

Vergaderjaar 2011–2012

28 753

Publiek-private samenwerking

Nr. 26

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 november 2011

Mede naar aanleiding van het Algemeen Overleg over PPS en DBFM(O) d.d. 15 september 2011(Kamerstuk 28 753, nr. 24) heeft de vaste commissie voor Financiën verzocht om een schriftelijke reactie van de minister van Financiën op de notitie van het lid Blanksma-Van den Heuvel, «Publiek Private Samenwerking».

Om te beginnen wil ik u danken voor uw notitie en hierover enkele algemene opmerkingen maken. Later in deze brief ga ik uitgebreid in op de aanbevelingen uit de notitie. Ik deel de ambitie meer te doen met DBFM(O). De visie van dit kabinet is om te investeren in de kracht van Nederland met een scherp oog op de overheidsfinanciën. Het kabinet ziet DBFM(O) als een belangrijk middel om hieraan een stevige bijdrage te leveren. Wij willen geen geld laten liggen. Daarom moet de besluitvorming eenvoudiger, duidelijker en sneller. Financiën zal toezien dat het DBFM(O) beleid wordt nageleefd binnen het Rijk. DBFM(O) is geen doel op zich, maar wel een middel om «value for money» te realiseren. Belangrijk is nauw samen te werken en kennis te delen zowel binnen de overheid als met het bedrijfsleven. Wij willen de kwaliteit van onze projecten nog verder verbeteren, eventuele belemmeringen wegnemen en meer projecten realiseren.

Binnen het Rijk wordt DBFM(O) toegepast bij huisvestingsprojecten boven de € 25 mln, zoals kantoren, kazernes en gevangenissen. Ook wordt DBFM(O) toegepast bij infrastructuurprojecten boven de € 60 mln, zoals wegen, spoor en «natte» infrastructuur zoals sluizen en kanalen. Onder deze drempelbedragen weegt over het algemeen de potentiële efficiencywinst niet op tegen de transactiekosten. DBFM(O) is goed geïnternaliseerd bij de betrokken vakdepartementen. Financiën houdt toezicht op besluitvorming en toepassing van DBFM(O). De pijlpijn van projecten is goed gevuld. Onder andere 4 van 5 deelprojecten van het A1/A6/A9 project (totaal ca. € 4 mld) worden via DBFM(O) aanbesteed. Ook volgt binnenkort de DBFM(O) aanbesteding van de Hoge Raad en de Rijnstraat

8 in Den Haag. Tenslotte is een eerste pilot met inflatiegerelateerde vergoeding gestart om institutionele beleggers nog meer te betrekken.

Naast deze successen blijven er nog genoeg uitdagingen over voor DBFM(O). Hierin toont zich ook onze ambitie meer uit DBFM(O) te halen. Om de verdere impuls aan DBFM(O) te realiseren is blijvend politiek commitment nodig. Wij zien de notitie van het lid Blanksma-Van den Heuvel als een belangrijke steun in de rug. Ook worden in de notitie nuttige voorstellen gedaan om DBFM(O) op een hoger niveau te brengen. Dit is tevens ons doel. Enkele concrete uitdagingen die qua strekking overeenkomen met de notitie van het lid Blanksma-Van den Heuvel zijn:

- Verdere standaardisering van DBFM(O) procedures en producten. DBFM(O) trajecten zullen hierdoor sneller, eenvoudiger en transparanter verlopen;
- Lagere transactiekosten voor zowel Rijk als marktpartijen. De meerwaarde van DBFM(O) wordt hierdoor vergroot.
- Contractmanagement op hetzelfde hoge niveau krijgen als de aanbesteding van DBFM(O)-contracten. Belangrijk is dat de in het contract afgesproken kwaliteit ook wordt gerealiseerd;
- Systematischer verzamelen en benutten van leerervaringen om de «value for money» van DBFM(O) verder te vergroten onder andere door nog beter inzicht in kosten, risico's en output; meer inzicht in kritische succesfactoren van DBFM(O);
- Verder werken aan het verbeteren van besluitvormingsprocessen, en het ontwikkelen en delen van kennis binnen het Rijk, zodat een structurele cultuuromslag wordt bereikt.

In het Algemeen Overleg d.d. 15 september heb ik toegezegd dat ik u in de loop van volgend jaar een tussenstand ten aanzien van DBFM(O) zal sturen. De stand van zaken ten aanzien van bovengenoemde uitdagingen zal hierin worden meegenomen. Onderstaand ga ik in op de aanbevelingen zoals genoemd op pagina 6 van de notitie van het lid Blanksma-Van den Heuvel.

