2		X	
• Risico 3		X	

Projectalternatief C

	Partij I	Partij II	Partij ...
Risico			
• Risico 1	X	X	
• Risico 2		X	X
• Risico 3	X		X



U clustert de risico's eventueel in categorieën

Net als bij uitgaven en ontvangsten kan het zinvol zijn gelijksoortige risico's te clusteren. Dit kan helpen de samenhang tussen verschillende risico's te ontdekken, en dubbeltellingen en omissies te voorkomen. Hieronder een voorbeeld.

Voorbeeld: **Clustering van risico's**

Nr.	Risico	Financieel gevolg	Categorie
1	Ongeval tijdens bouw	Extra kosten door vertraging in bouw	Veiligheidsrisico's
2			
3			
4	Onvoorziene veroudering software	Extra kosten voor update	Economische risico's
5			
6	Versnelde slijtage	Versnelde vervanging	Technische risico's
7			
8
9			
10			

Tot slot rangschikt u de risico's

Het kan zinvol zijn om al bij de kwalitatieve analyse een eerste globale rangschikking van risico's naar kans en impact te maken. Zo krijgt u al vroeg in de publieke businesscase een eerste indruk van de risico's van de verschillende alternatieven. Ook kunt u op basis hiervan eventueel besluiten bepaalde alternatieven niet verder te onderzoeken. Bovendien helpt een rangschikking om te bepalen welke van de risico's u verder gedetailleerd moet onderzoeken en welke risico's minder aandacht verdienen.

Voorbeeld: **Kwalificatie van risico's**

		Impact		
		Klein	Gemiddeld	Groot
Waarschijnlijkheid				
<ul style="list-style-type: none">• Klein• Gemiddeld• Groot	zeer laag	laag	gemiddeld	
	laag	gemiddeld	hoog	
	gemiddeld	hoog	zeer hoog	

Module 3

Kwantitatieve analyse

In deze module maakt u de vertaalslag van de eerder geïdentificeerde uitgaven, ontvangsten en risico's naar concrete bedragen.



Module 3 Kwantitatieve analyse

Doel

De in module 2 geïdentificeerde uitgaven, ontvangsten en risico's financieel kwantificeren, analyseren en opnemen in een kasstroomoverzicht.

Output

De output is een kasstroomoverzicht inclusief risicoanalyse.

Opzet module

Hieronder leest u eerst welke informatiebronnen en methoden informatie genereren voor het uitvoeren van de kwantitatieve analyse. Ook staat hier hoe u aannames gebruikt. Vervolgens ziet u in deel 1 waarop u moet letten als u bedragen hangt aan het overzicht van uitgaven en ontvangsten. Dan vindt u in deel 2 een aantal methodes om pure risico's en spreidingsrisico's te kwantificeren. Tot slot gaat u in deel 3 de projectuitkomsten berekenen, onderling vergelijken en analyseren.

Informatiebronnen en methoden om informatie te genereren

Er zijn verschillende bronnen en methoden waarmee u uitgaven en ontvangsten kunt bepalen. Het team dat de publieke businesscase opstelt moet hieruit een gemotiveerde keuze maken op basis van factoren als beschikbaarheid, kwaliteit en kosten. De gemaakte keuzes onderbouwt u in het overzicht van uitgangspunten, informatiebronnen, aannames en wijzigingen, die als bijlagen worden toegevoegd aan de eindrapportage. Dit hebt u ook kunnen lezen in module 1, deel 2 onder *Informatie en vertrouwelijkheid*.

Mogelijke informatiebronnen zijn onder andere (haalbaarheid)studies, businesscases, sectoronderzoeken, evaluaties en jaarverslagen van:

- de eigen organisatie;
- andere organisaties binnen de rijksoverheid;
- accountantsdiensten en de Algemene Rekenkamer;
- onderzoeks- en adviesbureaus;
- universiteiten en andere wetenschappelijke instituten;
- ondernemingen waar vergelijkbare zaken spelen (zoals facilitaire en ICT-vraagstukken);
- internationale organisaties.



Enkele methoden om de gezochte informatie boven water te krijgen, zijn:

- desk research;
- consultatie van en brainstormsessies met de mensen die direct betrokken zijn bij het project;
- interviews met overige interne en externe deskundigen;
- onderzoek van vergelijkbare projecten in binnen- en buitenland;
- consultatie van deskundigen – zoals kostendeskundigen en technici – in expertpanels.

Informatie is niet altijd volledig en eenduidig. Dit is reden om de informatie (relevantie, actualiteit, gedetailleerdheid) en de bron (betrouwbaarheid) kritisch te bekijken. Andere bronnen of opinies van andere experts ('second opinions') kunnen een eventuele vaststelling doorbreken. Ook hier geldt dat u moet onderbouwen waarom u welke informatie gebruikt.

Noodzakelijk onderdeel: aannames maken

De publieke businesscase is een inschatting van toekomstige ontvangsten, uitgaven en risico's. Daarvoor is het noodzakelijk aannames te maken. Deze aannames kunt u baseren op de hierboven genoemde informatiebronnen en -methoden en aanvullen met eigen inzichten. U moet alle aannames expliciet maken. Bovendien moet u deze motiveren en onderbouwen, zodat duidelijk is welke aannames u hebt gemaakt en waarom. Hier kunt u een logboek over bijhouden, dat u als bijlage opneemt in het eindrapport van de publieke businesscase. Als de omstandigheden wijzigen of nieuwe inzichten ontstaan, is aan de hand van het overzicht van gehanteerde aannames na te gaan of en welke aannames u moet wijzigen.

In de kwantitatieve analyses doet u onder andere aannames over prijzen en hoeveelheden. Later, bij het kwantificeren van de risico's, doet u aannames over kansen en impacts. U kunt prijzen binnen de rijksoverheid vaststellen met behulp van de Handleiding overheids - tarieven³. Hierin staan onder andere door te belasten prijzen voor de inzet van arbeid en overheadkosten binnen de rijksoverheid.

3 Handleiding overheidsstarieven, Directie Begrotingszaken, ministerie van Financiën.



Deel 1 Uitgaven en ontvangsten kwantificeren

U moet op een aantal punten letten als u de hoogte van uitgaven en ontvangsten gaat bepalen:

- Wees alert op het verschil tussen uitgaven/ontvangsten en kosten/opbrengsten;
- Stel de kasstromen op in nominale termen;
- Stel de kasstromen op in brutobedragen;
- Maak de btw en de effecten daarvan inzichtelijk;
- Ga zorgvuldig om met efficiëncykortingen, taakstellingen en besparingsverliezen.

Hieronder leest u wat deze aandachtspunten inhouden.

Wees alert op het verschil tussen uitgaven/ontvangsten en kosten/opbrengsten

De publieke businesscase richt zich op de ontvangsten en uitgaven, dus op de feitelijke geldbedragen die het project jaarlijks veroorzaakt. Kosten en opbrengsten daarentegen zijn begrippen waarbij deze geldbedragen volgens bepaalde boekhoudkundige principes toegerekend worden aan bepaalde jaren.

Stel de kasstromen op in nominale termen

De looptijd van het project beslaat vaak een lange periode, soms 25 of 30 jaar. De prijzen voor de verschillende goederen en diensten van het project zullen in die tijd veranderen, maar ook de relatieve verhouding tussen de prijzen van goederen en diensten kunnen veranderen. Met andere woorden, sommige goederen en diensten worden in de loop van de tijd duurder of juist goedkoper ten opzichte van andere.

In de publieke businesscase moet u hiermee, voor zover mogelijk, rekening houden.

