



Ministerie van Financiën

# Beleidsdoorlichting artikel 3

Financieringsactiviteiten  
publiek-private sector



# Inhoud

	<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>
<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>11</b>
1.1	Aanleiding	11
1.2	Afbakening	11
1.3	Onderzoeksvragen	12
1.4	Organisatie	12
1.5	Eerder uitgevoerd onderzoek	13
1.6	Leeswijzer	13
<b>2.</b>	<b>Beleidstheorie</b>	<b>15</b>
2.1	Achtergrond	15
2.2	Beleidsvisie	16
2.3	Instrumenten	17
2.3.1	Input	19
2.3.2	Activiteiten	19
2.3.3	Output	20
2.3.4	Outcome	21
2.3.5	Impact	21
2.4	Financieel	23
<b>3.</b>	<b>Onderzoeksopzet</b>	<b>24</b>
3.1	Methode	24
3.2	Beperkingen	25
<b>4.</b>	<b>Case 1: Het beleid rond de toepassing van DBFM(O)</b>	<b>27</b>
4.1	Beschrijving beleidsterrein DBFM(O)	27
4.2	Doel Financieringen	30
4.3	Werkzaamheden Financieringen	30
4.4	Resultaten van de inzet van Financieringen	32
4.4.1	Beleid: Beleid ten aanzien van private financiering bij DBFM(O)	32
4.4.2	Beleid: Uniformering van standaardcontract en aanbestedingsleidraad	35
4.4.3	Zakelijke en transparante besluitvorming voor aanbesteding: Handleidingen PPC en PSC	35
4.4.4	Zakelijke en transparante besluitvorming voor aanbesteding: Toezicht door Financieringen	35
4.4.5	Verzilvering van value for money tijdens exploitatie: Contractmanagement DBFM(O)	36
4.5	Financiële belang DBFM(O)-projecten	38
4.6	Interviews	40
4.7	Conclusies	41

<b>5.</b>	<b>Case 2: Doelmatigheid ondersteunende diensten Defensie</b>	<b>42</b>
5.1	Beschrijving beleidsterrein	42
5.2	Doel en rol Financieringen	44
5.3	Werkzaamheden Financieringen	45
5.4	Resultaten van de inzet van Financieringen	46
5.5	Interviews	48
5.6	Conclusies	48
<b>6.</b>	<b>Case 3: De veiling van telecomfrequenties</b>	<b>50</b>
6.1	Beschrijving beleidsterrein	50
6.2	Doel en rol Financieringen	50
6.3	Casus Multibandveiling	51
6.4	Werkzaamheden Financieringen	53
6.5	Resultaten van de inzet van Financieringen	54
6.6	Interviews	55
6.7	Conclusies	56
<b>7.</b>	<b>Case 4: Financiële zekerheidstelling bij kernreactoren</b>	<b>58</b>
7.1	Beschrijving beleidsterrein	58
7.2	Doel en rol Financieringen	59
7.3	Casus GKN	59
7.3.1	Inleiding	59
7.3.2	Stakeholders	60
7.3.3	Tijdlijn	60
7.3.4	Aanvraag Financiële zekerheid Dodewaard	60
7.3.5	Resultaten inzet Financieringen	61
7.4	Interviews	62
7.5	Conclusies	62
<b>8.</b>	<b>Conclusie</b>	<b>64</b>
8.1	Bevindingen	64
8.2	Aanbevelingen voor beleid en instrumenten	65
8.3	Besparingsvariant	67
	<b>Bijlagen</b>	<b>68</b>
	Bijlage 1: Definities en afkortingen	69
	Bijlage 2: Onderdelen Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (artikel 1 t/m 3)	70
	Bijlage 3: Samenstelling stuurgroep	72
	Bijlage 4: Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen	73
	Bijlage 5: Interviewprotocol	74
	Bijlage 6: Literatuurlijst	76
	Bijlage 7: Budgettaire gevolgen van beleid	77
	Bijlage 8: Projectenoverzicht	79

## Samenvatting

### **Inleiding**

Deze beleidsdoorlichting richt zich op beleidsartikel 3 van begrotingshoofdstuk IX Financiën en Nationale schuld 'Financieringsactiviteiten Publiek Private Sector'. Deze beleidsdoorlichting behandelt het deel van artikel 3 dat zich richt op de verantwoorde en doelmatige besteding van overheidsmiddelen met name bij grote (investerings)projecten van de rijksoverheid. De vorige beleidsdoorlichting van artikel 3 is in 2013 samengevoegd met het Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) Staatsdeelnemingen. Dit betrof alleen de doorlichting van het beleid ten aanzien van staatsdeelnemingen.

### **Doelstelling**

De Minister van Financiën is op basis van de comptabiliteitswet verantwoordelijk voor het toezicht op een doelmatige besteding van overheidsmiddelen. Aan deze verantwoordelijkheid wordt mede invulling gegeven door artikel 3 van de Rijksbegroting voor Financiën. Het doel van artikel 3 dat in deze beleidsdoorlichting centraal staat is een "optimaal financieel resultaat bij de realisatie van publieke doelen". Het gaat daarbij hoofdzakelijk om omvangrijke investeringsprojecten en transacties van de rijksoverheid alsmede publiek-private investeringen. Binnen Financiën is de directie Financieringen hiervoor verantwoordelijk.

De overheid is een netwerk van organisaties met verschillende belangen. In gezamenlijkheid streeft men naar een optimale realisatie van de doelen van het Rijk als geheel. Financieringen levert bedrijfseconomische expertise en instrumenten om in samenwerking met het verantwoordelijke departement een doelmatige besteding van overheidsmiddelen te realiseren. Financieringen heeft in feite geen eigen beleid, zelfs DBFM(O) is 'slechts' een middel om op een doelmatige wijze beleidsdoelen van vakdepartementen te realiseren. Het doel van Financieringen is om besluitvorming te beïnvloeden met het oog op een optimaal financieel resultaat bij de realisatie van publieke doelen.

Toepassing van bedrijfseconomische principes leidt tot transparantie, kostenbewustzijn en prikkelwerking hetgeen leidt tot grotere doelmatigheid. De aanpak van Financieringen is om door middel van een brede mix van instrumenten, activiteiten en (interdepartementale) regels/afspraken te bereiken dat departementen bij beslissingen over investeringen en projecten doelmatigheid nastreven door gebruik van bedrijfseconomische instrumenten zoals een businesscase en principes zoals risicowaardering, prestatieprikkels en het inzichtelijk maken van levensduurkosten. Het kan daarbij nuttig zijn samenwerking met de markt te onderzoeken. Het efficiënt gebruik maken van samenwerking met de markt kan leiden tot meer value for money.

Het einddoel is dat het streven naar een optimaal resultaat wordt verankerd binnen de organisatie zelf. Uitgangspunt is dat met de juiste prikkels organisaties op zoek zullen gaan naar optimalisaties bij producten en diensten en hierbij dus ook de beschikbare bedrijfseconomische instrumenten toepassen. Het toezicht zal dan binnen de eigen organisatie worden opgepakt, waarna extern toezicht zich zal kunnen richten op een hoger aggregatieniveau.

### Verantwoordelijkheden en instrumenten

Bij het deel van het begrotingsartikel dat is doorgelicht horen de volgende verantwoordelijkheden van de minister van Financiën:

- het toetsen en adviseren op bedrijfseconomische doelmatigheid bij het realiseren van grote publieke investeringsprojecten, zodat vakdepartementen hun projecten binnen budget, op tijd en met de gewenste kwaliteit kunnen realiseren. Voorbeelden van deze projecten zijn DBFM(O)-projecten, bedrijfsvoerings- en duurzaamheidsprojecten, en veilingen waarbij exclusieve rechten in de markt worden gezet;
- het overkoepelende DBFM(O)-beleid en de regie van het systeem dat ervoor moet zorgen dat DBFM(O) in Nederland structureel goed verankerd is en toegepast wordt.

Naast deze in het beleidsartikel 3 benoemde verantwoordelijkheden is de minister ook verantwoordelijk voor het houden van toezicht op het stellen van financiële zekerheid door exploitanten van kernreactoren (artikel 15f Kernenergiewet).<sup>1</sup>

Om invulling te geven aan de doelstelling en verantwoordelijkheden van artikel 3 heeft de directie Financieringen een aantal instrumenten tot haar beschikking:

- Specialistische kennis en ervaring van de medewerkers
- Handleiding Publiek-Private Comparator<sup>2</sup>
- Handleiding Publieke Sector Comparator<sup>3</sup>
- Handleiding publieke businesscase<sup>4</sup>

De genoemde instrumenten uiten zich in de praktijk in de expertise en specialistische kennis van de mensen die werkzaam zijn bij de directie Financieringen. Het gaat daarbij om:

- bedrijfseconomische, juridische en corporate governance-expertise en kennis en kunde op het gebied van businesscases, sourcing en risicomangement;
- kennis van financieringsmarkten en -instrumenten ten behoeve van vernieuwende financieringsvormen zoals fondsen en publiek-private investeringsprojecten;
- kennis van en ervaring met het opereren van zowel de overheid als het bedrijfsleven.

De genoemde instrumenten zijn niet financieel van aard en brengen uit zichzelf geen uitgaven met zich mee anders dan apparaatuitgaven.

---

<sup>1</sup> Deze verantwoordelijkheden waren in de onderzochte periode niet vastgelegd in de tekst van het begrotingsartikel, maar werden ontleend aan sectorspecifieke wetgeving. Met de begroting van 2017 zijn deze verantwoordelijkheden ook specifiek in het begrotingsartikel benoemd.

<sup>2</sup> Dit is een instrument om de voor- en nadelen van verschillende uitvoeringsvarianten van een project financieel inzichtelijk te maken en helpt projecten om de meest optimale uitvoeringsvariant te kiezen, zie verder hoofdstuk 4 van deze doorlichting.

<sup>3</sup> Een 'Publieke Sector Comparator' (PSC) geeft ten tijde van de aanbesteding inzicht in de totale kosten en risico's over de levenscyclus van een project indien de overheid dit zelf zou uitvoeren. Zie verder hoofdstuk 4 van deze doorlichting.

<sup>4</sup> De Handleiding publieke business case is in 2015 gepubliceerd. Gezien de periode van deze beleidsdoorlichting (2010 - 2015) valt de toepassing van dit instrument buiten de scope van deze doorlichting.

Onderstaande tabel geeft een meerjarig overzicht van het totaal aan uitvoeringskosten onder artikel 3.

*Uitgaven uitvoeringskosten artikel 3 (bedragen in € mln.)<sup>5</sup>*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Uitvoeringskosten	9	13,6	6,1	10,2	5,3	13,1
- waarvan besteed aan doorgelichte deel artikel 3	0,3	0,2	0,1	0,2	0,1	0,2

Deze uitgaven en ontvangsten komen grotendeels voort uit het beheer van de staatsdeelnemingen en tijdelijk gesteunde financiële instellingen. Met het deel van artikel 3 dat in deze beleidsdoorlichting centraal staat zijn jaarlijks rond de € 0,2 mln. aan programma-uitgaven gemoeid. Dit bedrag wordt besteed aan kosten voor juridisch advies, vertalingen en reproducties. De apparaatuitgaven van artikel 3 als geheel bedragen jaarlijks circa € 3,6 mln., waarvan € 1,2 mln. toe te schrijven is aan het deel van het artikel dat in deze beleidsdoorlichting wordt doorgelicht. Het totaal aan uitgaven dat gerelateerd is aan het beleid dat centraal staat in deze doorlichting is daarmee € 1,4 mln. op jaarbasis.

### **Onderzoeksvraagstelling**

De hoofdvraag die in deze beleidsdoorlichting centraal staat is in hoeverre de instrumenten die de Minister van Financiën tot zijn beschikking heeft, hebben bijgedragen aan een verantwoorde en doelmatige besteding van overheidsmiddelen bij omvangrijke investeringsprojecten en transacties van de rijksoverheid alsmede publiek-private investeringen in Nederland in de periode 2010-2015. Hierbij wordt rekening gehouden met het feit dat de beslissingen over besteding van overheidsmiddelen niet altijd volledig door Financiën zelf worden genomen, maar dat sprake is van samenspel met andere departementen die hun eigen legitieme (beleids)belangen hebben. Bij investeringsbeslissingen spelen ook niet-financiële overwegingen een rol. Deze kunnen de optimalisatie van het financieel resultaat beïnvloeden. Dit kan tot gevolg hebben dat ondanks een adequaat gebruik van door Financiën ontwikkelde instrumenten niet in alle gevallen financieel optimale besluitvorming bereikt wordt. Het is voor dit onderzoek waardevol hier aandacht aan te besteden.

Aangezien de uitkomst van besluitvorming afhankelijk is van vele factoren is het niet mogelijk om het effect van de inzet van Financiën exact te meten. Dit is onder andere de reden dat er is gekozen om onderzoek te doen aan de hand van een aantal case beschrijvingen. Het deel van artikel 3 wat doorgelicht wordt heeft ook nauwelijks programmaged tot haar beschikking. Daarmee wijkt deze beleidsdoorlichting af van meer gangbare doorlichtingen.

### **Onderzoeksmethode**

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door de directie Financiën. Om de objectiviteit van de beleidsdoorlichting te waarborgen is een stuurgroep ingesteld met daarin vertegenwoordiging van de IRF en de directie FEZ van Financiën alsmede de bij de onderzochte cases betrokken vakdepartementen<sup>6</sup>. Hiernaast hebben professor Raymond Gradus en dr. Tjerk Budding van de Vrije Universiteit Amsterdam als onafhankelijke deskundigen hun oordeel over deze beleidsdoorlichting gegeven.

Deze beleidsdoorlichting wordt aan de hand van een meervoudige casestudie uitgevoerd. De casestudies geven een beschrijving van het beleid/project en gaan specifiek in op de

<sup>5</sup> Bron: jaarverslagen Financiën 2010-2015

<sup>6</sup> Zie bijlage 3 voor de leden van de stuurgroep

betrokkenheid en toegevoegde waarde van de directie Financieringen. Per case zijn interviews gehouden met betrokken personen.

De casestudies zijn uitgekozen om een representatief beeld te geven van de diversiteit van het werkterrein, de verschillende rollen die de minister van Financiën daarbij heeft en de verschillende instrumenten die Financieringen in kan zetten ter bevordering van een verantwoorde en doelmatige besteding van overheidsmiddelen. Het onderzoek richt zich op de volgende vier cases:

#### *DBFM(O)-beleid*

Financieringen is verantwoordelijk voor het beleid omtrent DBFM(O). In de case wordt gekeken naar de beleidsvisie, de wijze waarop Financieringen hier invulling aan geeft en de rolverdeling van partijen binnen het Rijk.

#### *Stimuleren doelmatigheid Defensie*

Vanuit de missie om te streven naar een optimaal resultaat bij de realisatie van publieke doelen heeft Financieringen ingezet op het stimuleren van doelmatigheid bij het ministerie van Defensie. Hierbij is ook meegewerkt aan projecten en toezicht gehouden op de juiste toepassing van bedrijfseconomische instrumenten.

#### *De veiling van telecomfrequenties*

De veiling van telecomfrequenties vindt plaats onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Economische Zaken. De minister van Financiën dient zich daarbij uit hoofde van de Comptabiliteitswet en de Telecomwet een oordeel te vormen over de financiële consequenties van dit beleidsvoornemen.

#### *Financiële zekerheidstelling bij kernreactoren*

Iedere vergunninghouder van een kernreactor heeft uit hoofde van de Kernenergiewet de verplichting om financiële zekerheid te stellen ter dekking van de kosten voor het buitengebruik stellen en ontmantelen van de reactor. De Kernenergiewet regelt ook dat de minister van Infrastructuur en Milieu<sup>7</sup> en de minister van Financiën gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het toetsen van deze zekerheidstelling.

### **Bevindingen**

Uit de onderzochte cases komt naar voren dat de kennis van de directie Financieringen over o.a. bedrijfseconomische principes, businesscases, sourcing en financiering toegevoegde waarde levert en complementair is aan de beleidsinhoudelijke kennis van de betrokken departementen. Het ex ante toepassen van bedrijfseconomische principes stimuleert een verantwoorde en doelmatige besteding van overheidsmiddelen. Ook de interviews bevestigen dat de bedrijfseconomische aanpak van Financieringen nieuwe inzichten voor het beleidsdepartement opleveren en tot value for money hebben geleid op betreffende projecten:

- De transparante afweging (PPC en PSC) die plaatsvindt bij infrastructurele en huisvestingsprojecten van het Rijk stimuleert de verantwoordelijke departementen op zoek te gaan naar optimalisaties en meerwaarde. Dit is inmiddels vast onderdeel geworden van interne werkwijzen. Tot op heden is € 1,5 mld. meerwaarde gerealiseerd middels DBFM(O)-projecten.
- Binnen Defensie is op projectniveau value for money gecreëerd door toepassing van bedrijfseconomische principes en businesscases. Ook is er in de organisatie

---

<sup>7</sup> Tot 1 mei 2015 lag deze gedeelde verantwoordelijkheid bij de minister van Economische Zaken



- een groeiend besef van de toegevoegde waarden van dergelijke instrumenten.
- Bij de Multibandveiling heeft de bedrijfseconomische aandacht voor het hanteren van marktprijzen en het creëren van concurrentie mede geleid tot hoge opbrengsten van € 3,8 mld.
- Tot slot vergroot het hanteren van bedrijfseconomische principes bij de beoordeling van aanvragen voor financiële zekerheid de waarschijnlijkheid dat de gestelde zekerheden in de toekomst ook daadwerkelijk voldoende zijn voor het ontmantelen van kernenergie instellingen.