1. De kern van het PPS beleid moet zijn: ja, tenzij. Toon met behulp van een Public-Private Comparator (PPC) bij elk project aan of dit project in aanmerking komt. Geef meer en duidelijker politieke sturing aan besluitvormingsprocessen over PPS.

Wij zijn het hiermee volledig eens. Het is belangrijk dat voor elk potentieel DBFM(O) project een PPC wordt uitgevoerd en dat bij meerwaarde voor DBFM(O) wordt gekozen. Daarom heeft het kabinet in de Kabinetsvisie DBFM(O) (Kamerstuknummer 28 753-23) besloten tot het beleid: kiezen voor DBFM(O) indien dit meerwaarde oplevert. Tijdens het Algemeen Overleg d.d. 15 september heeft de Kamer aangedrongen op een sterke toezichthoudende rol door de minister van Financiën om ervoor te zorgen dat dit beleid goed wordt nageleefd. Zoals gemeld zal ik deze rol stevast invullen.

Voor deze toezichthoudende rol zal ik gebruik maken van mijn bevoegdheden zoals vastgelegd in de PPS Code en het Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen, op basis waarvan Financiën zich vooraf moet kunnen uitspreken over de doelmatigheid van elk DBFM(O) contract. Dergelijke contracten kunnen alleen in overeenstemming met Financiën worden gesloten. Dit gaat in goed overleg met de vakdepartementen. Deze vakdepartementen, waaronder de uitvoeringsorganisaties Rijksgebouwendienst en Rijkswaterstaat, zijn uiteraard primair verantwoordelijk voor de besluitvorming over en toepassing van DBFM(O) alsmede de verantwoording daarover bij hun eigen projecten. Bij de Rijksgebouwendienst beslissen ook de afnemers van de gebouwen mee. Rijkswaterstaat en de

Rijksgebouwendienst treden op als opdrachtgever om het project in een DBFM(O) contract aan te besteden en te laten uitvoeren. Rijkswaterstaat en de Rijksgebouwendienst hebben DBFM(O) onderdeel gemaakt van hun standaard werkprocessen.

2. Verbeter de Interdepartementale samenwerking inzake PPS. Financiën zit in de «driver's seat» en heeft de coördinerende rol richting andere departementen.

Het interdepartementale kennismanagement programma «PPS bij het Rijk» is hierbij belangrijk: we willen het wiel niet opnieuw uitvinden. Hier centraliseert het Rijk de aanwezige kennis over DBFM(O). De ambitie van «PPS bij het Rijk» is het verbeteren van interdepartementaal kennisbeheer, kennismanagement en samenwerking. Binnen «PPS bij het Rijk» wordt gewerkt aan standaarden ten aanzien van het uniforme DBFM(O) contract, de aanbestedingsleidraad en specifieke inhoudelijke onderwerpen. De volgende stappen liggen op het gebied van de realisatie en uitvoering van DBFM(O)-contracten. Het gaat hier bijvoorbeeld om contractmanagement, monitoring, flexibiliteit en ervaringen uit de realisatiefase. Alle verantwoordelijke (vak)departementen zijn bij «PPS bij het Rijk» aangesloten. Financiën heeft hier ten aanzien van de vakdepartementen een coördinerende rol. Deze «driver's seat» behelst het coördineren van de samenhang en consistentie tussen de verschillende sectoren, waaronder het aanspreekpunt zijn voor sectoroverstijgende zaken.

3. Voer (weer) een PPS construction light in. Ontwikkel standaardcontracten op basis van deze pilots en andere ervaringen. We willen dat PPS constructies versneld uitgevoerd moeten kunnen worden.

Belangrijk is dat per project moet worden bekeken op basis van een PPC welke manier van aanbesteden de meeste meerwaarde oplevert voor de belastingbetaler. Afhankelijk van de uitkomst van de PPC wordt de bij het vraagstuk passende vorm van PPS gekozen. Dit kan ook een andere PPS vorm dan DBFM(O) zijn zoals PPS-light. Deze vorm van geïntegreerde contracten wordt ook toegepast, o.a. bij scholenbouw en infrastructuur, bijvoorbeeld bij vliegveld Eelde. DBFM(O) is de meest geïntegreerde contractvorm die in potentie de meeste efficiencyvoordelen geeft, maar is bijkomstig ook het meest complex. Vanwege de complexiteit heeft het Rijk gekozen deze specifieke contractvorm te ondersteunen met een apart programma. Binnen dit programma wordt gewerkt om DBFM(O) constructies sneller uit te voeren. Voor andere vormen van PPS biedt onder andere het marktplatform PPS Netwerk Nederland ondersteuning.