U doet dit door het kasstroomoverzicht op te stellen in nominale termen. Anders gezegd: de kasuitgaven en kasinkomsten in een bepaald jaar neemt u op tegen de in dat jaar verwachte prijzen voor de desbetreffende goederen en diensten. Door de kasstroom in nominale termen op te stellen, kunt u ook bepalen welke budgettaire dekking of financiering te zijner tijd feitelijk nodig is. Het is een vereiste dat u de kasstroom in nominale termen opstelt. Dit sluit echter niet uit dat u daarnaast eventueel ook een kasstroom in reële termen opstelt, dus gecorrigeerd voor de prijsontwikkeling.

Stel de kasstromen op in brutobedragen

U presenteert de uitgaven en ontvangsten in de kasstromen van de projectalternatieven als brutobedragen. Dus ontvangsten en uitgaven streept u niet tegen elkaar weg. Eventueel kunt u aanvullend naast de presentatie in brutobedragen een overzicht met nettobedragen opstellen.



Maak de btw en de effecten daarvan inzichtelijk

In de publieke businesscase maakt u de btw-ontvangsten en btw-uitgaven zichtbaar op het niveau van het Rijk als geheel. Zo nodig kunt u ook de btw-effecten voor het desbetreffende departement of organisatieonderdeel zichtbaar maken. Hiermee krijgt u inzicht in de vraag of, en zo ja in welke mate, de btw-effecten voor het departement of organisatieonderdeel afhangen van het projectalternatief.

Naast btw zijn er andere kostprijsverhogende belastingen, zoals accijnzen en motorrijtuigenbelasting. Deze belastingen komen in publieke businesscases bij de rijksoverheid alleen in bijzondere gevallen voor. Is dat bij uw project het geval? Ga hier dan op dezelfde wijze mee om als met de btw.

Ga zorgvuldig om met efficiencykortingen, taakstellingen en besparingsverliezen

Een efficiencykorting is een (procentuele) verlaging van het budget voor een bepaalde taak. De veronderstelling hierbij is dat deze taak met behoud van dezelfde kwaliteit, met minder personele en of andere middelen kan worden gedaan. Een taakstelling is een vastgestelde verlaging van de begroting die de betrokken minister met maatregelen moet invullen. Binnen het Rijk worden beide typen budgetkortingen regelmatig opgelegd.

In de publieke businesscase neemt u efficiencykortingen en taakstellingen alleen op in de kasstromen, als daadwerkelijk tot deze kortingen is besloten. Ook moeten er maatregelen zijn genomen die het realiseren van deze kortingen aannemelijk maken. Als de beoogde efficiencykortingen, taakstellingen en dergelijke niet geheel, vertraagd of met verlies van kwaliteit worden gerealiseerd, ontstaan er besparingsverliezen. U kwantificeert deze in het kasstroomoverzicht en neemt ze op als lagere ontvangsten of hogere uitgaven.

Voorbeeld: **Kasstroomoverzicht op het niveau van Rijk (x €1000)**

	jaar x	jaar x + 1	jaar x + 2	jaar x + n
Uitgaven				
• Personeelsuitgaven	90	100	100	...
• Materiële uitgaven	80	20	40	...
• Uitgaven ondersteunende diensten	50	60	55	...
• Transitieuitgaven	0	0	0	...
Ontvangsten (-)				
• Ontvangsten uit verhuur	5	5	5	...
Totaal	215	175	190	...
Btw-uitgaven	10	8	7	...
Btw-ontvangsten	10	8	7	...



Deel 2 Risico's kwantificeren

In deel 2 van module 3 gaat u eerst de risico's kwantificeren. Ook bekijkt u de samenhang van risico's en tot slot interpreteert u deze. Hieronder leest u hoe u dit aanpakt.

Risico's kwantificeren

Nadat u de risico's in kaart hebt gebracht (module 2) kwantificeert u ze. Hieronder gaan we eerst in op het kwantificeren van pure risico's, daarna volgen de spreidingsrisico's.

Pure risico's kwantificeren

Pure risico's kwantificeert u in een aantal stappen:

- Schat de omvang (impact) van de extra uitgaven/mindere ontvangsten per risicogebeurtenis.
- Schat de waarschijnlijkheid van het optreden van de risicogebeurtenis.
- Bepaal de te verwachten waarde per risicogebeurtenis (door de impact en de waarschijnlijkheid te vermenigvuldigen).
- Herhaal de stappen 1 tot en met 3 voor de andere risicogebeurtenissen;
- Cluster desgewenst de risico's in categorieën.

De resultaten zijn samen te vatten in een tabel zoals hieronder.

Voor risicogebeurtenissen met een grote kans van optreden, bijvoorbeeld groter dan 50 procent, kunt u er uit voorzichtigheidsoverwegingen voor kiezen de volledige omvang van de impact in de kasstroom op te nemen.

Voorbeeld: **Format overzicht in kaart te brengen risico's**

Risico	Impact	Waarschijnlijkheid	Waarde	Categorie

Het doorlopen van de bovenstaande stappen is betrekkelijk eenvoudig, als er ervarings - gegevens beschikbaar zijn uit vergelijkbare projecten. Of als er voor het betreffende risico een verzekering bestaat. In het laatste geval kunt u de verzekeringspremie gebruiken als indicatie voor de waarde van het risico. Bedenk wel dat de hoogte van een verzekerings - premie wellicht niet voldoende is om de uitgaven te dekken in het geval het risico zich daadwerkelijk voordoet. Als u het risico bij een verzekeraar onderbrengt, neemt u de verzekeringspremie als uitgaaf, en niet als risico, op in de kasstroom. Het is immers een geplande, verwachte uitgaaf.



In de publieke businesscase neemt u ook de risico's op die de overheid in de praktijk niet verzekert (bijvoorbeeld brandrisico). Een verschil in de waarde van dergelijke risico's tussen projectalternatieven kan namelijk relevant zijn bij de besluitvorming over het project.

Het kwantificeren van een risico is lastig, als er geen betrouwbare ervaringsgegevens voorhanden zijn of als er geen markt is waar een dergelijk risico verzekerd kan worden. In dat geval moet u zelf de omvang van de impact van het risico schatten, en de waarschijnlijkheid dat het zal optreden. Schakel daarbij hulp in van technische en financiële experts en van verzekeringsexperts. Het is belangrijk dat u het risico toelicht en de kwantificering ervan onderbouwt. Besteed ook aandacht aan de spreiding rond de gekwantificeerde waarde.

Uit overwegingen van efficiëntie, en ook om schijnnaauwkeurigheid te vermijden, kunt u ervoor kiezen niet alle risico's op dezelfde gedetailleerde en geavanceerde wijze te kwantificeren. Geef in dat geval aan welke risico's u meer of minder diepgaand behandelt en waarom. Benoem daarnaast om welke bedragen en percentages van de kasstroom het gaat.

Spreidingsrisico's kwantificeren

Net als bij pure risico's moet u onderbouwen waarom u bepaalde spreidingsrisico's hebt opgenomen. Daarnaast geeft u aan welke methode u gebruikt bij het bepalen van de spreidingsrisico's en waarom. Ten slotte onderbouwt u de gemaakte keuzes bij het opstellen van de kansverdeling en bijbehorende spreidingswaarden. Hierna bespreken we twee mogelijke methoden om spreidingsrisico's te bepalen.