Geconcludeerd kan worden dat de inzet van Financieringen in de onderzochte periode heeft bijgedragen aan de realisatie van de beleidsdoelstelling. Het DBFM(O)-beleid is adequaat vormgegeven, en de met verschillende departementen gemaakte toezichtafspraken zijn effectief. De afweging over en toepassing van DBFM(O) bij infrastructurele en huisvestingsprojecten van het Rijk is verankerd binnen de verantwoordelijke organisaties (RWS en RVB) en levert toegevoegde waarde<sup>8</sup>. Ook bij andere overheidsinvesteringen is resultaat bereikt, niet alleen op projectniveau, maar ook op organisatieniveau. Dit zou wel verder geïntensiveerd kunnen worden.

Uit de casestudies blijkt dat er enkele factoren zijn die de effectiviteit van de inzet van Financieringen kunnen beperken. Ten eerste wordt Financieringen niet altijd al in een vroeg stadium bij projecten betrokken. Dit beperkt de mogelijkheid om te kunnen adviseren bij vroege keuzes met betrekking tot het project (bv. inrichting van de businesscase, te onderzoeken uitvoeringsvarianten, etc.).

Ten tweede is op voorhand de toegevoegde waarde van Financieringen niet altijd duidelijk bij alle stakeholders, terwijl achteraf vaak blijkt dat de geleverde toegevoegde waarde van Financieringen niet ter discussie staat.

Tot slot wordt opgemerkt dat Financieringen bij slechts een deel van de overheidsinvesteringen betrokken is en dat er nog een groot aantal projecten zijn waar Financieringen ook toegevoegde waarde zou kunnen leveren. Ook de studiegroep Begrotingsruimte constateert dat er behoefte is aan beter inzicht in de 'value for money' (kwaliteit) op het moment dat beslissingen genomen worden.<sup>9</sup>

### **Aanbevelingen**

Zoals blijkt uit bovenstaande conclusies levert de inzet van Financieringen toegevoegde waarde en is verdere verbetering mogelijk. Daarom wordt aanbevolen dat Financieringen deze inzet zal blijven leveren en daarbij stappen zet om deze inzet nog beter vorm te geven zodat sneller (doelmatiger) een nog beter (effectiever) resultaat wordt bereikt.

Financieringen zal zich in blijven moeten zetten voor een verantwoorde en doelmatige besteding van overheidsmiddelen en daarmee kunnen voortbouwen op de huidige praktijk:

- Vormgeven van het DBFM(O)-beleid en het houden van toezicht op de toepassing
- Toezicht houden bij de veiling van radio- en telecomfrequenties
- Toezicht houden op de financiële zekerheidstelling van kernreactoren en verbinden van ontwikkelingen in het nucleaire dossier.
- Het in algemene zin stimuleren van een doelmatige besteding van overheidsmiddelen door toepassing van bedrijfseconomische principes

<sup>8</sup> Zie hiervoor de voortgangsrapportages DBFM(O).

<sup>9</sup> Kamerstukken II, 2015/16, 34 300, nr. 74, 15<sup>e</sup> rapport studiegroep begrotingsruimte

Voornamelijk op dat laatste punt is een uitbreiding van het werkteerrein van Financieringen denkbaar omdat er op overheidsinvesteringen nog mogelijkheden liggen om de doelmatigheid te vergroten. Vanuit de DBFM(O)-ervaringen (zowel de aanpak als de toepassing van bedrijfseconomische principes) kan betrokkenheid van Financieringen de doelmatigheid en doeltreffendheid vergroten op gebieden van grote overheidsprojecten, bedrijfsvoering en ICT-projecten.

De ervaring bij DBFM(O) leert dat het vergroten van de toepassing van bedrijfseconomische principes stap voor stap geïnternaliseerd wordt binnen beleidsdepartementen. Het is daarbij belangrijk dat departementen overtuigd raken van de toegevoegde waarde hiervan. Dit is een proces van stimuleren, adviseren en in lichte mate opleggen. Dit bewustwordingsproces is bij DBFM(O) versneld door het verplicht stellen van een PPC toets bij investeringen boven een bepaalde grens. Het streven is dat het najagen van een optimaal resultaat uiteindelijk wordt verankerd binnen de eigen organisatie van de departementen middels de juiste prikkels en 'checks and balances'. Dit proces zou versneld kunnen worden door interdepartementaal een afspraak te maken over het eventueel verplicht opstellen van een publieke businesscase voor overheidsinvesteringen boven een bepaald drempelbedrag. Daarbij blijft het einddoel voor ogen om het streven naar bedrijfseconomische doelmatigheid te verankeren binnen de gehele rijksoverheid.

Om bovenstaande ambities effectief te kunnen realiseren is het voor Financieringen van belang om reeds in een vroeg stadium aangehaakt te zijn bij een relevant project. Het hiervoor benodigde mandaat is reeds omschreven in de comptabiliteitswet. Het komt nu aan op het maken van afspraken met de betrokken departementen. Uit de gehouden interviews is gebleken dat door departementen prijs wordt gesteld om duidelijkheid te hebben over de inzet en betrokkenheid van Financieringen. De toezichtafspraken die reeds gemaakt zijn met Rijkswaterstaat, het Rijksvastgoedbedrijf en Defensie werken goed en kunnen model staan voor soortgelijke afspraken met andere departementen.

### **Besparingsvariant**

De RPE vereist een beschrijving van de beleidsopties wanneer er significant minder middelen beschikbaar zouden zijn, uitgaande van 20 procent minder budget. Normaalgesproken richt een beleidsdoorlichting zich op een artikel(deel) waarbij sprake is van forse beleidsuitgaven. Bij artikel 3 is dit echter niet het geval. De uitgaven die betrekking hebben op de activiteiten uit deze beleidsdoorlichting bestaan uit jaarlijks circa € 0,2 mln. programmakosten (advieskosten) en € 1,2 mln. apparaatskosten. Een besparing van 20% zijnde € 0,3 mln. per jaar betekent effectief een verkleining van de formatie met 2,5 VTE. Dit zou betekenen dat Financieringen minder capaciteit zou hebben om een verantwoorde en doelmatige besteding van overheidsmiddelen te stimuleren en realiseren. Als gekort zou worden op de formatie dan zal een afweging over de invulling hiervan plaatsvinden in het kader van prioriteitstelling. Criteria hiervoor zijn onder meer het politieke en financiële belang van projecten alsmede de mate waarin Financieringen impact kan hebben. Verder kan korting op de formatie ook direct leiden tot meer uitgaven elders binnen de rijksoverheid. Uit de interviews blijkt bijvoorbeeld dat departementen waar Financieringen nu betrokken is meer gebruik zullen moeten maken van eigen mensen en externe adviseurs met bijkomende kosten.

# 1.

## Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft wat de aanleiding is voor deze beleidsdoorlichting en welke artikel(onderdeel) deze beleidsdoorlichting behandelt. Ook geeft het hoofdstuk een inleiding op de bij het begrotingsartikel behorende verantwoordelijkheden en instrumenten van de minister van Financiën.

### 1.1 Aanleiding

De aanleiding van de beleidsdoorlichting is de periodieke evaluatie van beleidsartikelen conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE, zie bijlage 2). Deze beleidsdoorlichting behandelt een deel van beleidsartikel 3 van begrotingshoofdstuk IX Financiën en Nationale schuld met als titel 'Financieringsactiviteiten Publiek Private Sector'. De vorige beleidsdoorlichting van artikel 3 is in 2013 samengevoegd met het Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) Staatsdeelnemingen. Dit betrof alleen de doorlichting van het beleid ten aanzien van staatsdeelnemingen.

### 1.2 Afbakening

Het ministerie van Financiën werkt aan een financieel gezond Nederland. Het ministerie zorgt met de Belastingdienst voor een groot deel van de inkomsten van de overheid en ziet aan de andere kant toe op een doelmatige besteding van het overheidsgeld. Financiën is verantwoordelijk voor de fiscale wetgeving en maakt daarnaast regels voor een goed functionerende financiële sector en het toezicht daarop. In Europa en in de rest van de wereld behartigt het ministerie de financiële belangen van Nederland.

De Minister van Financiën is op basis van de comptabiliteitswet verantwoordelijk voor het toezicht op een doelmatige besteding van overheidsmiddelen. Aan deze verantwoordelijkheid wordt mede invulling gegeven door artikel 3 van de Rijksbegroting voor Financiën. Artikel 3 'Financieringsactiviteiten Publiek Private Sector' kent in de Rijksbegroting (2015) de volgende doelstelling:

*Optimaal financieel resultaat bij de realisatie van publieke doelen. In het bijzonder bij investeren in en verwerven, afstoten en beheren van de financiële en materiële activa van de Staat.*

De rol van de Minister van Financiën is daarbij als volgt omschreven<sup>10</sup>:

*“De Minister van Financiën stimuleert en regisseert een verantwoorde en doelmatige besteding van overheidsmiddelen. Bedrijfseconomische expertise wordt ingezet bij staatsdeelnemingen, politiek belangrijke investeringsprojecten en transacties van de rijksoverheid en publiek- private investeringen in Nederland.”*

In de praktijk is de directie Financieringen van het ministerie van Financiën verantwoordelijk voor dit beleid en de uitvoering daarvan.

Het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Staatsdeelnemingen is recent uitgevoerd en heeft geresulteerd in de nota Deelnemingenbeleid (2013). Dit beleid wordt op dit moment

---

<sup>10</sup> Rijksbegroting 2015

uitgerold. Het zou te vroeg zijn en niet passend binnen de beleidscyclus om dit nieuwe beleid nu al te evalueren.

Deze beleidsdoorlichting beslaat de periode 2010-2015 en richt zich op het deel van artikel 3 dat bij dit IBO Staatsdeelnemingen niet aan bod is gekomen, namelijk op de wijze waarop en mate waarin de minister van Financiën een verantwoorde en doelmatige besteding van overheidsmiddelen stimuleert en regisseert. Dit omvat onder andere de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën voor het beleid omtrent DBFM(O), financiële zekerheidstelling bij kernreactoren en de veiling van telecom- en radiofrequenties.

Het artikel wordt weer als geheel (en dus ook het deelnemingenbeleid) geëvalueerd nadat een evaluatie<sup>11</sup> van (een groot deel van) de deelnemingen heeft plaatsgevonden in 2020. Dit is een vanzelfsprekend moment om een beleidsdoorlichting uit te voeren op het deelnemingenbeleid.

### 1.3 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag die in deze beleidsdoorlichting centraal staat is in hoeverre de instrumenten die de Minister van Financiën tot zijn beschikking heeft, hebben bijgedragen aan een verantwoorde en doelmatige besteding van overheidsmiddelen bij omvangrijke investeringsprojecten en transacties van de rijksoverheid alsmede publiek-private investeringen in Nederland in de periode 2010-2015. Hierbij wordt rekening gehouden met het feit dat de beslissingen over besteding van overheidsmiddelen niet altijd volledig door Financiën zelf worden genomen, maar dat sprake is van samenspel met andere departementen die hun eigen legitieme (beleids)belangen hebben. Bij investeringsbeslissingen spelen ook niet-financiële overwegingen een rol. Deze kunnen de optimalisatie van het financieel resultaat beïnvloeden. Dit kan tot gevolg hebben dat ondanks een adequaat gebruik van door Financiën ontwikkelde instrumenten niet in alle gevallen financieel optimale besluitvorming bereikt wordt. Het is voor dit onderzoek waardevol hier aandacht aan te besteden.

Financieringen heeft in feite geen eigen beleid, zelfs DBFM(O) is 'slechts' een middel om op een doelmatige wijze beleidsdoelen van vakdepartementen te realiseren. DBFM(O) is geen doel op zich. Het doel van Financieringen is om besluitvorming te beïnvloeden met het oog op een optimaal financieel resultaat bij de realisatie van publieke doelen. Aangezien de uitkomst van besluitvorming afhankelijk is van vele factoren is het niet mogelijk om het effect van de inzet van Financieringen exact te meten. Dit is onder andere de reden dat er is gekozen om onderzoek te doen aan de hand van een aantal case beschrijvingen. Het deel van artikel 3 wat doorgelicht wordt heeft ook nauwelijks programmageld tot haar beschikking. Het is niet mogelijk de mate van invloed die Financieringen heeft uitgeoefend te kwantificeren. Daarmee wijkt deze beleidsdoorlichting af van meer gangbare doorlichtingen.

### 1.4 Organisatie

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door de Directie Financieringen van het Ministerie van Financiën. Om de objectiviteit van de beleidsdoorlichting te waarborgen is een stuurgroep ingesteld met daarin vertegenwoordiging van de IRF en de directie FEZ van Financiën alsmede de bij de onderzochte cases betrokken vakdepartementen<sup>12</sup>. Hiernaast hebben professor

---

<sup>11</sup> De evaluatie zal zich richten op beoordeling van (i) het publieke kader, (ii) de corporate governance, (iii) de bedrijfseconomische positie, (iv) de strategische omgeving van de onderneming en (v) de wijze waarop de publieke doelstellingen zijn behaald.

<sup>12</sup> Zie bijlage 3 voor de leden van de stuurgroep

Raymond Gradus en dr. Tjerk Budding van de Vrije Universiteit Amsterdam als onafhankelijke deskundigen hun oordeel over deze beleidsdoorlichting gegeven. Dit oordeel wordt tegelijk met dit rapport aan de Kamer aangeboden.

## 1.5 Eerder uitgevoerd onderzoek

Er heeft niet eerder een beleidsdoorlichting plaatsgevonden voor het deel van artikel 3 dat in deze beleidsdoorlichting centraal staat. Wel is er met grote regelmaat aan de Kamer verantwoording afgelegd over het gevoerde beleid met betrekking tot DBFM(O) door middel van de DBFM(O)-voortgangsrapportage. De meest recente voortgangsrapportage is 3 oktober 2016<sup>13</sup> aan de Kamer is gestuurd. In onderstaand overzicht geeft voor de periode vanaf 2010 de beleidsverantwoording met betrekking tot DBFM(O) weer.

### Rapportages

Onderwerp	Datum	Kamerstuknummer
Voortgangsrapportage DBFM(O) 2014	18 december 2014	KST 28 753 nr. 35
Voortgangsrapportage DBFM(O) 2012	3 december 2012	KST 28 753 nr. 28
Kabinetsvisie DBFM(O)	8 maart 2011	KST 28 753 nr. 23
Voortgangsrapportage DBFM(O) 2010	11 juni 2010	KST 28 753 nr. 20

### Algemeen Overleggen

Onderwerp	Datum	Kamerstuknummer
Algemeen Overleg over de voortgang in het beleid en de uitvoering van DBFM(O)	27 juni 2013	KST 28 753 nr. 32
Algemeen Overleg inzake PPS/DBFM(O)	15 september 2011	KST 28 753 nr. 24

### Externe onderzoeken

Onderwerp	Datum	Kamerstuknummer
Aanbevelingen Algemene Rekenkamer over contractmanagement bij DBFM(O)-projecten	6 juni 2013	KST 33 639 nr. 1

De voortgangsrapportages geven een goed beeld van het gevoerde beleid ten aanzien van DBFM(O) en de wijze waarop dit beleid zich in de loop der jaren ontwikkeld heeft. Daarnaast zijn er voor verschillende investeringsprojecten evaluaties uitgevoerd in opdracht van de daarvoor verantwoordelijke departementen. Deze zijn indien aanwezig bij de casestudies betrokken<sup>14</sup>.

Aanvullend op het reeds aanwezig materiaal worden conclusies getrokken op basis van de voor deze beleidsdoorlichting uitgevoerde casestudies.

## 1.6 Leeswijzer

In dit hoofdstuk zijn de verantwoordelijkheden van de minister op het beleidsterrein beschreven en is ingegaan op de instrumenten die hij tot beschikking heeft om hier invulling aan te geven. De beleidsdoorlichting gaat verder in hoofdstuk 2 met een overzicht van het gevoerde beleid op het gebied van publiek-private investeringen. Hierbij komt de wijze waarop het beleid in de praktijk tot uitdrukking komt aan de orde. Hoofdstuk 3 zet uiteen welke onderzoeksmethode wordt gehanteerd en wat daarbij de beperkingen zijn. Hoofdstukken 4 tot

<sup>13</sup> Kamerstukken II, 2016/2017, 28753 nr. 43

<sup>14</sup> Zie bijlage 6 voor een overzicht.

en met 7 worden gevormd door de onderzochte cases, waarbij per case wordt ingegaan op de toepasselijke rol en verantwoordelijkheid van de minister van Financiën, gerealiseerde resultaten en leerpunten voor de toekomst. De beleidsdoorlichting sluit af met hoofdstuk 8 waarin algemene conclusies over het gevoerde beleid worden getrokken en worden de gevolgen van een besparingsvariant benoemd.

## 2.

## Beleidsstheorie

Dit hoofdstuk omvat een motivering voor het gevoerde beleid en de met het beleid beoogde doelen. Er wordt aangegeven tegen welke achtergrond het beleid ontwikkeld is, wat de aanleiding voor het beleid was en of deze aanleiding nog actueel is. Hierbij wordt ook beschreven wat de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid is. Bij de beschrijving van het beleidsterrein zal ingegaan worden op de vraag welke instrumenten ingezet zijn om het beleid te realiseren. In paragraaf 2.4 worden de uitgaven benoemd die met het beleid gepaard gaan.