4. Haal administratieve -en begrotingstechnische belemmeringen weg.

Administratieve belemmeringen wil het Rijk wegnemen door zoveel mogelijk procedures en producten te standaardiseren. Om een goede prioriteitenafweging in het begrotingsproces tot stand te brengen, is afgesproken dat er altijd geld in de begroting moet zijn om zowel DBFM(O) als traditioneel aan te besteden. PPS wordt alleen ingezet als het goedkoper is dan een traditionele aanbesteding. Het netto beslag op de staatsschuld is voor beide hetzelfde. Toekomstige generaties krijgen dus niet de rekening als we nu voor PPS kiezen. Ten aanzien van BTW mogen de extra BTW lasten niet doorslaggevend zijn om niet DBFM(O) aan te besteden, als er anders wel een positieve business case voor DBFM(O) zou zijn. Daarom is in 2005 een beleidslijn (Kamerstuknummer 28 753-7) opgesteld met specifieke voorwaarden waaronder compensatie door het Rijk kan worden overwogen.

5. Er moet een samenwerkingsverband komen met de financiële sector. Maak gebruik van beschikbare middelen mogelijk via de Europese Investeringsbank.

Een goede samenwerking met marktpartijen is een essentieel element bij DBFM(O). Daarom heeft het Rijk regelmatig contact met marktpartijen zoals bouwers en financiers om de markt voor DBFM(O) te versterken en verder te ontwikkelen. Dit contact vindt zowel direct plaats, als in verbanden zoals de International Project Finance Association (IPFA). Tijdens de kredietcrisis heeft het Rijk intensief, en met succes, samengewerkt met de financiële sector om de tijdelijke kredietcrisis maatregelen in te stellen (Kamerstuknummer 28 753-18). Dit heeft er onder andere toe geleid dat de Europese Investeringsbank (EIB) als financier deelgenomen heeft in de aanbesteding van de A12 en A15 door het ministerie van Infrastructuur en Milieu. De betrokkenheid van de EIB levert voordelen op, vooral goedkope financiering van grote projecten. Het is wenselijk daar meer gebruik van te maken. Momenteel worden zowel de kredietcrisis maatregelen geëvalueerd als wordt gekeken hoe de EIB nog beter kan worden betrokken bij DBFM(O) projecten. De Kamer zal ten aanzien van beide punten in de volgende voortgangsrapportage worden geïnformeerd.

6. Maak het aantrekkelijk voor pensioenfondsen en institutionele beleggers om mee te doen aan PPS. Op dit moment doen ze vaak al in het buitenland mee. Motiveer ze ook om nationaal te participeren.

Een grote betrokkenheid van Nederlandse institutionele beleggers en private partijen in den brede is wenselijk bij investeringen in eigen land. Bevorderd moet worden dat deze marktpartijen uit zichzelf willen investeren en dat belemmeringen hiervoor worden weggenomen, onder borging van het publieke belang.

Betrokkenheid van institutionele beleggers is echter geen doel op zich, maar een middel. Het Rijk gaat op een open en zakelijke manier om met institutionele beleggers. Leidend is dat betrokkenheid meerwaarde oplevert voor zowel het Rijk als institutionele beleggers: het publieke belang blijft altijd voorop staan.

Private financiering van infrastructuur vindt in Nederland via DBFM(O) plaats. Uit onderzoek van het Rijk en pensioenfondsen (Kamerstuknummer 28 753-22) blijkt dat:

1. Er geen belemmeringen zijn voor pensioenfondsen om te investeren in infrastructuur
2. Pensioenfondsen al investeren in eigen vermogen. Zo is PGGM een joint venture aangegaan met BAM om te participeren in PPS projecten
3. Institutionele beleggers nog niet in vreemd vermogen investeren vanwege hun eigen hoge organisatorische kosten en de lage rendementen. Voor buitenlandse DBFM(O) projecten is dit beeld niet significant anders.

Om te toetsen of investeren in vreemd vermogen meerwaarde oplevert, wordt momenteel een pilot N33 met inflatievergoeding uitgevoerd. De kernvraag is of dit voor het Rijk een betere deal oplevert, ten opzichte van «zonder inflatievergoeding». Na aanbesteding van de pilot zullen de minister van Infrastructuur en Milieu en ik de Kamer informeren of dit meerwaarde heeft opgeleverd en of het Rijk hiermee verder gaat, hiermee stopt of dat een tweede pilot nodig is.

7. Centraliseer de aanwezige kennis over PPS in Nederland, zoals nu gebeurt bij het scholenservice centrum. Vlaanderen vormde op dit terrein een goed voorbeeld.