Methode 1: uitgangssituatie vergelijken met gunstigere en minder gunstige situaties

De spreiding rond een uitgaaf of ontvangst kunt u op de volgende manier stapsgewijs berekenen:

- 1 Ga uit van het bedrag dat in het kasstroomoverzicht is opgenomen voor de betreffende uitgaven- of ontvangstenpost. Dit is het bedrag dat hoort bij de veronderstelde 'normale' situatie.
- 2 Onderzoek voor een aantal andere situaties (zowel gunstiger, als minder gunstig) welke invloed deze hebben op de bepalende parameters zoals prijs en hoeveelheid. Bekijk ook wat het effect hiervan is op de kasstromen.
- 3 Bepaal de kans dat de onderzochte situaties zich voordoen.
- 4 Bereken de waarde van het spreidingsrisico. Dat is de gewogen afwijking ten opzichte van de normale situatie.



Voorbeeld: **Risicobepaling methode 1**

Uitgangspunten:

- Olie is in het project een belangrijke uitgavenpost.
- Normale situatie voor de olieprijs is een prijs van \$100 per vat.
- Kasstromen zijn gebaseerd op de normale situatie; in de kasstroom is € 10.000.000 opgenomen voor uitgaven aan olie.

De olieprijs heeft echter een spreidingsrisico waar de businesscase rekening mee houdt. In de tabel staan de schattingen voor verschillende situaties, als afwijkingen ten opzichte van de normale situatie.

Olieprijs	Effect (€)	Waarschijnlijkheid	Waarde (€)
1 Laag	-3.000.000	20%	-600.000
2 Normale situatie: \$100	0	45%	0
3 Hoog	3.000.000	20%	600.000
4 Zeer hoog	6.000.000	10%	600.000
5 Extreem	9.000.000	5%	450.000
Waardering risico op fluctuaties olieprijs			1.050.000

U waardeert het spreidingsrisico op € 1.050.000,-. Dit bedrag neemt u in het kasstroomoverzicht op, naast het bedrag ad € 10.000.000,- voor de normale situatie.

Merk op dat in dit voorbeeld sprake is van een spreidingsrisico leidend tot extra uitgaven. Er kan echter ook sprake zijn van een spreidingrisico leidend tot minder uitgaven, in feite is dan sprake van een spreidingskans. In dit voorbeeld, als de situatie Laag 40 procent is, Normaal 45 procent en de overige situaties elk 5 procent, waardeert u het spreidingsrisico op € -300.000.

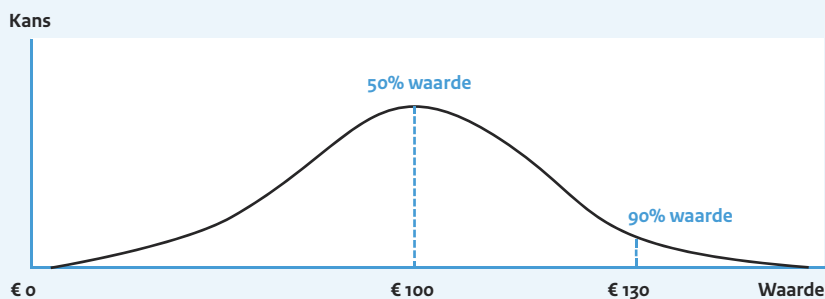
Methode 2: waarden risico afzetten tegen de kans dat ze zich voordoen

Bij deze methode zet u eerst de waarden van een uitgaven- of ontvangstencomponent af tegen de kans dat deze waarden zich voordoen. Belangrijke ijkpunten hierbij zijn de maximumwaarde, de minimumwaarde en de meest voorkomende waarde. Daartussen kunt u een aantal tussenwaarden en hun waarschijnlijkheidskans bepalen. In de praktijk zult u bij gebrek aan andere informatie veelal moeten interpoleren. Op deze manier ontstaat een grafisch weer te geven kansverdeling. Vervolgens bepaalt u een kans die u acceptabel vindt. Met acceptabel bedoelen we: als deze zich voordoet, hebt u voldoende risico ingeprijsd. Het volgende voorbeeld verduidelijkt dit.



Voorbeeld: **Risicobepaling methode 2**

De grafiek hieronder geeft de spreiding weer van een uitgavencomponent rond een 50-procent waarde van € 100. De vereiste bij dit project is dat het risico is afgedekt in 90 procent van de gevallen, dus in 90 procent van de situaties die zich voor kunnen doen moet er voldoende financiële dekking zijn. Bij een kans van 90 procent zijn de uitgaven € 130. De waarde van het risico bedraagt daarom € 130 min € 100 is € 30. Als in de kasstroom naast de genoemde € 100 ook nog € 30 voor risico wordt opgenomen, zijn er voldoende middelen om elke situatie links van de 90-procentwaarde te dekken. Doet zich een situatie voor rechts van de 90-procentwaarde (de kans daarop is 10 procent) dan is er onvoldoende dekking. Overigens is de keuze van de grenswaarde – in dit voorbeeld 90 procent – niet voorgeschreven. In de praktijk wordt vaak minimaal de 84-procentwaarde gehanteerd.⁴



Samenhang tussen risico's

Het ene risico kan zich in een bepaalde samenhang voordoen met een ander risico. Er is dan sprake van afhankelijkheid. Een voorbeeld hiervan is dat als er meer cement nodig is dan aanvankelijk verwacht, er ook meer water en energie nodig is. Dit is een voorbeeld waarbij de beide risico's positief gecorreleerd zijn. Risico's kunnen ook negatief gecorreleerd zijn. Een voorbeeld hiervan met betrekking tot ontvangsten is een bedrijf dat paraplu's en parasols verkoopt. Als er door slecht weer meer paraplu's worden verkocht, zullen er minder parasols worden verkocht, en omgekeerd.

Risico's kunnen zich ook los van elkaar voordien. Er is dan sprake van onafhankelijkheid. Een voorbeeld hiervan is als én de ICT-infrastructuur sneller veroudert dan verwacht én de energieprijzen sterker stijgen dan verwacht.

⁴ Deze waarde is gebaseerd op een zogenoemde normale verdeling van de spreiding rond een middellwaarde van 50 procent en een afwijking van eenmaal de standaarddeviatie rond die middellwaarde. Een dergelijke theoretische verdeling doet zich in de praktijk weinig voor maar als benadering, bij gebrek aan betere data, kan hij toch bruikbaar zijn.



Inzicht in de eventuele samenhang tussen risico's is van belang om een juist beeld te krijgen van de risico-omvang en risicospreiding. Met Monte Carlosimulaties kunt u inzicht krijgen in het totale effect van de verschillende risico's op het project. Bij deze techniek worden een groot aantal willekeurige combinaties van verschillende onafhankelijke risico's gesimuleerd. Hierdoor ontstaat inzicht in de totale risicoverdeling van het project.

U kunt op verschillende manieren met risico's omgaan. Hieronder leest u een aantal voorbeelden:

- 1 Er worden beheersmaatregelen genomen om de impact van een risico en/of kans dat een risico optreedt, te reduceren. Op deze manier wordt de verwachte waarde van het risico verlaagd. De volgende beheersmaatregelen komen regelmatig voor:
 - *Preventieve maatregelen*
Deze maatregelen verkleinen de kans dat een risico optreedt. Denk aan het opstellen van voorschriften die ervoor zorgen dat de grootste risico's niet of minder snel optreden. Of aan het gebruik van een minder risicovolle techniek.
 - *Opsporingsmaatregelen*
Maatregelen die het mogelijk maken een opgetreden risico snel te herkennen, zodat dit niet meer schade aanricht.
 - *Corrigerende maatregelen*
Dit zijn maatregelen om zo goed mogelijk om te gaan met het risico, als het zich voordoet.
 - *Repressieve maatregelen*
Dit zijn maatregelen die moeten voorkomen dat het risico zich herhaalt.