### 2.1

#### Achtergrond

Van oudsher is de directie Financieringen bij het ministerie van Financiën betrokken geweest bij bedrijfseconomische vraagstukken op het snijvlak van overheid en markt. Aanleiding hiervan was het streven naar doelmatige besteding van overheidsmiddelen. Het ging daarbij om een breed en gevarieerd scala van onderwerpen, zoals overheidsinvesteringen, gebiedsontwikkeling, private exploitatie/financiering van infrastructuur (bijvoorbeeld de Westerscheldetunnel), overheidsgaranties voor private leningen aan bedrijven (bijvoorbeeld de BF-regeling) en UMTS-veilingen. In 2001 kwam daar, na de organisatorische concentratie<sup>15</sup> van het aandeelhouderschap van staatsdeelnemingen bij de minister van Financiën, de beheerstaak van staatsdeelnemingen bij.

In 1999 is binnen het ministerie van Financiën het kenniscentrum PPS opgericht met het doel om door middel van publiek private samenwerking (PPS) onder andere in de vorm van D(esign)-B(uild)-F(inance)-M(aintain)-O(operate)-contracten value for money ('meer kwaliteit voor minder geld') te realiseren bij overheidsinvesteringen in onder andere infrastructuur en gebouwen. Aanleiding hiervoor was de behoefte bij de politiek en het Rijk aan meer doelmatigheid bij overheidsinvesteringen en de positieve en veelbelovende ervaringen met PPS-contractvormen in het buitenland (met name het Verenigd Koninkrijk).

De rol van het Kenniscentrum PPS was in de eerste jaren vooral aanjager en voortrekker ten aanzien van de vakdepartementen die verantwoordelijk zijn voor overheidsinvesteringen. Het doel was in eerste instantie om aan te tonen dat PPS in verschillende sectoren en projecten meerwaarde kon opleveren en eventuele barrières hiervoor weg te nemen. Vanwege initiële onbekendheid met de PPS-systematiek en koudwatervrees was er in eerste instantie enige huivering en weerstand binnen de beleidsdepartementen om daadwerkelijk PPS-projecten in de markt te zetten. Daarom was de aanpak van het Kenniscentrum PPS in het begin voornamelijk gericht op het vinden en uitvoeren van een aantal toonaangevende en succesvolle pilotprojecten op de verschillende terreinen van PPS. De achterliggende gedachte hierbij was dat de vakdepartementen alleen op deze wijze overtuigd zouden kunnen worden van de meerwaarde van PPS en dat zij na een succesvolle pilot de kennis en expertise over PPS zelf zouden integreren in hun eigen besluitvorming en organisatie. Daarna zijn de PPS-kennis en ervaring in Nederland stapsgewijs vergroot en verspreid.

Deze aanpak had effect. Na ongeveer zeven jaar was het PPS-beleid structureel en werd het actief gedragen door het hele kabinet. Verschillende vakdepartementen hadden de PPS principes in hun eigen organisaties geïntegreerd. De positieve gevolgen hiervan waren duidelijk zichtbaar: de eerste generatie PPS-projecten (zoals de bovenbouw van de HSL-Zuid,

---

<sup>15</sup> Kamerstukken II, 2001/2002, 28165 nr. 2

A59, N31 en Montaigne Lyceum) waren succesvol opgeleverd. Voor deze projecten is een evaluatie uitgevoerd die het Kenniscentrum PPS destijds heeft gepubliceerd. De tweede stroom projecten was in volle uitvoering met een flink aantal projecten in de pijplijn.

Dit was aanleiding om in 2006 de activiteiten van het Kenniscentrum PPS onder te brengen in een nieuwe afdeling van de directie Financieringen, PPS en Assetmanagement (later: Publiek Private Investerings). Er is voor gekozen om in deze afdeling alles onder te brengen ten aanzien van PPS en bedrijfseconomische vraagstukken. Alles wat met deelnemingen te maken heeft is ondergebracht bij de andere afdeling binnen de directie: Privatiseringen en Participaties (later: Deelnemingen). Verder is ervoor gekozen om beide afdelingen in één directie te verenigen vanwege de complementariteit en gezamenlijke missie om optimaal financieel resultaat te behalen bij investeringen en activa van de overheid alsmede de daarvoor benodigde bedrijfseconomische expertise alsmede kennis van zowel de markt als de overheid.

Aangezien de departementen PPS hadden geïnternaliseerd en interdepartementaal afspraken waren gemaakt over regels rondom PPS (onder andere de verplichte toepassing van een zogenoemde PPC-toets om de meerwaarde van PPS te bepalen voorafgaand aan besluitvorming) kon de rol van de afdeling PPS en Assetmanagement geleidelijk veranderen naar beleidsverantwoordelijke en toezichthouder voor DBFM(O). De afdeling PPS en Assetmanagement richtte zich naast PPS ook op bredere bedrijfseconomische vraagstukken en assetmanagement van de overheid, zoals de wijze waarop het Rijk omgaat met vastgoed en exclusieve rechten (waaronder telecomfrequenties). Het streven was daarbij om meer value for money te creëren door waar mogelijk efficiënt gebruik te maken van samenwerking met de markt. Ervaringen opgedaan met bedrijfseconomische instrumenten, zoals business cases en meerwaardetoetsen, en DBFM(O) worden toegepast bij andere overheidsinvesteringen. Het einddoel is dat het streven naar een optimaal resultaat wordt verankerd binnen de organisatie zelf. Uitgangspunt is dat met de juiste prikkels organisaties op zoek zullen gaan naar optimalisaties bij producten en diensten en hierbij dus ook de beschikbare bedrijfseconomische instrumenten toepassen. Het toezicht zal dan binnen de eigen organisatie worden opgepakt, waarna extern toezicht zich zal kunnen richten op een hoger aggregatieniveau.

## 2.2 Beleidsvisie

Het beleidsdoel van artikel 3 dat in deze beleidsdoorlichting centraal staat is een “optimaal financieel resultaat bij de realisatie van publieke doelen”.

Toepassing van bedrijfseconomische principes leidt tot transparantie, kostenbewustzijn en prikkelwerking hetgeen leidt tot grotere doelmatigheid. De overheid is een netwerk van organisaties met verschillende belangen. In gezamenlijkheid streeft men naar een optimale realisatie van de doelen van het Rijk als geheel. Financieringen levert bedrijfseconomische expertise om in samenwerking met het verantwoordelijke departement een doelmatige besteding van overheidsmiddelen te realiseren.

Financieringen bepaalt haar betrokkenheid aan de hand van onder meer het politieke en financiële belang van projecten alsmede de mate waarin Financieringen impact kan hebben. Bij veel investeringsprojecten is potentieel een rol voor Financieringen weggelegd. Financieringen is hierbij complementair aan andere afspraken en instrumenten die gebruikt worden binnen de rijksoverheid zoals de MKBA, het Bureau ICT Toetsing (BIT), Bureau Gateway, etc.



De werkzaamheden van Financieringen en IRF zijn ook complementair aan elkaar. Financieringen en IRF richten zich beide op basis van de Comptabiliteitswet op een doelmatige besteding van overheidsmiddelen. Hierbij heeft Financieringen een bedrijfseconomische focus en kijkt de IRF meer naar de maatschappelijke effecten van overheidsinterventies. Financieringen kijkt louter naar een doelmatige aanwending van overheidsgeld. De precieze rolverdeling tussen deze twee directies van Financiën kan per dossier verschillen.

De aanpak van Financieringen is om door middel van een brede mix van instrumenten, activiteiten en (interdepartementale) regels/afspraken te bereiken dat departementen bij beslissingen over investeringen en projecten bedrijfseconomische instrumenten zoals een business case gebruiken en principes toepassen zoals levensduurkosten, risicowaardering en prestatieprikkels.

## 2.3

### Instrumenten

Bij het deel van het begrotingsartikel dat in dit onderzoek doorgelicht wordt horen de volgende verantwoordelijkheden van de minister van Financiën:

- het toetsen en adviseren op bedrijfseconomische doelmatigheid bij het realiseren van grote publieke investeringsprojecten, zodat vakdepartementen hun projecten binnen budget, op tijd en met de gewenste kwaliteit kunnen realiseren. Voorbeelden van deze projecten zijn DBFM(O)-projecten, bedrijfsvoerings- en duurzaamheidsprojecten, en veilingen waarbij exclusieve rechten in de markt worden gezet;
- het overkoepelende DBFM(O)-beleid en de regie van het systeem dat ervoor moet zorgen dat DBFM(O) in Nederland structureel goed verankerd is en toegepast wordt;

Naast deze in het begrotingsartikel benoemde verantwoordelijkheden is de minister ook verantwoordelijk voor het houden van toezicht op het stellen van financiële zekerheid door exploitanten van kernreactoren (artikel 15f Kernenergiewet).<sup>16</sup>

Binnen de directie Financieringen is de specialistische kennis aanwezig die noodzakelijk is voor het vervullen van bovengenoemde verantwoordelijkheden. Het gaat daarbij om:

- bedrijfseconomische, juridische en corporate governance-expertise en kennis en kunde op het gebied van businesscases, sourcing en risicomangement;
- kennis van financieringsmarkten en -instrumenten ten behoeve van vernieuwende financieringsvormen zoals fondsen en publiek-private investeringsprojecten;
- kennis van en ervaring met het opereren van zowel de overheid als het bedrijfsleven.

Om invulling te geven aan de doelstelling en verantwoordelijkheden van artikel 3 heeft de directie Financieringen een aantal instrumenten tot haar beschikking:

- Specialistische kennis en ervaring van de medewerkers
- Handleiding Publiek-Private Comparator<sup>17</sup>
- Handleiding Publieke Sector Comparator<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Deze verantwoordelijkheden waren in de onderzochte periode niet vastgelegd in de tekst van het begrotingsartikel, maar werden ontleend aan sectorspecifieke wetgeving. Met de begroting van 2017 zijn deze verantwoordelijkheden ook specifiek in het begrotingsartikel benoemd.

<sup>17</sup> Dit is een instrument om de voor- en nadelen van verschillende uitvoeringsvarianten van een project financieel inzichtelijk te maken en helpt projecten om de meest optimale uitvoeringsvariant te kiezen, zie verder hoofdstuk 4 van deze doorlichting.

<sup>18</sup> Een 'Publieke Sector Comparator' (PSC) geeft ten tijde van de aanbesteding inzicht in de totale kosten en risico's over de levenscyclus van een project indien de overheid dit zelf zou uitvoeren. Zie verder hoofdstuk 4 van deze doorlichting.

- Handleiding publieke businesscase<sup>19</sup>

Deze instrumenten worden ingezet op basis van de volgende legitimeringsgronden:

- Comptabiliteitswet
- Besluit Privaatrechtelijke Rechtshandelingen 1996
- PPS-code rijksoverheid 2008
- PPS / DBFM(O) toezichtafspraken
- Relevante begrotingsregels, zoals begrotingsregel 23 (ten aanzien van veilingopbrengsten)
- Sectorrelevante wetgeving, waaronder:
  - Kernenergiewet
  - Telecommunicatiewet

#### Toelichting Wet- en regelgeving

**Comptabiliteitswet:** De voor Financieringen relevante onderdelen van de Comptabiliteitswet (CW) bevinden zich in Hoofdstuk 5. Financiële beleids- en bedrijfsvoering: verantwoordelijkheden en verantwoording, § 5: Coördinatie van de financiële beleids- en bedrijfsvoering. Daarbij zijn met name de artikelen 5.14 *Budgettaire toezicht*, 5.15 *Voorstellen met financiële gevolgen* en 5.17 *Aan Onze Minister van Financiën op verzoek te verstrekken informatie relevant*.

**Besluit Privaatrechtelijke Rechtshandelingen 1996:** In het besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen 1996 is in artikel 6 bepaald dat voor overeenkomsten met een financieringscomponent met een waarde gelijk aan of meer dan EUR 2,5 mln, dan wel voor een periode langer dan 10 jaar, de voorafgaande instemming van Financiën benodigd is.

**PPS-code rijksoverheid 2008:** De PPS-Code Rijksoverheid is een beheercode voor goede bedrijfsvoering binnen de rijksoverheid om in publiek-private samenwerking (PPS) doelmatig en rechtmatig samen te werken bij (meerjarige) investeringsprojecten en bij de realisatie en exploitatie van rijksgebouwen en fysieke infrastructuur.

**PPS / DBFM(O) toezichtafspraken:** Met de toezichtafspraken, met Rijkswaterstaat en het Rijksvastgoedbedrijf als aanbestedende diensten voor respectievelijk infrastructuurprojecten en rijkshuisvestingsprojecten, wordt beoogd op een heldere, lastenlichte en voorspelbare wijze invulling te geven aan het toezicht op de doelmatigheid van DBFM(O)-projecten. Daarnaast zijn er tussen Defensie en Financiën werkafspraken gemaakt over het gebruik van de PPC en PSC. Deze afspraken zijn gepubliceerd in Handboek Financiële Informatie en Administratie Rijksoverheid (Hafir) en hebben daarmee een formeel karakter gekregen.

**Relevante begrotingsregels, zoals begrotingsregel 23 (ten aanzien van veilingopbrengsten)** Begrotingsregel 23 gaat over het financieel inzichtelijk maken van beleidswensen die mogelijk ten koste gaan van onder andere dividend en veilingopbrengsten. Beleidsdepartementen worden nu geacht voorafgaand aan besluitvorming de impact inzichtelijk te maken.

**Kernenergiewet:** In artikel 15f is vastgelegd dat instellingen vallend onder de kernenergiewet financiële zekerheid moeten stellen ten behoeve van de ontmanteling van een kerncentrale. Deze wordt beoordeeld door het Ministerie van Financiën en Infrastructuur en Milieu.

**Telecommunicatiewet:** In artikel 3.10 (lid 5) en artikel 3.15 van de Telecommunicatiewet is de rol van Financiën bij de verlenging (wijziging of verruiming) van een telecomvergunning vastgelegd.

<sup>19</sup> De Handleiding publieke business case is in 2015 gepubliceerd. Gezien de periode van deze beleidsdoorlichting (2010 - 2015) valt de toepassing van dit instrument buiten de scope van deze doorlichting.

De genoemde instrumenten uit zich in de praktijk in de expertise van de mensen die werkzaam zijn bij de Directie Financieringen. Deze instrumenten zijn niet financieel van aard en brengen uit zichzelf geen uitgaven met zich mee anders dan apparaatuitgaven (zie paragraaf 2.5).

Figuur 1 is een schematische weergave van de in paragraaf 2.2 beschreven aanpak en van de beleidstheorie ten aanzien van het deel van artikel 3 dat centraal staat in deze beleidsdoorlichting. Dit wordt onderstaand nader toegelicht.

### 2.3.1

#### **Input**

Input betreft de mensen en middelen die worden ingezet. De input 'mensen' is de belangrijkste asset van Financieringen. Bij de directie werken mensen met bedrijfsmatige kennis, zowel op economisch als juridisch gebied. Daarbij wordt een mix beoogd van mensen met ervaring binnen de overheid en met ervaring in het bedrijfsleven.

Financieringen heeft, naast mensen, de middelen 'kennis', 'bedrijfseconomische instrumenten' en 'wet-en regelgeving' ingezet. 'Kennis' betreft bedrijfseconomische, aanbestedings- en juridische kennis. Onder 'bedrijfseconomische instrumenten' worden instrumenten zoals business case, risicoanalyse of levensduurkosten benadering beschouwd. 'Wet- en regelgeving' relevant voor de werkzaamheden in deze beleidsdoorlichting betreft onder ander de Comptabiliteitswet, het Besluit Privaatrechtelijke Rechtshandelingen 1996, de PPS-code rijksoverheid 2008, de PPS / DBFM(O) toezichtafspraken, begrotingsregels, de Kernenergiewet en de Telecommunicatiewet.

### 2.3.2

#### **Activiteiten**

Activiteiten betreft de interventies die met de ingezette mensen en middelen worden uitgevoerd. Financieringen voert de volgende activiteiten uit:

- **Meewerken:** medewerkers financieringen werken hands on mee in een projectteam met een tweeledig doel. Enerzijds door inbreng van kennis en capaciteit zorgen dat een project van de grond komt en anderzijds zelf praktijk ervaring opdoen met het toepassen van bedrijfseconomische principes. Uitgangspunt is dat mensen beter in staat zijn hun werkzaamheden (advies, toezicht, beleid) uit te voeren indien zij ervaring van projecten in de praktijk hebben.
- **Ontwikkelen:** het (mede-)ontwikkelen van bedrijfseconomische instrumenten die helpen bij het maken van een transparante afweging bij de start van een project en zorgen voor optimalisatie en beheersing in de aanbestedings- en operationele fase. Deze instrumenten stelt Financieringen ter beschikking aan de uitvoerende departementen. Uitgangspunt is dat bedrijfseconomische principes voor andere departementen toegankelijker worden door het beschikbaar stellen van instrumenten welke toegesneden zijn op een overheidsomgeving.
- **Delen:** Financieringen deelt haar kennis en expertise middels workshops, seminars, kennissessies, trainingen aan de Rijksacademie etc.
- **Adviseren:** Adviseren hoe de bedrijfseconomische principes en instrumenten toegepast kunnen worden in een specifiek project.
- **Stimuleren:** het gericht in beweging krijgen van een organisatie om bedrijfseconomische principes toe te passen. Dit stimuleren van organisaties om in beweging te komen kan in verschillende gradaties van kennisdeling tot wet- en regelgeving. Een lichte vorm is het geven van uitleg over nut en noodzaak van de beschikbare bedrijfseconomische instrumenten. Ook kunnen informele gesprekken worden gevoerd waarbij geadviseerd wordt om bij projecten of bedrijfsvoering een zakelijke afweging te maken. Dit stimuleren kan steeds

dwingend worden tot het uiteindelijk neerslaat in wet- en regelgeving.