Binnen «PPS bij het Rijk» centraliseert het Rijk de aanwezige kennis over DBFM(O), zie aanbeveling 2. Naast interdepartementale samenwerking, wordt er ook gebruik gemaakt van ervaringen uit het buitenland (zoals ook Vlaanderen) en de kennis van marktpartijen om te voorkomen dat dubbel werk wordt gedaan. Via de website van «PPS bij het Rijk» wordt de opgedane kennis en ervaring ten aanzien van DBFM(O) breed bereikbaar gemaakt voor betrokken Rijkspartijen, decentrale overheden, semi-publieke opdrachtgevers en marktpartijen.

Bovendien heeft de minister van Infrastructuur en Milieu d.d. 28 oktober, in overleg met de ministeries van Veiligheid en Justitie en van Financiën en de Rijksgebouwendienst, en in samenwerking met een breed gezelschap van bouwers, financiers en adviseurs, besloten om een gezamenlijk loket voor PPS op te richten. Het loket start onder de naam «PPSsupport». Per 1 januari 2012 zal «PPSsupport» volledig operationeel zijn. Belangrijk onderscheid ten opzichte van «PPS bij het Rijk» is dat «PPSsupport» een samenwerkingsverband is van marktpartijen, decentrale overheden en het Rijk; hoofdzakelijk gericht op decentrale partijen. «PPSsupport» zal onder andere kennis verspreiden en op aanvraag decentrale partijen ondersteunen.

8. Verken de mogelijkheden van PPS op diverse terreinen, zoals zorg, achterstandswijken, bedrijventerreinen, VROM en onderwijs. Kom met pilots over PPS op deze terreinen. In principe komt ieder project in aanmerking, het beleid moet zijn: ja tenzij.

De term PPS wordt vaak in brede zin gebruikt. PPS in de vorm van DBFM(O) is toepasbaar (en wordt ook toegepast) op diverse terreinen zoals onderwijshuisvesting, Rijkshuisvesting en infrastructuur. Binnen het Rijk is het beleid: kiezen voor DBFM(O) indien dit meerwaarde oplevert. Naast deze vorm van PPS bestaan er nog vele andere vormen van PPS waar het Rijk samenwerkt met private partijen. Dit wijdere pallet aan PPS vormen valt niet zoals DBFM(O) onder de beleidsverantwoordelijkheid van de minister van Financiën, maar het zou goed zijn als hierbij gebruik wordt gemaakt van vergelijkbare principes. Deze principes zijn onder meer dat een business case aan het project ten grondslag ligt, er duidelijke verwachtingen over de output zijn bij de betrokken partijen met de juiste prestatieprikkels, en dat risico's evenwichtig verdeeld zijn en liggen bij de partij die ze het best kan beheersen.

9. Maak decentrale projecten mogelijk, op terreinen als onderwijshuisvesting, zorghuisvesting en infrastructuur. Werk hiervoor nauw met lagere overheden en stimuleer de lagere overheden.

Het blijft wenselijk dat decentrale partijen DBFM(O) breed toepassen. Projecten zoals het Montaigne Lyceum en de internationale school in Eindhoven laten zien dat DBFM(O) bij onderwijshuisvesting goed kan worden ingezet.

Ook bij zorghuisvesting en infrastructuur van decentrale overheden kan DBFM(O) worden toegepast. Zoals in de Kabinetsvisie DBFM(O) staat (Kamerstuknummer 28 753-23), zijn decentrale partijen echter zelf verantwoordelijk of zij DBFM(O) willen toepassen en de vruchten daarvan willen plukken. Het Rijk is uiteraard wel bereid om kennis en expertise te delen op verzoek van decentrale partijen. «PPSsupport» zal hiervoor het contactpunt vormen.

10. Ontwikkel een PPS keurmerk. Hiertoe dient een PPS project aan een aantal voorwaarden te voldoen. Zo dient de verantwoordelijkheden bij projecten goed benoemd te worden. Dit voorkomt bestuurlijke stroperigheid. Ook regelgeving dient te worden aangepast. Laat de overheid alleen kaderstellend zijn. Minder inspraak bij besluitprocedures. Zorg dat projecten sneller kunnen worden uitgevoerd.

Door te werken aan standaard aanbestedingdocumenten en beter contractmanagement stelt het Rijk de kaders voor heldere, eenduidige en betrouwbare procedures en regels ten aanzien van DBFM(O).

Tevens werkt het Rijk aan een permanente versnelling van infrastructuur besluitvorming (project «Sneller en Beter») naar aanleiding van de adviezen van de «Commissie Elverding». De aanbeveling een PPS keurmerk te ontwikkelen zal worden meegenomen in de verdere inrichting van «PPSsupport».

Mede namens de minister van Infrastructuur en Milieu en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De minister van Financiën,
J. C. de Jager