Beheersmaatregelen mitigeren risico's. De waarde van een gemitigeerd risico is lager dan die van een niet-gemitigeerd risico. Daar staat tegenover dat beheersmaatregelen in de regel geld kosten. Deze uitgaven moet u in het kasstroomoverzicht opnemen.

- 2 Het risico wordt overgedragen door het te verzekeren (wat zich vertaalt in verzekeringsuitgaven) of door het bij een contractpartij te beleggen (wat zich vertaalt in een hogere contractprijs dan wanneer het risico daar niet belegd wordt).
- 3 Het risico wordt geaccepteerd. Uit kostenefficiëntie kan het de voorkeur hebben het risico te lopen als de uitgaven om het risico te mitigeren of over te dragen niet opwegen tegen de vermindering van het risico.
- 4 Het project(alternatief) wordt niet uitgevoerd. Dit lijkt een nogal rigoureuze maatregel. Toch kan het verstandig zijn hiertoe te besluiten. Bijvoorbeeld als blijkt dat een of meer risico's zeer groot zijn en niet op een andere wijze te voorkomen of te mitigeren zijn. En/of als het zich voordoen van het risico tot een onacceptabel resultaat leidt voor het totale project(alternatief).



Interpreteren van risico's

In de kasstromen neemt u een bepaalde waarde voor een bepaald risico op (bijvoorbeeld ter grootte van kans maal impact). In de praktijk zal het risico zich echter niet voordoen (effect in kastermen is nul) óf zich juist wel voordoen (effect bedraagt het volle bedrag van de impact). Een bepaald projectalternatief kan dus ten opzichte van andere alternatieven in geld uitgedrukt een betrekkelijk klein risico lijken te hebben. Maar in dit alternatief kunnen een of meer risico's zitten die zich kenmerken door een kleine kans met een grote impact. In de analyse moet u hieraan aandacht besteden. Het kan voor besluitvormers een overweging zijn om te kiezen voor een projectalternatief dat weliswaar gemiddeld een hoger gewaardeerd risico heeft dan een ander projectalternatief, maar waar tegenover staat dat het gekozen projectalternatief minder grote negatieve uitschieters heeft.

Voorbeeld: **Interpreteren van risico's**

Een bepaald risico is in projectalternatief A gewaardeerd op € 10 mln. Er is een kleine kans op een maximale uitschieter van € 150 mln. Projectalternatief B heeft een gewaardeerd risico van € 15 mln. Het maximale risico bij een eveneens kleine kans bedraagt bij dit project € 50 mln. Ondanks dat alternatief A gemiddeld minder risicovol is dan B (€ 10 mln. versus € 15 mln.) zouden besluitvormers toch voor B kunnen kiezen omdat men het risico op een 'catastrofaal' verlies van € 150 mln. niet wil lopen.



Deel 3 Projectuitkomsten berekenen, onderling vergelijken en analyseren

Als u de uitgaven, ontvangsten en risico's hebt gekwantificeerd, kunt u de project-uitkomsten gaan berekenen. Deze informatie kunt u vervolgens vergelijken en analyseren. Hiervoor gebruikt u de:

- netto contante waarde (NCW) en andere projectselectiemethoden;
- discontovoet;
- gevoeligheidsanalyse.

Netto contante waarde en andere projectselectiemethoden

Zodra u van een project de ontvangsten, uitgaven en risico's in het kasstroomoverzicht hebt opgenomen, kunt u van dat project de NCW berekenen. De NCW is het getal dat ontstaat na terugrekening van de kasstromen naar een bepaald moment in de tijd. Vaak wordt hiervoor het jaar gekozen waarin het project start. De NCW-berekening gebeurt aan de hand van de voor het project vastgestelde discontovoet. Verderop in dit deel leest u meer over de discontovoet.

Formule voor het berekenen van de NCW:

$$NCW = \sum_{t=0}^n \frac{K(t)}{(1+d)^t}$$

NCW = netto contante waarde

n = looptijd (van jaar t=0 t/m jaar t=n)

K(t) = saldo van uitgaven, ontvangsten en gekwantificeerde risico's in jaar t

d = discontovoet in procenten/100

t = jaar (jaar 0, 1, 2, ..., n-2, n-1, n)

De NCW's van verschillende projecten of projectalternatieven kunnen onderling vergeleken worden. Het is verleidelijk de keuze voor een bepaald project(alternatief) te baseren op de NCW die het gunstigst uit de vergelijking naar voren komt. Bij projectalternatieven met positieve NCW's kiezen de beslissers dan voor het project met de hoogste NCW. Bij projecten met negatieve NCW's zou het project met de laagste NCW de voorkeur hebben. Helaas ligt de zaak gecompliceerder.

De NCW is de in één cijfer samengebalde informatie over ontvangsten, uitgaven, risico's, looptijd en discontovoet. Aan al deze variabelen liggen aannames en inschattingen ten grondslag. Als beslissers de NCW's onderling vergelijken, moeten ze dus altijd kijken naar de elementen achter de NCW en de keuzes die daarbij zijn gemaakt. Bedenk dat NCW's



immers geen geldbedragen zijn die u kunt uitgeven of op een bankrekening kunt zetten. Gevoeligheidsanalyses op de verschillende onderliggende variabelen laten zien of en hoe de NCW's beïnvloed worden en of de rangorde tussen de projecten of projectalternatieven erdoor verandert. Een stabiele rangorde mag u als een ondersteuning zien voor de keuze van het project met de gunstigste NCW.

Het is wenselijk om naast de NCW-methode ook andere financiële analysemethoden toe te passen. Hierdoor kan een diepgaand begrip ontstaan van de financiële karakteristieken van het project en wordt het duidelijk of andere analysemethoden tot andere keuzen leiden of dat ze de uitkomst van de NCW-methode juist versterken. Zo kunt u bij een overheidsproject waarbij naast uitgaven ook ontvangsten plaatsvinden per alternatief inzichtelijk maken wat de totale ontvangsten zijn na een bepaalde periode, bijvoorbeeld na 5, 10 en 15 jaar. Deze bedragen kunt u uitdrukken als percentage van de initiële investering. Hierdoor wordt duidelijk hoe snel het project ontvangsten realiseert. Dit kan relevant zijn bij de projectkeuze, bijvoorbeeld als het van belang is (een deel van) de gedane investering snel terug te verdienen.

Bij projecten met een per saldo positieve kasstroom kunt u de terugverdientijd van het project bepalen. De terugverdientijd is de periode waarna de gecumuleerde ontvangsten van het project groter is dan de gecumuleerde uitgaven. De terugverdientijd is een (grote) indicator van het risico: hoe korter de terugverdientijd, hoe groter de kans dat de initiële kasuitgaven (waaronder investeringen) daadwerkelijk terugverdiend worden. Van projecten met een per saldo positieve kasstroom kunt u ook de interne rentevoet (internal rate of return, IRR) berekenen. Het project met de hoogste interne rentevoet is dan vanuit financieel oogpunt het aantrekkelijkst. Natuurlijk zijn er nog andere analysemethoden en financiële kengetallen. Het businesscase-team moet hierin, naast de NCW, een keuze maken.

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

- 1 In de publieke businesscase gebruikt u voor het berekenen van de NCW een marktconforme, projectspecifieke 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.