- **Toezicht:** het toezicht houden op basis van wet- en regelgeving of afspraken of de afgesproken instrumenten op een juiste wijze toegepast zijn en de besluitvorming op de juiste wijze plaatsgevonden heeft. Financieringen heeft een toezichtrol bij DBFM(O)-projecten op grond van hetgeen bepaald in de PPS-Code en de daarvan afgeleide afspraken tussen Financiën en de uitvoerende departementen. Hiermee vergelijkbaar is de goedkeurende rol bij aanvragen voor financiële zekerheidstelling bij kernenergiecentrales en de veiling van telecomfrequenties.
- **Beleid maken:** het maken en handhaven van beleid op het gebied van DBFM(O).

## 2.3.3

### Output

Onder output worden de prestaties verstaan die door de door Financieringen uitgevoerde activiteiten worden geleverd. Dit varieert bijvoorbeeld van het beschikbaar zijn als kenniscentrum tot bedrijfseconomische adviezen en het DBFM(O) beleid.

#### Voorbeelden activiteiten

**Aanbesteding A1/A6:** In de aanbestedingsprocedure van de A1/A6 (2014-2015) heeft een medewerker van Financieringen **meegewerkt** in het financiële team. Daarbij werd kennis en menskracht ingebracht, maar ook ervaring opgedaan met dergelijke trajecten welke Financieringen goed kan gebruiken in haar andere activiteiten.

**Publieke Business Case:** Financieringen heeft in 2014-2015 de Handleiding Publieke Business Case **ontwikkeld**. De handleiding biedt een helpende hand bij het opstellen en beoordelen van een publieke businesscase binnen de rijksoverheid. Een publieke businesscase is een analyse-instrument dat de financiële consequenties van een project voor de rijksoverheid inzichtelijk maakt en ondersteunt de besluitvorming over een project. Financieringen **deelt** haar kennis hierover onder andere door het geven van cursussen bij de Rijksacademie.

**Rijkschoonmaakbedrijf:** Financieringen heeft **geadviseerd** bij het opstellen en later herijken van de businesscase.

**Sourcingprogramma Defensie:** Financieringen heeft Defensie **gestimuleerd** transparante afwegingen te maken in het sourcingprogramma aan de hand van de PPC en PSC. Ook is **meegewerkt** aan en **geadviseerd** bij het opstellen van een sourcingproces en verschillende sourcingprojecten.

**Bedrijfsvoering Rijk (SGO5):** Bij het programma SGO-5 heeft Financieringen een **stimulerende** rol gespeeld bij het verzakelijken van de aansturing van, toezicht op en verantwoording over de bedrijfsvoering binnen de rijksoverheid. Ook is **meegewerkt** aan het uitwerken van het aansturingmodel voor bedrijfsvoering en het beter inzichtelijk maken van de kosten van de bedrijfsvoering (nul- en eenmeting).

**Sluizenprogramma DBFM:** RWS heeft sinds 2013 een sluisprogramma lopen waarbij toegewerkt wordt naar toepassing van DBFM bij een aantal sluisprojecten. Uitdaging was een betalingsmechanisme te vinden waarbij de risico's nog steeds belegd wordt bij de partij die deze het beste kan beheersen. Financieringen heeft **toezicht** gehouden op de voorgestelde wijzigingen ten opzichte van de destijds geldende model overeenkomsten.

**Betrokkenheid institutionele beleggers: Beleid maken:** In 2012-2013 is naar aanleiding van de politieke wens institutionele beleggers meer te betrekken een aantal maatregelen getroffen in de aanbesteding en contracten om de betrokkenheid te vergroten. Voorbeeld hiervan is de pilot bij de N33 met inflatievergoeding voor vreemd vermogen verschaffers.

2.3.4

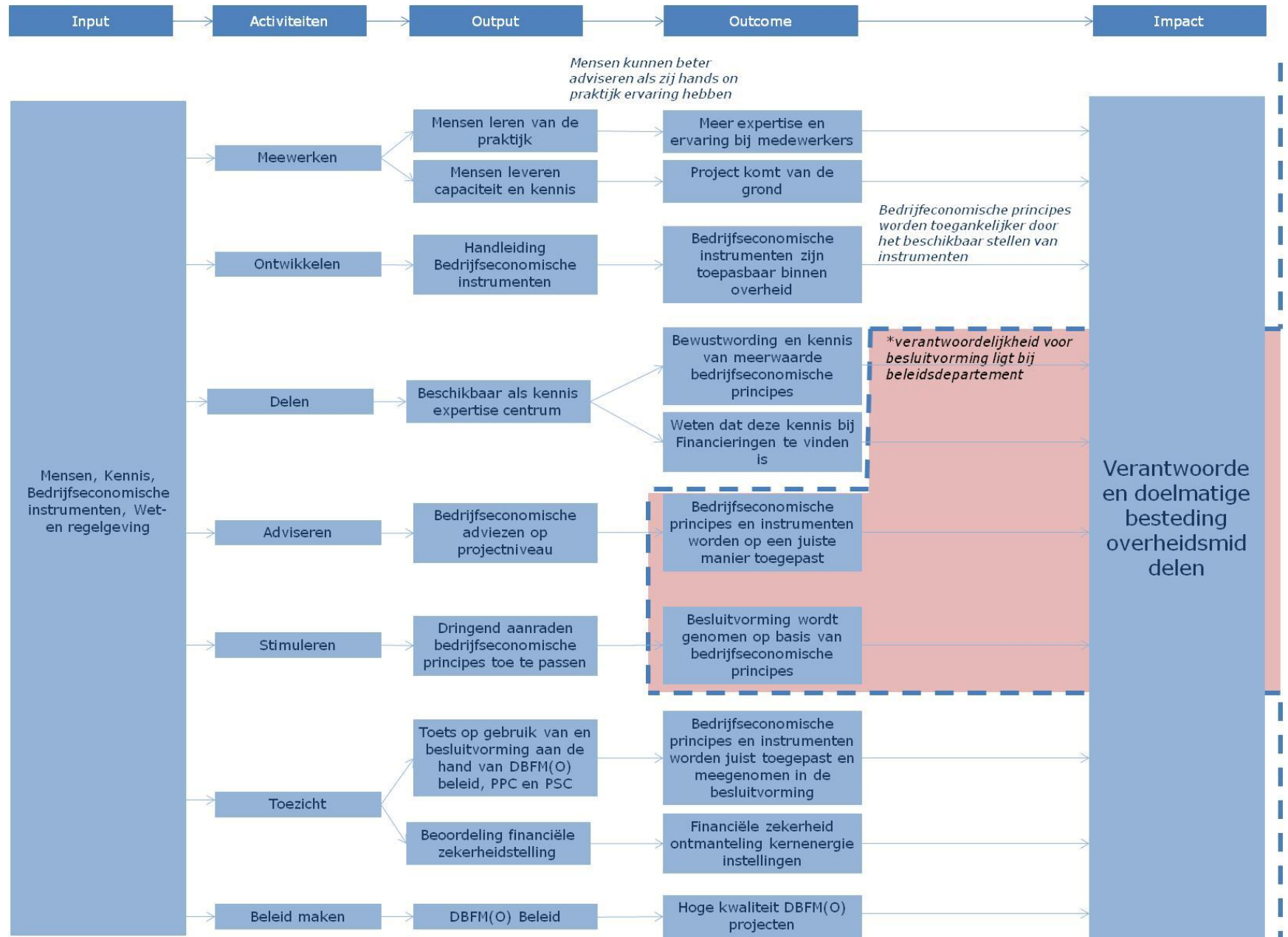
**Outcome**

Outcome betreft de effecten van de prestaties die door Financieringen worden geleverd. Gezien de aard van de werkzaamheden en elders belegde verantwoordelijkheden liggen deze niet altijd binnen de invloedssfeer van Financieringen.

2.3.5

**Impact**

Impact is de uiteindelijk bereikte verandering in de maatschappij. In dit geval een verantwoorde en doelmatige besteding van overheidsmiddelen door toepassing van bedrijfseconomische principes.



Figuur 1: schematische weergave beleidstheorie

De inzet van Financieringen onder artikel 3 gaat gepaard met programma- en apparaatuitgaven. Programma-uitgaven zijn volgens de definitie van de Algemene Rekenkamer<sup>20</sup> alle uitgaven die de minister doet in het kader van de uitvoering van het beleid, met uitzondering van de apparaatuitgaven. Apparaatuitgaven betreffen de uitgaven voor personeel en materieel die nodig zijn om het departement te doen functioneren, zoals salarisuitgaven, (onderhouds)uitgaven voor de huisvesting, ICT en overheaduitgaven.

Onderstaande tabel geeft een meerjarig overzicht van het totaal aan uitvoeringskosten onder artikel 3.

*Uitgaven uitvoeringskosten artikel 3 (bedragen in € mln.)<sup>21</sup>*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Uitvoeringskosten	9,0	13,6	6,1	10,2	5,3	13,1
- waarvan besteed aan doorgelichte deel artikel 3	0,3	0,2	0,1	0,2	0,1	0,2

Deze uitgaven en ontvangsten komen grotendeels voort uit het beheer van de staatsdeelnemingen en tijdelijk gesteunde financiële instellingen. Met het deel van artikel 3 dat in deze beleidsdoorlichting centraal staat zijn jaarlijks rond de € 0,2 mln. aan programma-uitgaven gemoeid. Dit bedrag wordt besteed aan kosten voor juridisch advies, vertalingen en reproducties. De apparaatuitgaven van artikel 3 als geheel bedragen jaarlijks circa € 3,6 mln., waarvan € 1,2 mln. toe te schrijven is aan het deel van het artikel dat in deze beleidsdoorlichting wordt doorgelicht. Het totaal aan uitgaven dat gerelateerd is aan het beleid dat centraal staat in deze doorlichting is daarmee € 1,4 mln. op jaarbasis.

De programma- en apparaatuitgaven in het kader van het beheer van de staatsdeelnemingen komen in de beleidsdoorlichting niet aan bod. Deze worden bij de volgende doorlichting van het beleidsartikel weer meegenomen. Zie ook paragraaf 1.2 voor een toelichting op de afbakening.

Naast de uitgaven die direct zijn gedaan onder artikel 3, brengt het streven naar bedrijfseconomische doelmatigheid bij projecten in voorkomende gevallen ook uitgaven met zich mee bij de uitvoerende departementen. Gedacht moet worden aan de eigen apparaatskosten, het inschakelen van externe adviseurs met specialistische kennis over businesscases, projectfinanciering, aanbestedingsjuristen, etc.

<sup>20</sup> <http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/begrippen>

<sup>21</sup> Bron: jaarverslagen Financiën 2010-2015

## 3.

# Onderzoeksopzet

### 3.1 Methode

Deze beleidsdoorlichting wordt aan de hand van een meervoudige casestudie uitgevoerd. De casestudies geven een beschrijving van het beleid/project en gaan specifiek in op de betrokkenheid en toegevoegde waarde van de directie Financieringen. Op basis hiervan worden conclusies getrokken over wat de betrokkenheid van Financieringen heeft opgeleverd.

De casestudies zijn uitgekozen om een representatief beeld te geven van de diversiteit van het werkterrein, de verschillende rollen die de minister van Financiën daarbij heeft en de verschillende instrumenten die Financieringen in kan zetten ter bevordering van een verantwoorde en doelmatige besteding van overheidsmiddelen. Het onderzoek richt zich op de volgende vier cases:

#### *DBFM(O)-beleid*

Financieringen is verantwoordelijk voor het beleid omtrent DBFM(O). In de case wordt gekeken naar de beleidsvisie, de wijze waarop Financieringen hier invulling aan geeft en de rolverdeling van partijen binnen het Rijk. Deze case is gekozen aangezien Financieringen voor dit onderwerp beleidsmatig verantwoordelijk is. Daarnaast vormt het de basis voor de beleidsvisie om te komen tot doelmatigheid op overige beleidsterreinen.

#### *Stimuleren doelmatigheid Defensie*

Vanuit de missie om te streven naar een optimaal resultaat bij de realisatie van publieke doelen heeft Financieringen ingezet op het stimuleren van doelmatigheid bij het ministerie van Defensie. Hierbij is ook meegewerkt aan projecten en toezicht gehouden op de juiste toepassing van bedrijfseconomische instrumenten. Deze case is gekozen omdat het werkzaamheden betreft die voortkomen uit de beleidsdoelstelling en comptabiliteitswet zonder dat er expliciet een beleidsverantwoordelijkheid voor de minister van Financiën is omschreven.

#### *De veiling van telecomfrequenties*

De veiling van telecomfrequenties vindt plaats onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Economische Zaken. De minister van Financiën dient zich daarbij uit hoofde van de Comptabiliteitswet en de Telecomwet een oordeel te vormen over de financiële consequenties van dit beleidsvoornemen. Ter uitvoering van deze verantwoordelijkheid heeft Financieringen zich samen met AFEP namens het ministerie van Financiën gedurende een periode van drie jaar ingezet om de opbrengsten bij de Multibandveiling te optimaliseren.

#### *Financiële zekerheidstelling bij kernreactoren*

Iedere vergunninghouder van een kernreactor heeft uit hoofde van de Kernenergiewet de verplichting om financiële zekerheid te stellen ter dekking van de kosten voor het buitengebruik stellen en ontmantelen van de reactor. De Kernenergiewet regelt ook dat de minister van Infrastructuur en Milieu<sup>22</sup> en de minister van Financiën gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het toetsen van deze zekerheidstelling. Financieringen geeft invulling aan deze verantwoordelijkheid van de minister van Financiën. Deze case is mede

---

<sup>22</sup> Tot 1 mei 2015 lag deze gedeelde verantwoordelijkheid bij de minister van Economische Zaken



gekozen vanwege de inzet op terrein, met name op het gebied van programma-uitgaven (advieskosten).

De cases beginnen elk met een beschrijving van beleidsterrein, de rol en het doel van de minister van Financiën. Vervolgens volgt een beschrijving van de wijze waarop Financieringen in de onderzochte periode (2010-2015) hier invulling aan heeft gegeven. De cases geven daarna antwoord op de vraag wat de inzet van Financieringen is geweest en wat deze inzet heeft opgeleverd. Ten laatste worden, mede op basis van de bevindingen uit de interviews, conclusies getrokken over effectiviteit en doelmatigheid van de inzet van Financieringen op het dossier.

De cases zijn opgesteld aan de hand van openbare informatie aangevuld met interviews met betrokken partijen. De toegevoegde waarde van de interviews zit in het verzamelen van informatie die niet uit dossieronderzoek naar voren komt. Zo kan bijvoorbeeld iets gezegd worden over hoe de betrokken departementen de toegevoegde waarde van Financieringen ervaren, en hoe zij de rol van Financieringen zien in relatie tot andere partijen binnen de rijksoverheid.

De geïnterviewde personen zijn personen, hoofdzakelijk van andere departementen, die een belangrijke rol speelden op het betreffende dossier en veel contact hadden met de directie Financieringen. Zij zijn derhalve in staat om uitspraken te kunnen doen over de rol en toegevoegde waarde van Financieringen. Bijlage 4 bevat een overzicht van geïnterviewde personen. Zij ontvingen voor hun interview een opzet van de casestudie bestaande uit een feitelijke omschrijving alsmede de interviewvragen over de rol en toegevoegde waarde van Financieringen op het betreffende dossier. Tevens is gevraagd naar verbeterpunten en tips. Van alle interviews zijn verslagen gemaakt welke afgestemd zijn met de geïnterviewden. Om de openheid en onbevangenheid van de geïnterviewden te bevorderen zijn de interviewverslagen vertrouwelijk en maken deze geen onderdeel uit van de rapportage. Het gedetailleerde interviewprotocol is opgenomen in bijlage 5.

## 3.2

### Beperkingen

Dit onderzoek kent een aantal beperkingen:

- De dossiers van Financieringen lopen veelal meerdere jaren. In die periode zijn vaak meerdere personen werkzaam (geweest) op een dossier. Een aantal hiervan zijn inmiddels niet meer werkzaam zijn binnen Financiën of de betrokken ministeries. Dit maakt het onmogelijk om alle stappen van het proces precies te reconstrueren;
- Gezien het ontbreken van voldoende bronmateriaal (bestaande onderzoeken en evaluaties) en de aard van de werkzaamheden van Financieringen is het niet mogelijk een syntheseonderzoek uit te voeren. Het risico bestaat dat een beeld ontstaat dat “de slager zijn eigen vlees keurt”. Dit is ondervangen door een grote stuurgroep met vertegenwoordigers van betrokken departementen in te stellen, het houden van interviews en de beoordeling van de onafhankelijke deskundigen;
- Een onderdeel van de beleidsdoorlichting is het onderzoeken van de toegevoegde waarde van de directie Financieringen. Het beoogde resultaat van de inzet van mensen en middelen (een doelmatig opererende rijksoverheid) valt echter bij het grootste deel van de dossiers niet te kwantificeren.

Daarnaast levert de gekozen onderzoeksmethode nog tweetal beperkingen op:

- Er moet in de casestudies rekening gehouden worden met de publicatie van dit rapport. Gegeven de veelvoorkomendheid van (bedrijfs)vertrouwelijke informatie op de dossiers van Financieringen kunnen mogelijk niet alle overwegingen worden meegenomen in de onderzochte cases;
- De interviews leveren waardevolle informatie op, maar kennen tegelijkertijd de beperking dat ze zijn gebaseerd op de mening van de betreffende persoon waarbij niet kan worden vastgesteld of de weergave van gebeurtenissen juist is. Er kunnen geen generalisaties worden gedaan. Een ander risico is dat betrokkenen achteraf een verhaallijn hebben gevormd, waardoor de exacte gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden vertroebeld zijn geraakt. Ook kan er mogelijk sprake zijn van onbewuste beïnvloeding door de interviewer. Dit kan grotendeels voorkomen worden door het gespreksverslag c.q. de bevindingen voor te leggen aan de geïnterviewden. Dat is bij dit onderzoek ook gebeurt. Verder is gepoogd de beperkingen die geassocieerd worden met interviews te beperken door het hanteren van een interviewprotocol (bijlage 5).