- 2 De discontovoet is nominaal aangezien 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).
- 3 U past altijd een betekenisvolle gevoeligheidsanalyse toe op de discontovoet. 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, projectspecifieke discontovoet

Bij het disconteren van kasstromen van publieke businesscases is het uitgangspunt om hier voor een marktconforme, projectspecifieke discontovoet te gebruiken. De reden is dat in een dergelijke discontovoet de marktrisico's⁵ optimaal zijn bepaald. 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, projectspecifieke 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 eenvoudigst is het als er al een betrouwbare discontovoet bestaat voor een recent, vergelijkbaar project. Zijn de kenmerken van het project (zoals activiteiten, looptijd en financieringsstructuur) goed vergelijkbaar? 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..

U kunt de marktconforme, projectspecifieke discontovoet ook bepalen met de vermogenskostenmethode. U beredeneert 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. Soms is een bruikbaar vertrekpunt de WACC⁶ van een onderneming die actief is in de sector waartoe het project gerekend wordt. Daarmee kunt u de projectspecifieke discontovoet berekenen. De WACC weerspiegelt de verschillen in gevoeligheid voor marktrisico's van het project.

5 Let op: marktrisico's zijn andere dan pure risico's en spreidingsrisico's als beschreven in deel 2 van deze module. Deze laatste risico's neemt u op in de kasstromen (teller NCW-berekening), terwijl de marktrisico's een plek krijgen in de discontovoet (noemer NCW-berekening).

6 Dergelijke WACC's kunt u ontleen aan ondernemingsjaarverslagen en analistenrapporten van sectoren.



Standaard discontovoet

Als het niet mogelijk is een marktconforme, projectspecifieke discontovoet te bepalen, gebruikt u de binnen het Rijk geldende standaard discontovoet. De reële standaard discontovoet bestaat uit een reële risicovrije discontovoet van 2,5 procent + algemene risicopremie van 3,0 procentpunt⁷. 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.

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 kascomponenten goed in te schatten, omdat de kwalitatieve en kwantitatieve analyse hebben uitgewezen dat juist in de verdere toekomst de grote risico's liggen? Bovendien, waarom één discontovoet hanteren voor de gehele looptijd, terwijl het risicoprofiel van het project gedurende de looptijd kan wijzigen en in ieder geval de omgevings - onzekerheden groter worden?

Deze punten zijn niet bedoeld om af te dingen op het gebruik van de discontovoet, 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 discontovoet bewust bent van wat u feitelijk doet en wat de mogelijke beperkingen daarbij zijn. In de publieke businesscase moet u hieraan aandacht besteden.

⁷ 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 discontovoet is.



Gevoeligheidsanalyse en scenarioanalyse

U hebt alle financiële componenten van de publieke businesscase nu in kaart gebracht (uitgaven, ontvangsten en risico's) en hieraan bedragen toegekend. De volgende stap in de businesscase is om de impact te onderzoeken van veranderingen in aannames en schattingen die bij de verschillende onderdelen van de publieke businesscase zijn gemaakt. Deze gevoeligheidsanalyse is bedoeld om de onzekerheid rond de aannames en schattingen te onderzoeken en zo inzicht te krijgen in welke variabelen de meeste impact hebben op de uitkomsten van de businesscase. Wat gebeurt er bijvoorbeeld met de uitkomsten van de businesscase als een uitgavenpost 5, 10 of 15 procent lager uitvalt? En wat gebeurt er als deze uitgavenpost juist 5, 10 of 15 procent hoger uitvalt? De resultaten van de gevoeligheidsanalyse kunnen uiteindelijk reden zijn om de aannames en schattingen nog eens kritisch te bezien en met extra aandacht te blijven volgen tijdens de uitvoering van het project.

Er is sprake van een scenarioanalyse als u de invloed van een aantal (omgevings)factoren tegelijk onderzoekt. Zo kunt u bijvoorbeeld het effect van verschillende macro-economische scenario's op de uitkomst van de businesscase onderzoeken. Mogelijke scenario's zijn 'economische groei en inflatie', 'stagnatie en deflatie' en 'stagnatie en inflatie (stagflatie)'. Er zijn echter ook andere scenario's denkbaar zoals sectorspecifieke scenario's die u kunt onderzoeken. Het zal afhangen van het type project en de daarvoor relevante (onzekere) toekomstige ontwikkelingen welke scenario's worden onderzocht.

Module 4

Eindrapportage

U eindigt de businesscase met het opstellen van de eindrapportage. Hierin adviseert u de besluitvormers over de projectalternatieven.



Module 4 Eindrapportage

Doel

De eindrapportage stelt besluitvormers in staat een gefundeerd oordeel te vormen over de publieke businesscase en het project dat hierop betrekking heeft. Zij kunnen op basis hiervan een besluit nemen over de in de publieke businesscase gepresenteerde opties.

Output

De eindrapportage is een verslag van de uitgevoerde businesscase. Alle aspecten van de businesscase komen hier bijeen: probleemstelling, projectscope, randvoorwaarden, veronderstellingen, projectalternatieven, risicoanalyse, kasstroomoverzichten, resultaten, niet-financiële overwegingen, conclusies et cetera. Ook spreekt de rapportage een voorkeur uit voor een projectalternatief en doet het aanbevelingen. De rapportage is een volledig, logisch opgebouwd, op zichzelf staand, goed leesbaar document. Detailinformatie is in bijlagen opgenomen, met duidelijke verwijzingen daarnaar in de hoofdttekst.

Opzet module

In deze module gaat u de eindrapportage opstellen. Hieronder leest u wat u daarin opneemt.

Managementsamenvatting

De eindrapportage bevat een managementsamenvatting. Hierin vat u kort de meest essentiële informatie uit de eindrapportage samen. Hieronder vallen ook de belangrijkste bevindingen en veronderstellingen en de voorkeursoptie. Het is belangrijk dat u de managementsamenvatting zorgvuldig opstelt. Inhoud, strekking en toonzetting wijken niet af van de eindrapportage.

Verslag van werkzaamheden

In de eindrapportage beschrijft u het gevolgde proces en de uitgevoerde werkzaamheden bij het opstellen van de businesscase.

Resultaten

Hier presenteert u netto contante waarden van de onderzochte alternatieven en de elementen waar ze uit opgebouwd zijn (contant gemaakt uitgaven, ontvangsten en gekwantificeerde risico's). Naast de contante waarden, presenteert u ook de niet-contant gemaakte cumulatieve uitgaven, ontvangsten en gekwantificeerde risico's. Bij projecten waar de cumulatieve ontvangsten groter zijn dan de som van cumulatieve uitgaven en gekwantificeerde risico's, geeft u ook de terugverdientijd weer. Deze kerninformatie, waarvan u een voorbeeldopstelling ziet in de tabel hieronder, vult u aan met de andere resultaten van de businesscase. Detailinformatie en technische achtergrond kunt u opnemen in bijlagen.



Voorbeeld: **Samenvatting financiële resultaten van de projectalternatieven**

	Nulalternatief	Alternatief X	Alternatief Y
Cumulatieve bedragen: contant gemaakt (gedisconteerd)			
a Uitgaven			
b Ontvangsten			
c Gewantificeerde risico's			
d Netto contante waarde (b-a-c)			
Cumulatieve bedragen: niet contant gemaakt (niet gedisconteerd)			
e Uitgaven			
f Ontvangsten			
g Gewantificeerde risico's			
h Totaal (f-e-g)			
Terugverdientijd in jaren (indien Totaal > 0)			

Verschillenanalyse

In de verschillenanalyse beschrijft u de essentiële verschillen tussen projectalternatieven. Denk bijvoorbeeld aan de volgende verschillen:

- de netto kasstroom van het ene alternatief past beter bij de beschikbare middelen dan de andere;
- het ene alternatief kent qua risico minder grote uitschieters dan het andere;
- bij het ene alternatief doen de risico's zich eerder voor dan bij de andere;
- het ene alternatief heeft een gunstigere verhouding variabele uitgaven/vaste uitgaven dan het andere;
- het ene alternatief genereert hogere ontvangsten dan het andere, maar deze liggen ver in de toekomst en zijn daardoor onzekerder;
- het ene alternatief komt per saldo gunstiger uit dan het andere door het genereren van hogere ontvangsten, maar die ontvangsten zijn onzekerder.

Niet-financiële overwegingen

Door NCW's en andere financiële parameters te vergelijken, kunnen besluitvormers een financiële afweging maken tussen de projectalternatieven. Besluitvormers laten hun beslissing echter mogelijk niet alleen afhangen van financiële aspecten, maar ook van andere, niet-financiële overwegingen. Daarom neemt u in de eindrapportage, net als in de startnotitie, ook de niet-financiële overwegingen op die u met het businesscase-team hebt geïdentificeerd. Zoals in module 1 is aangegeven, hoeft u de niet-financiële overwegingen niet financieel te kwantificeren. Het is aan de besluitvormers de niet-financiële overwegingen mee te nemen in de totale afweging bij de uiteindelijke keuze van het project(alternatief).



Dekkingsplan

In het dekkingsplan staat hoeveel budget er wanneer beschikbaar is. Door het dekkingsplan naast het kasstroomoverzicht te leggen, maakt u inzichtelijk of er voldoende financiële middelen zijn om het project te kunnen bekostigen. Het kan zijn dat het ene project(alternatief) beter 'past' dan het andere, omdat de kasstromen van dit alternatief beter overeenkomen met de kasreeks van het dekkingsplan.

Voor zover relevant, kijkt u ook naar eventuele bekostiging c.q. financiering door andere partijen dan de projecteigenaar. Het kan zijn dat aan een project verschillende departementen meebetalen, dat lokale overheden een bijdrage leveren of dat er subsidie beschikbaar wordt gesteld. Ook is het mogelijk dat private partijen bijdragen aan de financiering van het project.

Projectbeheersing

Ook nadat het projectbesluit genomen is, heeft de businesscase een functie, en wel als instrument om het project te beheersen. De geraamde uitgaven en risico's van het uiteindelijk te kiezen project(alternatief) zijn de basis voor de begroting en het risicomangement van het project. Ook vormen de in de businesscase genoemde doelstellingen (besparingen, baten, of anderszins) en daarvoor van belang zijnde kritische succesfactoren een aanknopingspunt voor het beheersen van het project.

Geef daarom in de businesscase aan welke randvoorwaarden, aannames en maatregelen cruciaal zijn om de geraamde ontvangsten daadwerkelijk te realiseren, de uitgaven onder controle te houden en de risico's te beheersen. Benoem daarnaast in hoeverre de onderzochte projecten of projectalternatieven beheersbaar zijn – en onderling verschillen – in termen van geld, tijd, kwaliteit, informatie, organisatie en batenmanagement. Doe ook suggesties hoe tijdens de uitvoering van het project de resultaten gemonitored en zo nodig bijgestuurd kunnen worden.

Conclusies en aanbevelingen

In het onderdeel 'Conclusies en aanbevelingen' geeft u aan welke van de onderzochte alternatieven uit financieel oogpunt de voorkeur heeft en waarom. Belicht niet alleen de voordelen, maar ook de nadelen, en expliciteer de afweging. Geef aan onder welke omstandigheden het geprefereerde alternatief als beste uit de bus komt, en onder welke omstandigheden dat niet het geval is. Geef aan waarom andere alternatieven niet, of minder geschikt zijn. De aanbevelingen kunnen - op hoofdlijnen - ook betrekking hebben op zaken die van belang zijn bij de transitie van de huidige situatie naar de situatie met het geprefereerde alternatief.



Het kan zijn dat het alternatief dat de voorkeur heeft, nog aanpassingen behoeft. Verder onderzoek kan dan wenselijk zijn. Als u een publieke businesscase op hoofdlijnen heeft opgesteld om tot een eerste selectie van alternatieven te komen, kan de aanbeveling zijn om een gedetailleerdere businesscase op te stellen om de overgebleven alternatieven diepgaander te onderzoeken.



Bijlage 1 Begrippenlijst

Besparingsverlies

Het deel van de beoogde besparing, bijvoorbeeld door het opleggen van efficiency-kortingen, taakstellingen en dergelijke, dat niet gerealiseerd wordt omdat de besparing niet, niet geheel of vertraagd wordt bereikt.

Dekkingsplan

Financieel plan waarin wordt weergegeven hoe de uitgaven van het project gedekt worden.

Disconteren

Kasstromen (uitgaven en ontvangsten op verschillende momenten in de tijd) vergelijkbaar maken door ze te corrigeren voor de verwachte geldontwaarding, tijdsvoorkeur en risico-graad.

Discontovoet

Percentage (gedeeld door 100) waarmee de kasstromen gedisconteerd worden

Efficiencykorting

Verlaging van het budget voor een bepaalde taak, meestal uitgedrukt in een percentage, zonder dat de taak daar kwalitatief of anderszins onder lijdt. Het beoogde gevolg hiervan is dat de efficiency toeneemt; immers, hetzelfde wordt verricht met minder middelen.

Gevoeligheidsanalyse

Analyse om inzicht te krijgen in welke variabelen de meeste impact hebben op de uitkomsten van de businesscase.

Interfacerisico's

Risico's die samenhangen met de aansluiting tussen raakvlakken (koppelvlakken, interfaces) van activiteiten tijdens de levenscyclus van een project (ontwerp, bouw, onderhoud, exploitatie).

Kasstroomoverzicht

Overzicht van uitgaven (inclusief in geld uitgedrukte risico's), en de ontvangsten over de jaren. Het kasstroomoverzicht wordt opgesteld voor de hele looptijd van een project bij een bepaalde uitvoeringsalternatief (publiek of privaat).

Levenscyclusbenadering

Bij de levenscyclusbenadering van een project wordt gekeken naar het totaal van uitgaven en ontvangsten over de hele looptijd van het project: voorbereidingsfase, transitiefase, realisatiefase, operationele fase, en eventueel afrondingsfase. De gedachte hierachter is dat



keuzen over de wijze van inrichting en uitvoering van activiteiten in de ene fase van invloed kunnen zijn op de uitgaven en ontvangsten in een andere fase. Door een integrale afweging vooraf kunnen alle uitgaven en ontvangsten tegen elkaar worden afgewogen en kunnen de netto uitgaven van het project als geheel worden geminimaliseerd.

MKBA

Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse. Analyse om, in geld uitgedrukt, de voor- en nadelen van een overheidsproject voor de maatschappij als geheel zichtbaar te maken.

Netto contante waarde (NCW)

De waarde van het totale bedrag (saldo) van uitgaven en ontvangsten over de hele levenscyclus van het project teruggerekend naar een bepaald moment aan het begin van het project. Hierbij houdt u rekening met de tijds waarde van geld.

Niet-financiële overwegingen

Overwegingen die belangrijk zijn bij de keuze van het uitvoeringsalternatief, maar niet financieel gemaakt worden. De niet-financiële overwegingen neemt u mee in de startnotitie en in de eindrapportage. Niet-financiële overwegingen kunnen betrekking hebben op de uitvoerende overheidsorganisatie sec, de overheid als geheel of de samenleving. Het is aan de beslissers om de niet-financiële overwegingen af te wegen tegen de financiële overwegingen en een beslissing te nemen over de gewenste uitvoeringsvorm.