## 4. Case 1: Het beleid rond de toepassing van DBFM(O)

Het doel van Financieringen uit het begrotingsartikel is een optimaal financieel resultaat bij de realisatie van publieke doelen. Het beleid voor DBFM(O) is een belangrijk onderdeel hiervan waarvoor de minister van Financiën verantwoordelijk is. Om het doel, de rol en de effectiviteit van Financieringen te kunnen beoordelen is het van belang om inzicht te hebben wat DBFM(O) inhoudt. Onderstaand is daarom toegelicht wat het beleid voor DBFM(O) is en welke onderzoeken hiernaar zijn gedaan.

Daarna is beschreven wat de verantwoordelijkheid is van Financieringen alsmede wat de rolverdeling is met andere departementen en partijen binnen het Rijk. Vervolgens komt de beleidsvisie ten aanzien van DBFM(O) aan de orde. Hierna is beschreven wat Financieringen heeft gedaan om deze beleidsvisie te realiseren. Dit betreft een terugblik op de jaren 2010 tot en met 2015. Aan de hand hiervan kan de vraag worden beantwoord hoe effectief Financieringen is geweest. In dit kader wordt ook een indicatie gegeven van de meerwaarde en het financiële belang van DBFM(O)-projecten.

### 4.1 Beschrijving beleidsterrein DBFM(O)

Sinds 1999 is gewerkt om DBFM(O) in Nederland te introduceren. In hoofdstuk 2.1 is de historische ontwikkeling van DBFM(O) beschreven. In bijlage 8.1 is een beschrijving gegeven van de activiteiten en dossiers op het gebied van DBFM(O) van de afgelopen jaren. Tevens is een inschatting gegeven van de personele inzet van Financieringen bij DBFM(O) per jaar.

Bij DBFM(O) worden de onderdelen van een bouwproject: Design, Build, Finance, Maintain en bij gebouwen eventueel Operate integraal overgedragen van de publieke opdrachtgever aan een private opdrachtnemer, die bestaat uit een consortium van meerdere private partijen. De opdrachtnemer levert een dienst over de hele levensduur (bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van een weg) in plaats van een product (bijvoorbeeld de aanleg van asfalt). De opdrachtnemer is verantwoordelijk voor de uitvoering en het beheer van het project onder eigen regie met alle bijbehorende risico's. De overheid blijft de opdrachtgever, net als bij minder geïntegreerde (traditionele) contractvormen.

De geldende kabinetsvisie<sup>23</sup> 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. Het wil door versterkte inzet van DBFM(O) meer kwaliteit voor minder geld realiseren bij de aanleg, het onderhoud en het beheer van met name gebouwen, zoals rijkskantoren, kazernes en gevangenissen; infrastructuur zoals wegen en spoor en 'natte' infrastructuur zoals sluizen en kanalen. Het kabinet wil de voordelen van DBFM(O) optimaal benutten en DBFM(O) bij zoveel mogelijk projecten toepassen. In principe zal het Rijk daarom voor DBFM(O) kiezen indien dit meerwaarde oplevert.

Zoals onder andere blijkt uit het onderzoeksrapport van de Algemene Rekenkamer 'Contractmanagement bij DBFM(O)-projecten'<sup>24</sup> heeft DBFM(O) veel positieve resultaten opgeleverd. DBFM(O) is een belangrijk instrument om bij overheidsinvesteringen in infrastructuur en gebouwen meer kwaliteit voor minder geld te realiseren. DBFM(O) leidt tot

<sup>23</sup> Kamerstukken II, 2010/2011, 28753 nr. 23 d.d. 8 maart 2011

<sup>24</sup> Kamerstukken II, 2012/2013, 33639, nr. 1 d.d. 6 juni 2013

transparantie gedurende de looptijd van projecten over gerealiseerde output, kosten, risico's etc. Alleen met transparantie is een goede projectbeheersing mogelijk. Het Rijk wil natuurlijk blijven leren en verder verbeteren op basis van praktijkervaringen. Daarom heeft het Rijk het onderzoek van de Algemene Rekenkamer verwelkomd aangezien dit nuttige aanknopingspunten biedt voor verdere verbetering van onder meer het contractmanagement. De conclusies en aanbevelingen van het onderzoek waren een extra impuls aan de verbeteringslag die het Rijk op dit gebied al in gang had gezet.

Van belang is dat DBFM(O) een middel is om meerwaarde te bereiken, geen doel op zich. Een eventuele keuze voor DBFM(O) gebeurt op basis van een vergelijking tussen DBFM(O) en andere contractvormen. Bij ieder project boven €25 mln. voor gebouwen en €60 mln. voor infrastructuur wordt deze afweging gemaakt. Onder de genoemde drempelbedragen weegt over het algemeen de potentiële meerwaarde van DBFM(O) niet op tegen de hogere transactiekosten van DBFM(O). Het bedrag van € 60 mln. is aanbevolen door de Commissie Ruding in haar rapport "Op de goede weg en het juist spoor" (Kamerstuknummer 29385, nr. 40) uit mei 2008.

Het Rijk beschikt over een aantal instrumenten ('meerwaardetoetsen') om de meest geschikte vorm voor te kiezen voor de uitvoering van overheidsdoelen. De 'Publiek Private Comparator' (PPC) is bijvoorbeeld een instrument om de voor- en nadelen van verschillende uitvoeringsvarianten van een project financieel inzichtelijk te maken. Mede op basis van een PPC kan worden besloten om bijvoorbeeld een DBFM(O)-aanbesteding te starten. Een 'Publieke Sector Comparator' (PSC) geeft op een later moment inzicht in de totale kosten en risico's over de levenscyclus van een project, indien de overheid dit zelf zou uitvoeren. De PSC dient als benchmark waarmee private biedingen worden vergeleken.

Zoals gemeld in de DBFM(O) Voortgangsrapportage 2014<sup>25</sup> heeft de Auditdienst Rijk (ADR) in opdracht van Financiën een evaluatieonderzoek uitgevoerd om de kwaliteit en transparantie van de PPC en PSC verder te vergroten. Dit onderzoek richt zich op de actualiteit van de input en juistheid van veronderstellingen bij traditionele contractvormen ("publieke variant") en DBFM(O) ("private variant"). De aanleiding voor het onderzoek was een aanbeveling van de Algemene Rekenkamer in haar rapport 'Contractmanagement bij DBFMO-projecten'. Hierin plaatste de Algemene Rekenkamer een aantal kanttekeningen bij de berekening vooraf van de meerwaarde en bij de gegevens waarop deze raming gebaseerd is. De ADR heeft daarom onderzoek gedaan naar de methodiek voor PPC's en PSC's die RWS en het Rijksvastgoedbedrijf hanteren. Onderzoek heeft plaatsgevonden naar de wijze waarop de kosten en het levensduurvoordeel worden geraamd alsmede de manier waarop de risicowaardering en gevoeligheidsanalyse plaatsvinden.

De algemene conclusie op basis van het ADR-onderzoek is dat het proces voor het opstellen van een PPC en voor een PSC bij zowel RWS als het Rijksvastgoedbedrijf goed zijn geïntegreerd in de organisatie. De benodigde systemen en procedures zijn aanwezig en in de onderzochte projecten aangetroffen. Hierdoor is geborgd dat de inputgegevens actueel zijn en de veronderstellingen juist. Zo maken RWS en het Rijksvastgoedbedrijf bij hun risicowaardering gebruik van algemeen erkende methodieken. Daarnaast worden de uitkomsten van de meerwaardeberekening onderworpen aan een gevoeligheidsanalyse van de belangrijkste variabelen. Het levensduurvoordeel van DBFM(O) ten opzichte van andere contractvormen wordt periodiek geëvalueerd met behulp van ervaringen bij eerdere projecten.

---

<sup>25</sup> Kamerstukken II, 2014/2015, 28753, nr. 35

Aanbevelingen van de ADR voor verdere verbetering hebben met name betrekking op de PPC. Het gaat om vergroting van de transparantie en van de navolgbaarheid van de uitkomsten ten behoeve van het besluitvormingsproces over verschillende contractvormen. Zo stelt de ADR dat het van belang is om bij de raming van kosten over de levensduur en bij de berekening van het levensduurvoordeel ervaringsgegevens beter vast te leggen en te gebruiken voor nieuwe projecten. Daarnaast kunnen in de PPC explicieter worden gemaakt de wijze waarop de raming van de kosten over de levensduur en de opslagpercentages voor risico's tot stand komen, zodat de lezer beter wordt meegenomen bij de gemaakte keuze. De bovenstaande conclusies en aanbevelingen van de ADR zijn door Financiën, RWS en het Rijksvastgoedbedrijf meegenomen in de verdere ontwikkeling van de instrumenten PPC en PSC.

DBFM(O) is echter niet geschikt voor alle typen projecten. Onder de bovengenoemde drempelbedragen weegt over het algemeen de potentiële efficiencywinst van DBFM(O) niet op tegen de hogere transactiekosten van DBFM(O). Gebouwen en infrastructuur zijn in het algemeen geschikt voor optimalisatie van levensduurvoordelen binnen DBFM(O)-contracten omdat deze projecten vanwege hun aard langlopend zijn, de scope vooraf goed te bepalen is en de risico's goed in te schatten en te beheersen zijn door de opdrachtnemer. Ook is van belang dat vooraf goed wordt afgewogen welke omvang van de scope en looptijd van bijvoorbeeld facilitaire diensten en onderhoud optimaal zijn. DBFM(O)-contracten zijn minder goed toepasbaar op zaken die (te) kleinschalig, onvoorspelbaar, veranderlijk en innovatief zijn. Relevant is dat de overheid voorafgaand aan besluitvorming over een project scherp moet kunnen formuleren wat de gewenste output is gedurende de levensduur, dat de verwachte kosten vooraf goed inzichtelijk worden gemaakt en dat de risico's worden gewaardeerd en toebedeeld aan die partij die deze het beste kan beheersen. De opdrachtnemer wordt gedurende de hele looptijd van het contract op basis van haar prestaties betaald. Zo heeft de private opdrachtnemer een sterke prikkel om continu op zoek te zijn naar efficiëntere manieren om binnen de kaders van de afgesproken vergoeding en tijdsbestek de gewenste output te realiseren.

Het Rijk blijft uiteraard werken aan de verdere ontwikkeling van DBFM(O)-contracten. Zo hebben RWS, het RVB en een aantal marktpartijen in 2015 gewerkt aan een gemeenschappelijke marktvisie<sup>26</sup> waarin gemeenschappelijke uitgangspunten staan gedefinieerd die ertoe moeten leiden dat de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer bij de uitvoering van projecten minder snel onder druk komt te staan. In januari 2016 werd de marktvisie door alle partijen ondertekend. Zowel de opdrachtgever als de opdrachtnemer zijn immers niet gebaat bij zogenoemde 'vechtcontracten'. De marktvisie heeft tot doel de bouwsector beter te maken.

De marktvisie betekent dat er meer nadruk is dat opdrachtgevers en opdrachtnemers, als ketenpartners, samen aan de lat staan om projecten op een veilige, duurzame en slimme wijze te managen, beheren en uit te bouwen. Dat wordt onder meer gedaan door de kennis en kunde van alle partners te benutten. Door de samenwerking te verbeteren kunnen risico's die de uitvoering van grote, complexe projecten met zich meebrengen, beter worden beheerst en verdeeld.

De marktvisie zal ook invloed hebben op de DBFM(O)-projecten. Voor de toekomst blijft het raamwerk van het DBFM(O)-contract de basis en blijven de principes van DBFM(O) gehandhaafd. Mogelijk zal in het vervolg onder meer de risicoverdeling in het DBFM(O)-standaardcontract op een aantal punten worden bijgesteld ten aanzien van enkele specifieke

---

<sup>26</sup> [www.marktvisie.eu](http://www.marktvisie.eu)

risico's, zoals het management van de stakeholders, waarmee marktpartijen in het verleden op moeilijkheden stuitten.

## 4.2 Doel Financieringen

DBFM(O) is een middel om meerwaarde te bereiken, geen doel op zich. Value for money voor de Nederlandse belastingbetaler is het hoofddoel. Dit doel kan alleen worden gerealiseerd door goede besluitvorming voor aanbesteding en daadwerkelijke verzilvering van de meerwaarde tijdens de exploitatie. Onderstaand is dit doel nader uitgesplitst.

### *Value for money*

DBFM(O) is een middel om meer kwaliteit voor minder geld (meerwaarde oftewel: *value for money*) te realiseren bij de aanleg, het onderhoud en het beheer van met name gebouwen, zoals rijkskantoren, kazernes en gevangenissen; infrastructuur zoals wegen en 'natte' infrastructuur zoals sluizen en kanalen.

### *Zakelijke en transparante besluitvorming voorafgaand aan aanbesteding*

Vergelijking tussen DBFM(O) en andere contractvormen is vanwege het doel meerwaarde te creëren cruciaal. Bij ieder project boven €25 mln. voor gebouwen en €60 mln. voor infrastructuur wordt deze afweging gemaakt door middel van een PPC en PSC.

### *Verzilvering van value for money tijdens exploitatie*

Na ondertekening van het contract moeten de afgesproken prestaties gedurende de gehele looptijd worden geleverd. Een belangrijke uitdaging is om het contractmanagement (met name) tijdens de exploitatiefase goed te organiseren. Het langlopende contract in een veranderende omgeving vergt een strategische en proactieve opstelling ten aanzien van bestaande projecten. Alleen in dit geval kan de meerwaarde van DBFM(O) op lange termijn goed worden geborgd. Daarom werken Financieringen en departementen aan verdere verbetering van een professioneel en uniform vormgegeven contractmanagement dat in staat is om de marktconformiteit van wijzigingen te toetsen en continu rijksbreed blijft leren en verbeteren op basis van praktijkervaringen.

## 4.3 Werkzaamheden Financieringen

Sinds 1999 heeft Financieringen gewerkt aan de stapsgewijze introductie van DBFM(O) in Nederland. Er zijn eerst succesvol een beperkt aantal pilotprojecten uitgevoerd in verschillende sectoren. Hiervoor zijn evaluaties uitgevoerd. Het Kenniscentrum PPS heeft deze gepubliceerd. Daarna is DBFM(O) verder uitgerold en is de verantwoordelijkheid voor DBFM(O) op projectniveau geleidelijk overgedragen aan de vakdepartementen die de investeringsbeslissingen nemen. Besluitvorming over en vervolgens toepassing van DBFM(O) bij de eigen projecten verlopen het beste als de kennis, kunde en afwegingen over DBFM(O) in de eigen organisatie en processen zijn geïntegreerd. Dit is thans het geval.

De werkzaamheden van Financieringen zijn als volgt. Financieringen is verantwoordelijk voor het algemene DBFM(O) beleid en voor het 'systeem' dat ervoor moet zorgen dat DBFM(O) in Nederland structureel goed verankerd en toegepast wordt. Deze verantwoordelijkheid is vastgelegd in de regelingen voor de PPS Code en het Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen 1996, op basis waarvan Financieringen elk DBFM(O) contract moet goedkeuren uit hoofde van haar verantwoordelijkheid voor een doelmatige besteding van overheidsmiddelen. De basis van deze regelingen is de Comptabiliteitswet. De PPS-Code rijksoverheid is een beheercode voor goede bedrijfsvoering binnen de rijksoverheid om in

publiek-private samenwerking (PPS) doelmatig en rechtmatig samen te werken bij (meerjarige) investeringsprojecten en bij de realisatie en exploitatie van rijksgebouwen en fysieke infrastructuur. In het besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen 1996 is in artikel 6 bepaald dat voor overeenkomsten met een financieringscomponent met een waarde gelijk aan of meer dan € 2,5 mln, dan wel voor een periode langer dan 10 jaar, de voorafgaande instemming van de minister van Financiën benodigd is.

De vakdepartementen zoals Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (waaronder het Rijksvastgoedbedrijf) en Infrastructuur en Milieu (waaronder Rijkswaterstaat) zijn primair verantwoordelijk voor de besluitvorming over en de toepassing van DBFM(O) alsmede de verantwoording daarover bij hun eigen projecten. Voor het contractmanagement van lopende DBFM(O)-projecten zijn bij gebouwen de concerndienstverleners (CDV's) en het Rijksvastgoedbedrijf verantwoordelijk en bij infrastructuur Rijkswaterstaat.

De minister van Financiën informeert samen met de betrokken vakministers periodiek (ongeveer iedere anderhalf jaar) via voortgangsrapportages de Tweede Kamer over de ontwikkelingen ten aanzien van DBFM(O).

Financiën is op het gebied van DBFM(O) departementaal en projectoverstijgende zaken actief met adviseren, stimuleren en meehelpen bij opzetten van governance en prestatiebesturing bij contractmanagement, monitoring van marktontwikkelingen en ontwikkelingen bij andere landen in de EU, omgang met verschillende typen financiers, zoals institutionele beleggers alsmede marketing van Nederlandse projecten in binnen- en buitenland.

Binnen Financiën is de directie Financieringen, de afdeling Publiek Private Investerings, verantwoordelijk voor DBFM(O) vanwege haar bedrijfseconomische expertise, specialistische kennis over financieringen, business cases, governance, projectmanagement, risicobeheersing alsmede juridische expertise over aanbestedingen. Om deze rol goed te kunnen uitvoeren is het noodzakelijk om de expertise van de mensen van Financieringen op een hoog niveau te houden, zowel qua praktijk als theorie. Om praktijkkennis actueel te houden werken mensen van Financieringen geregeld mee in DBFM(O)-projecten van vakdepartementen. Projecten waarin mensen van Financieringen recentelijk hebben geparticipeerd zijn onder meer A9, A6, Zeesluis IJmuiden, RIVM en Rijnstraat 8.

Financieringen heeft bij DBFM(O) de beschikking over een brede mix van expertise, instrumenten (zoals de verplichte PPC), activiteiten (zoals adviseren, stimuleren en meehelpen) en (interdepartementale) regels/afspraken (zoals toezicht door Financiën). Deze mix biedt mogelijkheden om het zwaartepunt te verleggen afhankelijk van wat nodig is. Dit heeft goed gewerkt om te bereiken dat vakdepartementen zakelijke en transparante afwegingen over DBFM(O) internaliseren en toepassen in de praktijk. Zo heeft Financieringen in het begin vakdepartementen veel meer geholpen, gestimuleerd en geadviseerd door samen pilotprojecten uit te voeren. Deze activiteiten konden in de loop van de tijd relatief gezien afnemen omdat mensen bij vakdepartementen zelf expertise hebben opgebouwd en afspraken zijn gemaakt over DBFM(O).

Afzonderlijke elementen uit de mix, bijvoorbeeld de verplichting om een PPC uit te voeren, zouden op zichzelf staand minder effectief zijn als deze niet zouden worden ondersteund door andere elementen, zoals adviseren, stimuleren meehelpen op basis van expertise. Bij het opleggen van een verplichting is de kans groot dat de mensen die beslissen over DBFM(O) en dit toepassen in de praktijk niet zozeer zullen handelen uit overtuiging van de voordelen maar eerder geneigd zijn om gewoon de regels te volgen. Hun beslissingen worden dan niet meer op

basis van doelmatigheid en inhoudelijke argumenten genomen. Een verplichting opleggen past bovendien niet in het gedecentraliseerde begrotingsproces en de Nederlandse bestuurlijke cultuur van consensus en overtuigen.

#### 4.4 Resultaten van de inzet van Financieringen

Om de vraag te kunnen beantwoorden hoe effectief Financieringen is geweest bij de realisatie van de beleidsvisie is onderstaand een beschrijving gegeven van de resultaten bij een deel van de werkzaamheden van Financieringen in de periode 2010-2015. Deze beschrijving betreft een terugblik. Voor de ambities op het terrein van DBFM(O) voor 2016 en verder wordt verwezen naar de DBFM(O) Voortgangsrapportage 2016/2017<sup>27</sup>.

De resultaten bij de volgende activiteiten zijn onderstaand beschreven:

- Beleid maken: a) beleid ten aanzien van private financiering en b) uniformering van standaardcontract en aanbestedingsleidraad;
- Zakelijke en transparante besluitvorming voor aanbesteding: a) Handleidingen PPC en PSC (dit betreft de activiteiten: beleid maken en kennis delen) en b) Toezicht door Financieringen;
- Verzilvering van value for money tijdens exploitatie: Contractmanagement DBFM(O) (dit betreft de activiteiten: stimuleren, adviseren, kennis delen en meewerken).

##### 4.4.1 **Beleid: Beleid ten aanzien van private financiering bij DBFM(O)**

Financiën is verantwoordelijk voor het beleid ten aanzien van private financiering bij DBFM(O). Bij DBFM(O) wordt het consortium gefinancierd met privaat geld (de 'F' in DBFM(O)), deels eigen vermogen, deels vreemd vermogen.

Private financiering kan leiden tot betere "due diligence", en daarmee tot potentieel minder risico in het project. Verder leidt de overdracht van risico's van het Rijk aan het private consortium ertoe dat de private financiers een sterke prikkel hebben om deze risico's te beheersen omdat anders hun inkomsten uit aflossingen en rentebetalingen in gevaar kunnen komen. Hiermee kan private financiering efficiencyvoordelen opleveren en een disciplinerend effect hebben ten aanzien van projectbeheersing, het nakomen van de beoogde doelen en gemaakte afspraken.

De meest substantiële inkomstenstroom van het consortium is de beschikbaarheidsvergoeding die de overheid betaalt. De private financier houdt daarom scherp in de gaten dat de met de opdrachtgever afgesproken "output" (de te leveren dienst) op tijd en volgens de afgesproken kwaliteitsnormen wordt geleverd en grijpt zo nodig in. De private financier treedt op als 'waakhond'.

Per project wegen de betreffende departementen af of de voordelen van private financiering (disciplinerend effect, verdere risico-overdracht aan de private sector) groter zijn dan het nadeel (private financiering is duurder dan financiering door de Staat). Private financiering is geen doel op zich maar een middel. Private financiering zal alleen toegepast moeten worden als het een meerwaarde oplevert voor de belastingbetaler. Zo weegt het Rijk ook per project af welke omvang van private financiering nodig is voor het disciplinerende effect en voldoende risico-overdracht versus het belang om de budgettaire kosten voor het Rijk zo laag mogelijk te

---

<sup>27</sup> Kamerstukken II, 2016/2017, 28753 nr. 43



houden. Daarom kan het Rijk zogenoemde mijlpaalbetalingen doen aan het consortium na de bouwfase. Hiermee lost het consortium een deel van haar financiering af. \

Ten aanzien van private financiering is Financieringen in de periode 2010-2015 bij onder meer de volgende zaken betrokken geweest:

- Adviseren en meewerken in verschillende herfinancieringstrajecten van RWS en RVB. Ontwikkelen van de checklist herfinanciering om ervoor te zorgen dat het Rijk elke herfinanciering op uniforme en doelmatige wijze behandelt, zo veel mogelijk voordeel behaalt en de gemaakte keuzes goed kan verantwoorden.
- Onderzoek naar verhogen betrokkenheid van institutionele beleggers en het nemen van maatregelen hiertoe.

#### *Herfinanciering van bestaande DBFM(O)-projecten*

De situatie op de markt voor financiering van DBFM(O)-projecten is momenteel goed. Mede door de kwaliteit van het DBFM(O)-beleid in Nederland en het bewezen trackrecord van Nederlandse DBFM(O)-projecten is de benodigde private financiering hiervoor in overvloed aanwezig op de financieringsmarkt, zowel eigen als vreemd vermogen. Conditie voor financiering zijn aantrekkelijk. Al enige tijd heeft Nederland profijt van gunstige omstandigheden op de financieringsmarkt en van veel interesse van buitenlandse marktpartijen, mede omdat in hun thuislanden relatief weinig nieuwe PPS-projecten beschikbaar zijn. Tot nu toe zijn bij alle DBFM(O)-projecten alle consortia in staat geweest om volledig gecommitteerde financiering te regelen. Er is veel animo van en concurrentie tussen financiers voor projecten zoals de Zeesluis IJmuiden (totale projectgrootte ca. € 900 mln.), A9 (totale projectgrootte ca. €800 mln.) en A6 (totale projectgrootte ca. € 145 mln.). Ook de Europese Investeringsbank blijft een belangrijke rol spelen bij de financiering van Nederlandse projecten.

De afgelopen periode zijn naast de rentes met name ook de risicomarges voor DBFM(O)-projectfinanciering fors gedaald. Hierdoor wordt het mogelijk financieel interessant om projecten te herfinancieren tegen gunstiger tarieven en voorwaarden. In het DBFM(O)-contract staan bepalingen op basis waarvan zowel het consortium een herfinanciering kan starten als het Rijk hierom kan vragen. Het consortium en het Rijk moeten gezamenlijk goedkeuring geven aan de herfinanciering. De markt profiteert van het herfinancieringsvoordeel omdat zij de risico's van financiering hebben gedragen en omdat zij door beter risicomanagement gunstiger marges kunnen bereiken. Ook het Rijk profiteert van het herfinancieringsvoordeel. Eind 2015 heeft de eerste herfinanciering in Nederland plaatsgehad bij het Nationaal Militair Museum. Om ervoor te zorgen dat het Rijk elke herfinanciering op uniforme en doelmatige wijze behandelt, zo veel mogelijk voordeel behaalt en de gemaakte keuzes goed kan verantwoorden, heeft Financieringen in 2015 een checklist ontwikkeld. Deze checklist wordt in de lopende herfinancieringstrajecten toegepast. Financieringen is samen met RWS respectievelijk RVB betrokken in desbetreffende herfinancieringstrajecten.

#### *Institutionele beleggers in 2010/2011*

Een aantal jaar geleden waren institutionele beleggers nog niet betrokken bij projectfinanciering van DBFM(O) projecten. In 2010 en 2011 kwam vanuit de Tweede Kamer de sterke wens dat met name Nederlandse institutionele beleggers (pensioenfondsen en verzekeraars) actiever zouden moeten worden.

Financiën en IenM hebben samen met institutionele beleggers in 2010 onderzoek uitgevoerd naar de rol van institutionele beleggers bij projectfinanciering van DBFM(O). Hieruit bleek dat er sprake was van gelijkwaardige kansen voor alle partijen en er geen barrières waren voor

institutionele beleggers om te financieren. Institutionele beleggers uit binnen- en buitenland waren geïnteresseerd om Nederlandse DBFM(O)-projecten te financieren. Zij financierden al eigen vermogen van projecten, maar waren nog niet actief in vreemd vermogen. Hoofdzakelijk verzekeraars waren geïnteresseerd in vreemd vermogen financiering.

Financieringen heeft bij dit onderwerp een grote rol gespeeld. De visie van Financieringen hierbij was als volgt. Het verder verbreden van de financieringsmarkt door uitbreiding met institutionele beleggers kan de belastingbetaler voordeel opleveren, doordat er meer concurrentie komt tussen financiers.

Financieringen heeft in 2011 in samenwerking met de desbetreffende departementen onder meer de onderstaande stappen gezet om institutionele beleggers te accommoderen:

- bij het project A1/A6 is in de aanbestedingsprocedure en – documentatie expliciet ruimte gecreëerd voor institutionele financiers. Deze financiers hebben meegedaan bij twee van de drie deelnemende consortia;
- bij het project Hoge Raad zijn aanpassingen gedaan waardoor een verzekeraar heeft meegedaan in de aanbesteding;
- in het rijksbrede DBFM(O)-standaardcontract en aanbestedingsleidraad zijn aanpassingen gedaan om betrokkenheid van institutionele beleggers mogelijk te maken;
- om ontwikkelingen op de markten te monitoren en de markt goed te begrijpen heeft Financieringen veelvuldig overleg gevoerd met de markt mede via de International Project Finance Association (IPFA), en met andere overheden in het buitenland, mede via de European PPP Expertise Center (EPEC).
- bij de N33 is een pilot uitgevoerd om te toetsen of financiering van institutionele beleggers in vreemd vermogen meerwaarde oplevert als het Rijk inflatie vergoedt aan vreemdvermogensverschaffers. De kern is dat de pilot succesvol is geweest, maar dat inflatievergoeding ook volgens de markt niet het instrument is om de markt te verbreden met meer institutionele beleggers<sup>28</sup>. De markt is in de praktijk al verbreed. Zoals gezegd zijn er geen onoverkomelijke belemmeringen voor institutionele beleggers om te investeren in DBFM(O)-projecten. Zij financieren al bij meerdere projecten het eigen en vreemd vermogen. Verder heeft inflatie te grote negatieve gevolgen voor de beheersbaarheid van de begroting van het Rijk. APG is de enige partij die aangeeft inflatievergoeding nodig te hebben vanwege hun eigen interne mandaat. Voor alle andere partijen (verzekeraars, pensioenfondsen, banken, etc.) is inflatievergoeding geen noodzaak. Daarom is geen vervolg gegeven aan de pilot.

Door de maatregelen om institutionele beleggers te accommoderen is de betrokkenheid van institutionele beleggers vergroot. Hierdoor is meer concurrentie ontstaan op de financieringsmarkt met als vermoedelijk gevolg lagere tarieven voor de overheid. Ondanks de druk vanuit de markt heeft Financieringen altijd vastgehouden aan de lijn om geen overheids garanties te geven of andere maatregelen te nemen om bijvoorbeeld risico's terug te nemen of uitzonderingen te maken voor (Nederlandse) institutionele beleggers. Er was immers hiervoor inhoudelijk geen noodzaak. Ook waren er geen barrières voor institutionele beleggers. Kort samengevat kan worden geconstateerd dat er wel extra opbrengsten en voordelen door meer concurrentie zijn gerealiseerd zonder dat het Rijk daarvoor kosten heeft moeten maken.

---

<sup>28</sup> Kamerstukken 28753, nr. 29

#### 4.4.2

##### **Beleid: Uniformering van standaardcontract en aanbestedingsleidraad**

Financieringen is verantwoordelijk voor de coördinatie, de totstandkoming en het actueel houden van de Rijksbrede DBFM(O)-modelovereenkomst en de aanbestedingsleidraad. Zo heeft in 2012 publicatie van een grondig vernieuwd DBFM(O) modelovereenkomst plaatsgehad.

Deze standaardisatie leidt tot duidelijkheid en voorspelbaarheid voor de markt en overheid en lagere transactiekosten. Dit wordt bevestigd door marktpartijen tijdens aanbestedingen en consultatiebijeenkomsten. Partijen hoeven zich niet bij ieder project opnieuw volledig te verdiepen in de principes en juridische bepalingen.

Zonder de regie van Financieringen bestaat de kans dat vakdepartementen ieder voor zich hun eigen contracten maken. Standaardisatie door middel van het DBFM(O)-standaardcontract en uniforme aanbestedingsleidraad heeft blijvende aandacht van Financiën, BZK en IenM. Leerervaringen van recente projecten alsmede andere relevante ontwikkelingen worden regelmatig verwerkt in verdere standaardisering van DBFM(O)-procedures en documenten. Financiën coördineert dit proces dat in afgelopen jaren goed is verlopen.

#### 4.4.3

##### **Zakelijke en transparante besluitvorming voor aanbesteding: Handleidingen PPC en PSC**

Toepassing van de handleidingen voor PPC en PSC leidt tot een gestructureerde en consistente aanpak om de relevante besluitvormingsgegevens te verzamelen en om deze zoveel mogelijk financieel te maken. Het zorgt voor discipline en scherpte om vooraf goed door te denken over onder meer wat men wil alsmede wat de risico's en kosten daarvan zijn gedurende de levensduur van een project. Op basis hiervan kan zakelijke en transparante besluitvorming plaatsvinden.

Financieringen heeft de handleidingen voor PPC en PSC opgesteld teneinde hierdoor zakelijke en transparante afwegingen te maken over welke geïntegreerde contractvorm het beste toegepast kan worden. In 2013/2014 zijn deze handleidingen aangepast teneinde deze geschikter te maken voor een bredere toepassing dan alleen DBFM(O) bij besluitvorming over projecten. Deze handleidingen zijn in 2014 getoetst door de Auditdienst Rijk (ADR) zoals hierboven al is beschreven.

#### 4.4.4

##### **Zakelijke en transparante besluitvorming voor aanbesteding: Toezicht door Financieringen**

Financieringen is sinds de introductie van DBFM(O) bij het Rijk rond 1999 verantwoordelijk voor het toezicht op de meerwaarde van DBFM(O) projecten. De departementen zijn uiteraard zelf in eerste instantie verantwoordelijk voor besluitvorming, uitvoering en verantwoording van DBFM(O)-projecten, zoals dat ook voor niet-DBFM(O) projecten geldt. Tijdens het Algemeen Overleg over DBFM(O) van 15 september 2011 heeft de Tweede Kamer aangedrongen op een sterke toezichthoudende rol door de minister van Financiën. Dit om te bevorderen dat het DBFM(O) beleid goed wordt nageleefd en de beoogde doematigheid wordt gerealiseerd. Sinds 2013 is een en ander uitgewerkt en geconcretiseerd in toezichtafspraken met het RVB en RWS. Door het toezicht van Financieringen is geborgd dat beslissingen en eventuele afwijkingen worden getoetst op doelmaticheid.

De toezichtafspraken geven op voorspelbare wijze en met weinig administratieve lasten invulling aan het toezicht door Financieringen. Het gaat hierbij om toezicht op basis van "comply or explain" en "need to know". De "comply or explain"-insteek betekent in de praktijk dat partijen zich dienen te houden aan de betreffende DBFM(O)-contractstandaarden. Voorgenomen afwijkingen dienen gemotiveerd aan Financieringen te worden voorgelegd. Het gaat daarbij om ca. 5 á 10 materieel en financieel significante wijzigingen per jaar die

voorafgaand aan contractondertekening aan Financieringen worden voorgelegd door RWS en RVB. Financieringen beoordeelt deze wijzigingen in het kader van doelmatigheid. Achteraf controleert Financiën of de toezichtafspraken zijn nageleefd op basis van een vergelijking van het definitieve contract met het standaardcontract. Financieringen houdt ook toezicht op projecten tijdens de exploitatiefase.