Nulalternatief

Het alternatief als het beoogde project niet wordt uitgevoerd. Men gaat hierbij uit van de huidige situatie en de van daaruit verwachte ontwikkeling bij voortzetting van het huidige beleid, daarbij inbegrepen het beleid waarover reeds bindende besluiten zijn genomen.

Project

Alle activiteiten tezamen om het product of de dienst te leveren.

Publieke businesscase

Analyse-instrument om de financiële consequenties van een project voor de rijksoverheid inzichtelijk te maken. De kern van de analyse bestaat uit een onderzoeken naar de verwachte uitgaven, ontvangsten en financieel gemaakte risico's van het project. De publieke businesscase is tevens bruikbaar bij de besluitvorming over een project (afwegingsinstrument) en het beheer van een project (monitorings- en sturings-instrument).

Publieke Sector Comparator (PSC)

Een instrument dat wordt toegepast om inzicht te krijgen in de totale kosten over de hele projectlevenscyclus bij een publieke uitvoering van een project. De PSC is een benchmark om private aanbiedingen mee te beoordelen.



Publiek-Private Comparator (PPC)

Een afwegingsmethodiek waarmee u bepaalt welk uitvoeringsalternatief financiële meerwaarde heeft ten opzichte van een ander uitvoeringsalternatief. Bij uitvoeringsalternatieven gaat het om publieke en private uitvoeringsalternatieven en andere (meng)vormen.

Pure risico's

Gebeurtenissen die zich tijdens de uitvoering van een project wel of niet voordoen. Als zij zich voordoen hebben zij een negatieve invloed op de businesscase in de zin dat de uitgaven hoger worden of de ontvangsten lager.

Risicoanalyse

Het gehele proces van inventariseren, beschrijven, classificeren, toewijzen en waarderen van risico's.

Scenarioanalyse

Analyse om inzicht te krijgen in de vraag hoe verschillende situaties (inclusief de daarbij behorende aannames en geschatte variabelen) de uitkomst van de businesscase bepalen.

Scope

Reikwijdte: het geheel van te bereiken doelstellingen, te realiseren output en benodigde activiteiten.

Spreidingsrisico's

Onzekerheden rond de geraamde uitgaven en inkomsten. Het risico kan zowel betrekking hebben op de hoeveelheids-component ('q') als de prijscomponent ('p') van een uitgaven- of inkomstenitem ('p x q').

Sunk costs

Kosten die gemaakt zijn en niet meer ongedaan kunnen worden gemaakt. Deze kosten hangen dus niet samen met een bepaalde beslissing: wat u ook kiest, en ook als u niets kiest, de kosten hebt u gemaakt. Daarom zijn ze niet relevant voor het verdere beslissingsproces.

Terugverdientijd

De periode waarna de gecumuleerde kasinstroom van het project groter is dan de gecumuleerde kasuitstroom. Hoe korter de terugverdientijd is, hoe eerder de investeringen terugverdiend zijn.

Verborgene uitgaven

Uitgaven die tot het project moeten worden gerekend maar waarbij dit soms niet gebeurt omdat de relatie tussen de uitgaven en het project niet meteen zichtbaar is. Het gaat hierbij vaak om overhead als de kosten van vastgoed, informatisering en het management.



Bijlage 2 Typen uitgaven en ontvangsten

In deze bijlage is een overzicht opgenomen van verschillende typen uitgaven en ontvangsten. Het bekijken van de uitgaven en ontvangsten vanuit verschillende invalshoeken helpt om een volledig beeld te krijgen van de uitgaven en ontvangsten die bij het project horen.

Typen uitgaven

Uitgaven zijn onder te verdelen in de volgende typen:

- directe uitgaven en indirecte uitgaven;
- variabele uitgaven en vaste uitgaven;
- investeringsuitgaven en operationele uitgaven;
- eenmalige uitgaven en periodieke uitgaven.

In deze bijlage besteden wij verder aandacht aan de volgende soorten uitgaven:

- transitie-uitgaven;
- beëindigingsuitgaven;
- voorwaardelijke verplichtingen;
- onvoorziene uitgaven;
- uitgaven die niet thuishoren in het kasstroomoverzicht.

Directe uitgaven en indirecte uitgaven

Uitgaven kunnen een directe of een indirecte relatie met het project hebben. Directe uitgaven zijn rechtstreeks gerelateerd aan het project zoals investeringen specifiek voor het project. Indirecte uitgaven zijn gerelateerd aan het project, maar het verband daarmee is niet gelijk zichtbaar. Een voorbeeld van indirecte uitgaven zijn de uitgaven van de centrale dienst personeelszaken die iets uitvoert voor bij het project betrokken personen. Ook het (gedeeltelijk) gebruik van huisvesting en andere facilitaire diensten en andere vormen van overhead kunnen vertaald worden naar indirecte uitgaven voor het beoogde project.

Omdat het project medeveroorzaker is van de indirecte uitgaven, moet u een deel van de uitgaven aan het project toerekenen. Hierbij benoemt u welke veronderstelling hieraan ten grondslag ligt. Als u deze indirecte kosten niet in beeld brengt, blijven zij verborgen. Daarom noemen we ze ook wel 'verborgen uitgaven'. Bij het toewijzen van indirecte uitgaven moet de 'materialiteit' van de uitgaven opwegen tegen de hoeveelheid werk die u hierin steekt. Als het om een relatief gering bedrag gaat, kunt u met een betrekkelijk ruwe verdeelsleutel volstaan. Als het om een substantieel bedrag gaat, is een nauwkeurigere berekening vereist.



Variabele uitgaven en vaste uitgaven

Variabele uitgaven zijn uitgaven waarvan het bedrag verandert als de output verandert. Vaste uitgaven zijn uitgaven die niet veranderen, ook niet als de output verandert. Dit onderscheid is zinvol binnen een bepaalde reikwijdte van de uitkomsten. Denk bijvoorbeeld aan de bouw van een fabriekshal die u als een vaste uitgaaf kunt beschouwen. Echter, als de output maar sterk genoeg toeneemt, moet op een bepaald moment de hal worden uitgebreid of er moet een tweede hal worden gebouwd. De verhouding tussen variabele en vaste uitgaven hangt af van het type project en van de gebruikte technologie. Deze kan in de tijd veranderen door technologische ontwikkelingen.

Investeringsuitgaven en operationele uitgaven

Deze uitgavensoorten worden vaak bij hun Engelse termen gebruikt: capital expenditure (CAPEX) en operational expenditure (OPEX). U maakt onderscheid tussen CAPEX en OPEX om recht te doen aan het verschil in de aard van de uitgaven. Bij CAPEX gaat het bijvoorbeeld om de uitgaven voor een nieuwe fabriek, bij OPEX bijvoorbeeld om de uitgaven aan arbeid en facilitaire diensten.

Eenmalige uitgaven en periodieke uitgaven

Voorbeelden van eenmalige uitgaven zijn de uitgaven voor het neerzetten van een gebouw of voor het opzetten van een projectorganisatie. Periodieke uitgaven zijn uitgaven die gedurende het project met enige regelmaat terugkomen. Dit kan maandelijks of jaarlijks zijn (bijvoorbeeld loonuitgaven), maar ook eens in de x jaar. Denk bijvoorbeeld aan uitgaven voor periodiek onderhoud.