Concreet heeft Financieringen de afgelopen periode bij het RVB aandacht gevraagd voor het maken van een zorgvuldige afweging van de meest doelmatige uitvoeringsvorm (traditioneel, DB, DBM, gedeeltelijk geïntegreerd, etc.) bij renovaties en zogenoemde 'specialties'. In de afgelopen jaren is er een ontwikkeling geweest waarbij de aanvankelijke "zwart-wit" keuze tussen traditionele niet-geïntegreerde uitvoering enerzijds en uitvoering in volledige geïntegreerde vorm (DBFM(O)) anderzijds, geleidelijk is vervaagd door het ontstaan van tussenvormen. Ook zijn er met name bij Rijkshuisvesting relatief veel renovaties en zogenoemde 'specialties' (bijvoorbeeld paleizen) en relatief weinig nieuwbouw. Vanwege de betrekkelijk geringe ontwerp- en uitvoeringsvrijheid bij renovaties en specialties, ligt DBFM(O) dan niet altijd voor de hand. Het RVB werkt nu aan een afwegingskader om die afweging te verbeteren en verwacht dit voor eind 2016 te implementeren binnen haar organisatie.

Met Defensie zijn er afspraken over de toepassing van de PPC en de PSC bij haar aankoop- en sourcingsbeslissingen. Deze afspraken passen in het kader van de verbreding van de toepassing van de PPC en PSC als methoden om verschillende contractvormen tegen elkaar af te wegen.

Onder meer uit de interviews met RVB en RWS alsmede uit overleg met Defensie inzake de evaluatie toezichtkader sourcing blijkt dat de toezichtafspraken als nuttig worden ervaren en in de praktijk goed worden nageleefd.

#### 4.4.5 **Verzilpering van value for money tijdens exploitatie: Contractmanagement DBFM(O)**

Als eenmaal besloten is een project in DBFM(O)-vorm uit te voeren omdat hiermee naar verwachting meerwaarde wordt behaald, zal er op gestuurd en toegezien moeten worden dat dit ook gerealiseerd wordt. Ondanks het feit dat DBFM(O) zeer sterk is in het vooraf goed vastleggen van risico's en wat partijen van elkaar mogen verwachten gedurende de realisatiefase en operationele fase van het project, kunnen zich tijdens deze perioden - bij elkaar vaak meer dan 20 jaar - zaken voordoen waardoor aanpassingen noodzakelijk zijn. Het is van belang dat deze aanpassingen, zoveel als mogelijk, niet leiden tot erosie van de aanvankelijk beoogde meerwaarde.

Steeds meer DBFM(O)-projecten komen in de exploitatiefase. Het gaat momenteel om 19 projecten. Het is belangrijk om het contractmanagement goed te organiseren. In de fase na ondertekening van het contract moet zijn geborgd dat de afgesproken prestaties gedurende de gehele looptijd worden geleverd. Tijdens de lange looptijd van projecten zullen veel veranderingen plaatsvinden, zowel in de markt en de mogelijkheden als bij de overheid en haar wensen. Het langlopende contract in deze veranderende omgeving vergt een strategie en proactieve opstelling ten aanzien van bestaande projecten. Alleen in dit geval kan de meerwaarde van DBFM(O) op lange termijn goed worden geborgd. Daarom hebben departementen professioneel contractmanagement dat in staat is om de marktconformiteit van wijzigingen te toetsen en continu blijft leren en verbeteren op basis van praktijkervaringen. Deze leerervaringen worden uiteraard gebruikt voor verdere verbetering van toekomstige contracten en aanbestedingen.

Het eerder genoemde onderzoek van de Algemene Rekenkamer d.d. 6 juni 2013 benadrukte het belang van goed contractmanagement<sup>29</sup>. De conclusies en aanbevelingen daaruit zijn een extra impuls geweest aan de verbeterslag die het Rijk al was gestart. Verdere verbetering van het DBFM(O)-contractmanagement is een belangrijk doel van het kabinet zoals verwoord in de DBFM(O) Voortgangsrapportage 2014.

Financieringen heeft in de periode 2010-2015 onder meer de volgende activiteiten ondernomen op het gebied van contractmanagement:

- De Auditdienst Rijk (ADR) heeft in 2014 in opdracht van Financieringen onderzoek verricht en op basis daarvan advies gegeven aan de departementen over de invulling van het contractmanagement bij DBFM(O).
- In de afgelopen periode heeft Financieringen intensief met onder meer RWS, RVB en concerndienstverleners gewerkt aan een verdere praktische verbetering van het systeem voor contractmanagement, mede op basis van het advies van de ADR hierover. In een interdepartementale werkgroep onder leiding van Financieringen en met hulp van de ADR zijn 'key performance indicators' (KPI's) ontwikkeld waardoor beter inzicht ontstaat in de kwantitatieve performance van het contractmanagement, waaronder beschikbaarheid, tijd en kosten. Deze KPI's zullen de komende periode verder worden uitgewerkt en daarna geïmplementeerd.
- Initiërende rol bij het verbeteren van contractmanagement bij gebouwen.

Bij contractmanagement bij gebouwen heeft Financieringen een initiërende rol gespeeld. De verbetering van het contractmanagement werd namelijk niet op natuurlijke wijze door de betrokken partijen (concerndienstverleners en RVB) opgepakt omdat hun focus primair ligt op individuele projecten en omdat er geen overkoepelend gremium bestond dat hiervoor verantwoordelijk was. In november 2014 heeft Financieringen daarom het initiatief genomen. Samen met de DG OO, die verantwoordelijk is voor het rijksbrede facilitair en huisvestingbeleid voor rijkskantoren, heeft de SG van Financiën in 2015 een gezamenlijke opdracht gegeven aan het RVB en het Landelijk Facilitair Managersoverleg (LFMO)<sup>30</sup>. De opdracht was om een voorstel uit te werken voor een heldere rol- en taakverdeling tussen de concerndienstverleners (CDV's)/gebruikers en RVB, een goede onderlinge samenwerking, harmonisatie van instrumenten en contracten, onderlinge kennisuitwisseling, uitwerking van performance indicatoren om de kwaliteit van het contractmanagement te kunnen managen en beoordelen alsmede het toepassen van 'best practices' waarmee het contractmanagement rijksbreed kan worden versterkt.

Het was daarbij van belang dat deze partijen zelf aan het werk gingen omdat zij de meeste expertise hebben en het beste zicht op de problemen in de praktijk. Verder creëert deze aanpak meer draagvlak en acceptatie van aanbevelingen om hun eigen werkwijze en organisatie te veranderen. Medewerkers van Financieringen hebben wel actief meegewerkt zonder daarbij het initiatief vanuit het LFMO en het RVB over te nemen. Financieringen heeft daarbij ook inhoudelijke expertise geleverd vanuit de opgedane kennis bij PPS-projecten in het algemeen en de betrokkenheid bij trajecten zoals governancevraagstukken bij de bedrijfsvoering van het Rijk die onder andere ook gingen over de aansturing de rol van de concerndienstverleners.

Resultaat van de opdracht van Financiën en DG OO is dat op hoofdlijnen de samenwerking tussen de CDV's en het RVB is beschreven. Deze samenwerking kent als uitgangspunt "centraal

<sup>29</sup>[http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2013/06/Contractmanagement\\_bij\\_DBFMO\\_projecten](http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2013/06/Contractmanagement_bij_DBFMO_projecten)

<sup>30</sup> Deelnemers LFMO zijn: FMHaaglanden, Rijkswaterstaat/Corporate Dienst, DJI/Facilitair Bedrijf en Belastingdienst/Corporate Facilitaire Dienst,

wat moet, decentraal wat kan". Omdat het contractmanagement veel raakvlakken heeft met de taak, kennis en ervaring van een CDV, heeft op dit moment een gedecentraliseerde opzet van het dagelijks/ operationeel contractmanagement de voorkeur. Iedere CDV (als vertegenwoordiger van de gebruikers) krijgt, net als bij de huidige leveringsovereenkomsten het geval is, de bevoegdheid om het dagelijks contractmanagement van DBFM(O)-contracten in de exploitatiefase uit te voeren. De CDV opereert daarbij vanuit deze overeenkomst waarin taken en bevoegdheden tussen het RVB en CDV zijn beschreven. Het RVB houdt toezicht en voert het strategische contractmanagement. De CDV legt ook periodiek verantwoording af aan het RVB als contract- en gebouweigenaar.

Afgesproken is dat CDV's en de beheerorganisaties, onder verantwoordelijkheid van het LFMO en het RVB de samenwerking met de CDV's en deze beheerorganisaties uitwerken en formaliseren. Deze samenwerking gaat verder dan alleen kennisdeling en wordt vooral ingezet voor de ontwikkeling van eenduidige instrumenten, KPI's en best practices, technieken en andere vormen van samenwerking die bijdragen aan meer doelmatigheid van het DBFM(O)-contractmanagement (betere uitvoering en kwaliteit, lagere kosten).

#### 4.5 Financiële belang DBFM(O)-projecten

Ter illustratie is onderstaand de ontwikkeling van de geraamde meerwaarde van DBFM(O) zoals gerapporteerd via de Voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer weergegeven. Tevens is een overzicht gegeven van de financiële uitgaven van alle DBFM(O) projecten bij infrastructuur en gebouwen zoals vermeld in de desbetreffende begrotingen. Zoals onder meer toegelicht in het verslag van een schriftelijk overleg van 1 mei 2015<sup>31</sup> zit de meerwaarde van DBFM(O) in een lagere prijs en/of betere kwaliteit. Dit ontstaat onder meer door:

- Levenscyclusoptimalisatie door de opdrachtnemer verantwoordelijk te maken voor zowel het ontwerp en de bouw als het onderhoud en exploitatie in de jaren erna (kostenbesparing).
- Prikkelwerking van het betalingsmechanisme. De opdrachtnemer kan een boete krijgen indien de vooraf afgesproken dienst niet wordt geleverd en zal daarom alles in het werk stellen om de dienst wel te leveren (betere kwaliteit).
- Waakhondfunctie van de externe financier. De financier zal vooraf de plannen van de opdrachtnemer (inclusief voorziene risico's) kritisch toetsen en tijdens de uitvoering blijven monitoren (kostenbesparing en betere kwaliteit).

De mogelijke meerwaarde wordt vooraf beoordeeld aan de hand van de PPC en de PSC. Naast de financiële meerwaarde die berekend wordt in de PPC en PSC, kan ook meerwaarde bereikt worden op het gebied van verbeterde kwaliteit en/of serviceniveau. Overigens vertalen de in de DBFM(O) Voortgangsrapportages gerapporteerde meerwaardepercentages zich niet een-op-een in budgettaire besparingen. Het budget dat een departement reserveert voor een project is niet automatisch gelijk aan de in de PSC berekende kosten als referentie voor uitvoering met een traditioneel contract. De PSC betreft de kosten en risico's die direct voortvloeien uit het contract, terwijl het gereserveerde budget breder is en rekening houdt met het totaal aan kosten en risico's om het project te realiseren. Hierbij horen ook kosten in de voorbereidingsfase, kosten voor grondaankoop, etc. Marktpartijen worden voor een DBFM(O)-project geselecteerd door middel van een aanbesteding met een concurrentiegerichte dialoog. Gunning gebeurt daarbij niet op basis van prijs maar op basis van Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI). Zo kunnen bijvoorbeeld het ontwerp, het risicobeheersplan en voorziene hinder door werkzaamheden ook onderdeel uitmaken van de gunningscriteria. De

---

<sup>31</sup> Kamerstukken II, 2014/2015, 28753, nr. 36

EMVI-criteria verschillen van project tot project, afhankelijk van de beoogde projectdoelstellingen en het verwachte onderscheidende vermogen tussen de biedingen. De PSC wordt voorafgaand aan de aanbesteding opgesteld om de biedingen van de marktpartijen te kunnen toetsen op meerwaarde. Op het moment dat de beste bieding is geselecteerd wordt duidelijk wat de verwachte meerwaarde is op basis van het uitonderhandelde contract. De meerwaarde die hieruit volgt is de meerwaarde die wordt gerapporteerd in de Voortgangsrapportage DBFM(O). De verwachte meerwaarde wordt vóór de start van de uitvoering van het project berekend en is gebaseerd op een raming van de verwachte uitgaven in het geval het project op traditionele wijze zou worden uitgevoerd. Het gaat daarbij om een zo realistisch mogelijke inschatting op basis van de op dat moment bekende gegevens.

De stand van zaken in 2010 was dat in vergelijking met traditionele uitvoering DBFM(O) projecten meerwaardes hebben opgeleverd van gemiddeld 10 á 15%. In totaal was destijds de meerwaarde ca. € 700 mln. De geraamde meerwaarde in 2016 bedraagt in totaal ca. € 1,5 mld. Uiteraard werkt het Rijk aan verdere verbetering van de ervaringsgegevens bij DBFM(O) door te leren en actualiseren op basis van projecten in de praktijk. Maar de grootste verbetering betreft de vergelijking met traditionele contractvormen. Zo heeft de Algemene Rekenkamer in haar onderzoek uit 2013 ervoor gekozen om geen vergelijking te maken tussen DBFM(O) en traditionele contractvormen. Een van de redenen hiervoor was dat te weinig informatie beschikbaar was over traditionele contractvormen. Dit benadrukt de noodzaak om de transparantie over traditionele contractvormen binnen het Rijk te verbeteren.

Ter indicatie van het financiële belang van DBFM(O) projecten voor het Rijk zijn onderstaand de budgettaire uitgaven weergegeven voor alle lopende DBFM(O) projecten bij infrastructuur en gebouwen.

*Vergoedingen infrastructuur ten opzichte van omvang Infracfonds, 2015-2028 (in € mln.)*

	2015	2016	2017	2018	2019-2028	Einde contract
Infraprovider HSL-Zuid <sup>32*</sup>	132	170	159	160	1704	2031
SAA: A1/A6	36	47	297	94	573	2042
SAA: A9 Gaasperdammerweg	14	27	22	201	462	2040
A10 2e Coentunnel	59	62	51	51	503	2037
A12 Lunetten Veenendaal	25	27	24	24	213	2033
A12 Veenendaal Ede Grijsoord	2	6	16	10	94	2032
A15 Maasvlakte Vaanplein	446	139	55	54	511	2035
N31 Leeuwarden	6	6	6	6	29	2022
N33 Assen Zuidbroek	21	14	37	13	139	2034
Sluis Limmel	1	3	4	10	34	2048
3 <sup>e</sup> Kolk Beatrixsluis		10	4	4	187	2046
Zeetoeegang IJmond		32	3	26	466	2045
<b>Overig / non-DBFM(O)</b>	47	53	54	55	575	
<b>Totaal BBV's</b>	789	596	732	709	5.491	
<b>Omvang Infracfonds (in mld)</b>	5,7	5,8	5,9	6,2	58,8	
<b>% aandeel bbv's in IF</b>	14%	10%	12%	11%	9%	

<sup>32</sup> Het DBFM-contract voor de aanleg, het onderhoud en de financiering van de bovenbouw van de HSL-Zuid is in 2001 gesloten met het consortium Infrasppeed, dat ook verantwoordelijk werd voor het meerjarig onderhoud van de onderbouw. Het beheer van dit contract door RWS is in 2007 overgedragen aan ProRail. Vooralsnog is dit het enige spoorcontract aanbesteed volgens DBFM(O).

#### Budgettaire informatie DBFM(O)-gebouwenprojecten in de exploitatiefase

	2014	2015	2016	2017	2018-2027	Einde project
Korte Voorhout 7	20,8	20,8	20,8	20,8	208	2033
Kromhoutkazerne	55,2	55,2	55,2	55,2	552	2035
Detentiecentrum Rotterdam	9,2	9,2	9,2	9,2	92	2036
Justitieel Centrum Schiphol	13,1	13,1	13,1	13,1	131	2038
Belastingdienst Doetinchem	3,3	3,3	3,3	3,3	33	2026
Belastingdienst & DUO Groningen	17,6	17,6	17,6	17,6	176	2031
Hoge Raad	0	0	6,6	6,6	66	2045
Nationaal Militair Museum	0	10	10	10	100	2039
PI Zaanstad	0	0	13	13	130	2040
Bezuidenhoutseweg 30	0	0	3,8	3,8	38	2045
<b>Totaal BBV's</b>	<b>119,2</b>	<b>129,2</b>	<b>152,6</b>	<b>152,6</b>	<b>1.526</b>	

#### 4.6

#### Interviews

Uit de interviews met het RVB en RWS komt naar voren dat de doelstellingen van Financieringen duidelijk zijn. De samenwerking met Financieringen is goed. Het toezichtkader dat sinds 2013 geldt, zorgt voor helderheid, houvast en overzicht, en daarmee ook rust. Wel lopen met name op het terrein van gebouwen de rollen van Financieringen en de IRF op het gebied van doelmatigheid wel eens door elkaar heen. Een ander aandachtspunt is dat binnen Financieringen de rollen 'adviseur' en 'toezichthouder' soms door elkaar lopen. Het belang van helderheid over rollen geldt ook ingeval Financieringen meewerkt bij projecten van RWS en/of het RVB. Dit meewerken wordt overigens als nuttig en verstandig gezien.

De geïnterviewden geven aan dat de coördinerende rol en inzet van de brede (bedrijfseconomische) kennis van Financieringen in combinatie met de sectorspecifieke kennis van de vakdepartementen leidt tot toegevoegde waarde en betere afwegingen over en uitvoering van projecten. Daarnaast zit toegevoegde waarde van Financieringen in de onafhankelijke positie van Financiën die boven alle partijen staat en de brede blik over issues die spelen binnen het Rijk. Uniformering van het contractmanagement bij gebouwen is een voorbeeld hiervan.