Transitie-uitgaven

Van transitie-uitgaven is sprake als een bepaalde activiteit op een andere wijze dan voorheen tot stand wordt gebracht. Bijvoorbeeld door haar ergens anders binnen de overheid te beleggen of door haar uit te besteden aan de markt. Transitie-uitgaven zijn uitgaven om de activiteit te beëindigen of te ontvlechten uit de bestaande situatie en uitgaven in verband met het voorbereiden op de nieuwe situatie. Een voorbeeld in verband met beëindiging zijn uitgaven bij het (voortijdig) opzeggen van een huurcontract. Een voorbeeld in verband met het voorbereiden op de nieuwe situatie zijn uitgaven voor verhuizing. Transitie-uitgaven kunnen doorlopen tot na de feitelijke ontvlechting. Denk hierbij aan meerjarige loonsuppletie voor overheids personeel dat overgaat naar de markt.

Beëindigingsuitgaven

Bij beëindigingsuitgaven kunt u denken aan uitgaven om een project te ontmantelen en om een projectterrein op te ruimen en terug te brengen in zijn originele staat. Een aantal van de onder transitie-uitgaven genoemde uitgaven, zoals verhuiskosten en loonsuppletie, kunnen ook deel van de beëindigingsuitgaven uitmaken.



Voorwaardelijke verplichtingen

Voorwaardelijke verplichtingen zijn potentiële toekomstige uitgaven. Hierbij kunt u denken aan vergunningen die in de toekomst misschien nodig zijn of contracten die worden aangegaan en niet kosteloos kunnen worden opgezegd. Om deze posten te kwantificeren, moet u inschatten hoe groot de kans is dat dit gebeurt en welke uitgaven dit met zich meebrengt.

Onvoorziene uitgaven

Onvoorziene uitgaven zijn uitgaven die u bij het opstellen van de publieke businesscase over het hoofd ziet of redelijkerwijs niet kunt vermoeden. Het gaat om uitgaven die met bepaalde onzekerheden zijn omgeven en dicht tegen de risico's aan liggen (waarover meer in deel 2 van deze module). Onvoorziene uitgaven kunnen betrekking hebben op een specifiek onderdeel van het project of op het gehele project. Een post Onvoorzien kan overigens nooit een reden zijn om de analyse van de uitgaven en de risicoanalyse minder grondig uit te voeren. Als u een post Onvoorzien opneemt, moet u dit onderbouwen.

Uitgaven die niet thuishoren in het kasstroomoverzicht

Hieronder leest u welke posten u niet opneemt in het kasstroomoverzicht.

1 *Afschrijvingen*

In de kasstromen neemt u geen afschrijvingen op, omdat afschrijvingen geen uitgaven zijn. Afschrijvingen passen in een verantwoordingssysteem gebaseerd op baten en lasten. Overigens geldt dat de som van de jaarlijkse afschrijvingen over de looptijd van het project bij een historische kostprijswaardering gelijk is aan de investeringsuitgaven (uitgavenpost) minus de eventuele restwaarde (ontvangstpost).

2 *Opportunity costs*

Opportunity costs zijn de baten die worden misgelopen als een schaars middel niet op de meest optimale wijze wordt ingezet. Opportunity costs zijn echter geen kasstromen van het project en daarom neemt u ze niet in de publieke businesscase op.

3 *Sunk costs*

Sunk costs zijn uitgaven die vóór het besluitvormingsmoment over het project zijn gedaan en niet kunnen worden teruggedraaid. Daarmee zijn deze uitgaven irrelevant voor de verdere besluitvorming, dus neemt u ze niet mee in de publieke businesscase. Het is dan wel belangrijk dat de businesscase op het juiste moment wordt uitgevoerd. Immers, hoe later de businesscase wordt uitgevoerd, hoe meer voorbereidings- uitgaven sunk cost worden. Voorbeelden van sunk costs zijn in het verleden gedane investeringen en uitgaven voor vooronderzoek van het project.

4 *Bespaarde en vermeden uitgaven*

Uitgaven die in een bepaald projectalternatief bespaard of vermeden worden ten opzichte van een ander alternatief worden niet als ontvangsten opgevoerd.



Een voorbeeld

Stel alternatief x heeft 100 uitgaven en 0 ontvangsten en alternatief y heeft 90 uitgaven en 0 ontvangsten. Het is dan niet toegestaan in het kasstroomoverzicht van y de uitgaven op 100 te stellen en 10 bespaarde uitgaven als ontvangsten op te voeren.

Een bepaald projectalternatief kan leiden tot een besparing op een andere plek binnen de rijksoverheid dan bij de projecteigenaar. De publieke businesscase moet in beeld brengen wat het effect is van het projectalternatief voor het Rijk als geheel. Daarom moet u een dergelijke besparing wel zichtbaar maken. U doet dit door de besparing op te voeren als ontvangsten.

Een voorbeeld

Stel alternatief x heeft 100 uitgaven en 0 ontvangsten. Ook alternatief y heeft 100 uitgaven en 0 ontvangsten. Echter, alternatief y levert een besparing bij een ander ministerie van 10. U neemt deze 10 dan aan de ontvangstenzijde van alternatief y op als bespaarde uitgaven.

Typen ontvangsten

Ontvangsten zijn onder te verdelen in de volgende typen:

- transitieontvangsten;
- operationele ontvangsten;
- subsidies;
- ontvangsten uit restwaarde.

Transitieontvangsten

Transitieontvangsten zijn de tegenhanger van transitie-uitgaven (zie hierboven). Hierbij kunt u denken aan ontvangsten uit de verkoop van af te stoten overtollige activa (zoals grond, gebouwen en transportmiddelen) door de overgang van de bestaande naar de nieuwe situatie.

Operationele ontvangsten

Het hangt af van de aard van het project of er tijdens de operationele periode ontvangsten zijn. In het geval van vastgoed zijn dit bijvoorbeeld de ontvangsten uit huur.

Bij ICT-projecten is dit bijvoorbeeld de vergoeding die gebruikers van de dienst betalen.

Subsidies

Denk hierbij aan EU-subsidies en gemeentelijke subsidies. Rijkssubsidies kunnen relevant zijn voor de projecteigenaar in kwestie, in casu het dienstonderdeel waar het project onder valt. Op het niveau van het Rijk zijn rijkssubsidies een kwestie van 'vestzak-broekzak'. Wel dient u deze subsidies zichtbaar te maken, door ze zowel als uitgave als ontvangst in het kasstroomoverzicht op te nemen.



Ontvangsten uit restwaarde

Ontvangsten uit de restwaarde van het project neemt u alleen op, als er daadwerkelijk uitzicht is op het te gelde kunnen maken van de onderliggende activa. Dit uitzicht is er niet voor projectonderdelen die zo specifiek zijn, dat ze nauwelijks ergens anders inzetbaar zijn. Gebouwen en gronden zijn daarentegen projectdelen die meestal wel restwaarde hebben. Hierbij moet u vaak nog wel rekening houden met uitgaven om het activum in zijn oude staat terug te brengen. Dit type ontvangsten doen zich bovendien meestal aan het eind van het project voor, dus zijn ze omgeven met veel onzekerheid. Daarom is het belangrijk extra voorzichtig te zijn bij het inschatten van de hoogte van de ontvangsten uit restwaarde.



Colofon

Dit is een uitgave van
Ministerie van Financiën,
Directie Financieringen,
Afdeling Publiek Private Investeringsen

Bezoekadres ministerie van Financiën
Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag

Postadres
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Meer informatie
Met vragen over de Handleiding publieke businesscase kunt u terecht bij:
Ministerie van Financiën,
Telefoon: (070) 342 80 28
E-mail: businesscases@minfin.nl

Aansprakelijkheid
Aan de inhoud van deze handleiding kunnen geen rechten worden ontleend.
Het ministerie van Financiën is niet aansprakelijk voor drukfouten
en/of onvolledigheden in de tekst.

April 2015



Ministerie van Financiën > directie Financieringen > afdeling Publiek Private Investerings, april 2015