Als mogelijke verbeteringen voor de toekomst zijn gesuggereerd dat de nadruk door Financieringen op DBFM(O) af en toe kan doorslaan in een eenzijdige focus. Dit kan averechts kan werken omdat DBFM(O) in de perceptie dan een doel op zich wordt en DBFM(O) slechts één van de contractvormen is. Andere contractvormen verdienen ook aandacht. Verder is een suggestie dat met name bij gebouwen Financieringen vroegtijdiger in het proces van beleidsbeslissingen over investeringsprojecten betrokken raakt om te bevorderen dat doelmatige keuzes worden gemaakt door een zakelijke en transparante afweging vooraf.



Aan de hand van de resultaten van een selectie van de werkzaamheden van Financieringen in de periode 2010-2015 is bovenstaand beschreven wat het doel, de rol en effectiviteit van Financieringen is geweest. Deze selectie betreft:

- Beleid maken: a) beleid ten aanzien van private financiering en b) uniformering van standaardcontract en aanbestedingsleidraad;
- Zakelijke en transparante besluitvorming voor aanbesteding: a) Handleidingen PPC en PSC (dit betreft de activiteiten: beleid maken en delen) en b) Toezicht door Financieringen;
- Verzilvering van value for money tijdens exploitatie: Contractmanagement DBFM(O) (dit betreft de activiteiten: stimuleren, adviseren, delen en meewerken).

Zoals blijkt uit bovenstaande beschrijvingen van deze resultaten en uit de gehouden interviews heeft Financieringen ervoor gezorgd dat haar verantwoordelijkheid wordt ingevuld om DBFM(O) in Nederland structureel goed te verankeren en toe te passen. Het is daarbij van belang geweest dat Financieringen de beschikking had over een brede mix van expertise, instrumenten (zoals de verplichte PPC), activiteiten (zoals beleid maken, adviseren, stimuleren en meewerken) en (interdepartementale) regels/afspraken (zoals toezicht door Financiën). Financieringen heeft er aan bijgedragen dat vakdepartementen zakelijke en transparante afwegingen over DBFM(O) internaliseren en toepassen in de praktijk.

Op basis van de beschrijvingen van de resultaten die Financieringen in de loop der jaren heeft bereikt alsmede op basis van het financiële belang en de geraamde meerwaarde van DBFM(O) in totaal kan worden geconcludeerd dat Financieringen resultaat heeft geleverd door meer doelmatigheid te realiseren via DBFM(O), hetgeen bijdraagt aan de doelstelling van begrotingsartikel 3 om een optimaal financieel resultaat te bereiken bij de realisatie van publieke doelen. Deze conclusie wordt ook bevestigd in de interviews met RVB en RWS. De coördinerende rol en inzet van de brede (bedrijfseconomische) kennis van Financieringen is complementair aan de sectorspecifieke kennis van de vakdepartementen. Dit leidt tot betere afwegingen over en uitvoering van overheidsprojecten.

Voor de toekomst zijn geen grote veranderingen in de rol en inzet van Financieringen voorzien op het gebied van DBFM(O). Wel zullen de verbeter suggesties zoals gedaan in de interviews worden opgepakt ten aanzien van het behouden van een bredere focus dan alleen DBFM(O), duidelijker rolverdeling met de IRF en eventueel vroegtijdiger betrokkenheid in besluitvorming.

## 5.

# Case 2: Doelmatigheid ondersteunende diensten Defensie

### 5.1

#### Beschrijving beleidsterrein

In de periode 2010-2015 is Defensie een krimpende organisatie met geleidelijk minder financiële middelen. Sinds 2014 neemt, door internationale ontwikkelingen, het belang van inzetbaarheid en effectiviteit en daarmee het belang van doelmatigheid toe. Om de ambitie van een veelzijdig en flexibel inzetbare krijgsmacht te realiseren, concentreert Defensie zich op haar kerntaken en zoekt zij naar manieren om de ondersteunende diensten doelmatiger te organiseren. Op deze manier houdt zij meer middelen over voor haar kerntaken, te weten: (1) bescherming van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied, (2) bescherming en bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit, en (3) ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal.

Financieringen heeft vanuit haar missie (het streven naar optimaal financieel resultaat bij de realisatie van publieke doelen) Defensie op verschillende dossiers ondersteund. Dat waren in eerste instantie sourcingprojecten. Vanuit de betrokkenheid bij het sourcingprogramma en het groeiende netwerk van Financieringen binnen Defensie is Financieringen in de periode 2010-2015 ook betrokken geweest bij de herijking van het Defensie Materieel Proces (DMP), advisering over het verwervingsproces, advisering en beoordeling van businesscases en het secretariaat van het IBO wapensystemen. Deze betrokkenheid had altijd het doel de doelmatigheid van de ondersteunende diensten bij Defensie te vergroten en niet de effectiviteit van Defensie in het algemeen (missieresultaten etc.).

Daarnaast waren er nog een aantal huisvestingsprojecten van Defensie die vallen onder het DBFM(O)-beleid.

#### Sourcing

In 2010 heeft Defensie over een ambitieus sourcingprogramma<sup>33</sup> gerapporteerd als middel om de uitvoering van de kerntaken van Defensie zo doeltreffend en doelmatig mogelijk te ondersteunen. Het sourcingbeleid van Defensie betreft de vraag of de krijgsmacht een dienst of activiteit zelf uitvoert of deze verkrijgt door samenwerking (interdepartementaal of markt) of uitbesteding. De mogelijkheden lopen daarbij uiteen van zelf doen, samenwerking met of uitbesteding aan het bedrijfsleven tot en met samenwerking met andere civiele partijen en (mede-)overheden, in zowel nationaal als internationaal verband. Samenwerking bij en uitbesteding van diensten en activiteiten die niet tot de kerntaken van Defensie worden gerekend, moet in het bijzonder bijdragen tot<sup>34</sup>:

- De inzetbaarheid en innovatieve vermogen van de krijgsmacht;
- De flexibiliteit en het aanpassingsvermogen van de defensieorganisatie;
- Het inzicht in de kosten.

Alle investeringen of voorgenomen dienstverleningscontracten met een omvang van meer van € 25 mln. worden aan een sourcingafweging onderworpen. De nadruk ligt op

---

<sup>33</sup> Kamerstukken II, 2011-2012, 31125 nr. 10

<sup>34</sup> Kamerstukken II, 2011-2012, 31125 nr. 10

sourcingonderzoeken naar marktconforme diensten en activiteiten. Dat wil zeggen die diensten en activiteiten die geen kerntaak zijn van Defensie en goed door het bedrijfsleven kunnen worden uitgevoerd. Sourcingprojecten werden door Defensie zelf geselecteerd. Uit de 27 sourcingprojecten zijn zeven prioritaire projecten geselecteerd en hierover is vervolgens periodiek aan de Kamer gerapporteerd<sup>35</sup>. De geselecteerde projecten zijn weergegeven in onderstaande tabel.

*Prioritaire sourcingprojecten Defensie*

Project	Budget	Aantal VTE	Stand van zaken
Outsourcing IT Defensie	€ 250 – 500 mln.	ca. 1700 VTE	Project beëindigd en in nieuwe vorm voortgezet (Grensverleggende IT) waarbij geen sprake meer is van outsourcing.
Uitbesteding Cateringdiensten Defensie	€ 50 – 100 mln.	ca. 800 VTE	Project beëindigd in 2015. Er wordt op een andere manier samenwerking met de markt gezocht zonder overgang van personeel
Defensie Vastgoeddiensten (DVD)	€ 25 – 200 mln.	ca.850 VTE	Project beëindigd na samenvoeging van DVD en Rgd in Rijksvastgoedbedrijf.
Instandhouding wielvoertuigen tot 7,5 kN (DVOW)	< € 5 mln.	50 – 100VTE	Aanbesteding succesvol afgerond.
Defensiebrede bewakings- en beveiligingssystemen (DBBS)	€ 100 – 250 mln. (investering) en < € 25 mln. exploitatie	12 VTE	Aanbesteding afgerond: contract ondertekend in 2016.
Sourcing P&O-diensten (SPOD)	€ 50 – 100 mln.	ca. 325 VTE	PPC's hebben geleid tot besluit niet te outsourcen. Interdepartementale samenwerking wordt onderzocht.
Michiel Adriaanszoon de Ruyterkazerne		Nog niet te bepalen	Aanbesteding wordt voorbereid.

Financieringen heeft in de periode 2010 – 2013<sup>36</sup> ondersteuning geboden aan een programmabureau dat Defensie specifiek voor dit programma had opgericht. Gaandeweg het programma groeide het besef dat het sourcingprogramma niet alleen besparingen op kan leveren, maar dat er ook mogelijkheden zijn om met het programma strategische doelstellingen te realiseren. Hierbij werd bijvoorbeeld gedacht aan meer innovatie als het gaat om ICT-diensten, meer flexibiliteit als het gaat om vastgoeddiensten en het behoud van toegang tot schaarse technologische kennis inzake het onderhoud van vlieg-, vaar- en voertuigen.

Geconstateerd is dat een aantal randvoorwaarde belangrijk zijn voor een succesvolle implementatie van een dergelijk programma:

- Zorg voor een duidelijke koppeling van sourcingprogramma aan de strategische doelstellingen van Defensie;
- Wijs een duidelijke 'eigenaar' van het sourcingprogramma aan;
- Stuur op de voortgang van projecten en de realisatie van programmabrede randvoorwaarden;

<sup>35</sup> Hoofddossier 31 125 en bij de behandeling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie voor de verschillende jaren.

<sup>36</sup> Defensie heeft eind 2013 besloten de activiteiten van het programmabureau sourcing over te laten nemen door de hoofddirectie bedrijfsvoering (Kamerstukken II, 2013/14, 31125, nr. 21)

- Zorg voor zichtbare commitment van de Defensietop aan het programma.

in 2013 zijn de activiteiten van het Programmabureau Sourcing ondergebracht bij de Hoofddirectie Bedrijfsvoering en belegd in de lijn.

### **Investeringsprojecten**

In de periode 2010-2015 is Financieringen op verzoek van de IRF betrokken geweest bij een aantal investeringsprojecten van Defensie. De vraag hierbij was ten eerste of het project (financieel) haalbaar was en ten tweede op welke wijze het project ingericht kon worden om optimaal resultaat te bereiken. Voor beantwoording van deze vragen werd onder andere een businesscase opgesteld door Defensie. Financieringen was in deze periode betrokken bij de volgende investeringsprojecten :

- F 100 motorenonderhoud: advisering bij de inrichting van de publiek private samenwerking tussen Defensie en een marktpartij.
- F 135 motorenonderhoud: Toezicht op de uitvoering van en parameters in de businesscase en inrichting van de publiek private samenwerking (onder andere de risicoverdeling en prestatieprikkels in contracten).

### **Verwervingsproces**

Defensie kent voor de verwerving van wapensystemen het Defensie Materieel Proces (DMP). Er zijn afspraken met de Kamer over de wijze waarop zij over de verwervingsprojecten geïnformeerd wordt. Daarnaast is er nog een intern verwervingsproces binnen Defensie over welke stappen doorlopen moeten worden. In de periode 2010-2015 zijn er binnen Defensie verschillende werkgroepen geweest die naar de inrichting van het Defensie Materieel Proces en bijbehorende verwervingsproces gekeken hebben. Financieringen heeft hier op verschillende momenten een bijdrage aan geleverd in een adviserende rol of als lid van verschillende werkgroepen.

In bijlage 8 wordt een overzicht gegeven van de Defensiedossiers in de periode 2010-2015 waarbij Financieringen zich heeft ingezet.

## **5.2 Doel en rol Financieringen**

Financieringen heeft in haar betrokkenheid bij Defensie verschillende rollen:

- Toezichthouder op het gebruik en de uitvoering van PPC's en PSC's;
- Kennisdeling als docent van in-house sourcingcursussen aan Defensie medewerkers.
- Adviseur over de inrichting van processen en het gebruik van bedrijfseconomische principes;
- Meewerkend in dossiers aan de voorbereidingen van besluitvorming, aanbesteding en contractvorming;
- Beleidsmaker van DBFM(O) en eigenaar van de door Defensie gehanteerde handleidingen PPC, PSC en publieke businesscase.

Eerste doel van Financieringen is het inbedden van het maken van transparante (sourcing)afwegingen in de Defensieorganisatie. Veranderingen leiden in de meeste gevallen tot enige vorm van weerstand binnen een organisatie. Bij de sourcingprojecten van Defensie was dat niet anders, zeker gezien de mogelijke gevolgen voor personeel. Deze weerstand is niet volledig weg te nemen, maar inbedding van het sourcingprogramma binnen de defensieorganisatie helpt wel het maken van een sourcingafweging als vanzelfsprekender en een serieuze optie te beschouwen.

Tweede doelstelling is het toepassen van lifecycle businesscases in projecten. Sourcing is geen doel op zich, maar een mogelijk middel om verbetering van de bedrijfsvoering en verhoging van de doelmatigheid te realiseren. Hiervoor is het noodzakelijk aan de hand van een businesscase een transparante berekening te maken van de meerwaarde van verschillende opties voor het realiseren van de benodigde dienstverlening. Het is daarbij belangrijk dat alle te verwachte kosten en opbrengsten gedurende de looptijd van de dienstverlening daarbij worden meegenomen (levensduurkostenbenadering). Doel van Financieringen was het creëren van aandacht voor de budgettaire beheersing van risico's en het inzichtelijk maken van de financiële consequenties gedurende de gehele levenscyclus van investeringen.

Ten laatste was het ook een doel van Financieringen om ervaring met sourcingprojecten op te doen en door middel van pilots goede voorbeelden te scheppen. Dit om kennis op te bouwen waarmee toekomstige projecten, zowel van Defensie als andere ministeries<sup>37</sup>, hun voordeel kunnen doen.

### 5.3 Werkzaamheden Financieringen

Er geldt voor Defensie voorafgaand toezicht op grond waarvan voorafgaand overleg gevoerd wordt tussen Defensie en het ministerie van Financiën over beleidsmatige zaken met budgettaire consequenties. Dit overleg wordt bij Financiën in eerste instantie gevoerd door de Inspectie Rijksfinanciën welke vervolgens Financieringen vanwege haar specifieke kennis en expertise op dossiers betreft.

Daarnaast is Financieringen op dossiers betrokken op grond van de PPS-Code Rijksoverheid 2008 en Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen 1996 (in het bijzonder artikel 6). Naast deze formele gronden voor betrokkenheid van Financieringen heeft Defensie Financieringen zelf benaderd voor advisering en medewerking bij de implementatie het sourcingprogramma. Defensie bood Financieringen hierbij aan deel te nemen in een hoogambtelijke stuurgroep binnen Defensie die verantwoordelijk was voor de centrale sturing en beheersing van het programma. Gelet op de financiële omvang van het programma, het feit dat het programma goed aansloot bij de DBFM(O)-kennis en -expertise van Financieringen en de mogelijkheid om impact te kunnen leveren, is besloten Defensie te ondersteunen bij de implementatie van het sourcingprogramma.

De samenwerking tussen Financieringen en Defensie heeft geleid tot afspraken welke vastgelegd zijn in het Defensie sourcingproces<sup>38</sup> en zijn in 2013 geformaliseerd door middel van de werkafspraken inzake toepassing PPC en PSC<sup>39</sup>.

In deze werkafspraken is vastgelegd dat Financiën:

- het PPC-rapport ontvangt ter beoordeling. Financiën kijkt hierbij naar de wijze waarop het instrument is toegepast en borgt zo de kwaliteit van het instrument. Nadat de medezeggenschap (voor zover van toepassing) advies heeft gegeven, neemt Defensie het besluit.
- het PSC-rapport ontvangt ter beoordeling, na eerdere conceptversies te hebben ingezien. De aanbiedingsnota PSC rapport geeft ook informatie over alle budgettaire inpassingen (noodzakelijke contractuele verplichtingen,

---

<sup>37</sup> Er is binnen de rijksoverheid beperkt ervaring met outsourcing. Naast DBFM(O) is de uitbesteding van Vijf keer Blauw (repro BZK) het enige voorbeeld.

<sup>38</sup> Besluit Defensie d.d. 26 september 2012

<sup>39</sup> Werkafspraken Defensie en Financiën inzake toepassing PPC en PSC d.d. 29 augustus 2013

transitiekosten, projectkosten) en de verkregen goedkeuringen.

Financieringen heeft op de defensiedossiers gebruik gemaakt van bedrijfseconomische, juridische en corporate governance-expertise en van haar kennis en kunde op het gebied van businesscases, sourcing en risicomanagement. Er is op de Defensie dossiers door Financieringen geen programmageding ingezet.

#### 5.4 Resultaten van de inzet van Financieringen

Gezien de uitdagingen waar Defensie in de periode 2010-2015 voor stond en vooralsnog voor is blijven staan, is de organisatie zich bewust van de noodzaak de efficiëntie te vergroten. De inzet van Financieringen heeft geholpen bij deze bewustwording. Inmiddels zijn er belangrijke stappen gezet door Defensie. De processen en gedachten binnen de Defensieorganisatie zijn langzaam aan het veranderen: er worden meer transparante afwegingen gemaakt, de kennis over het gebruik van businesscases neemt toe, investeringen worden over de hele levensduur bekeken, risico-analyse en -management neemt een steeds belangrijkere rol in en het verwervingsproces wordt met hiervoor genoemde elementen in lijn gebracht. Op individueel niveau is de kennis over bedrijfseconomische principes en het belang daarvan voor het vergroten van de doelmatigheid aanwezig. Het verbreden van het kennisniveau binnen Defensie verdient nog steeds aandacht. Ook is er angst voor vertragende werking, de kosten van externe inhuur en het tijdsbeslag. Zoals één van de geïnterviewden aangaf is er nog wel zendingswerk nodig om de hele organisatie op een bedrijfseconomische manier naar het invullen van ondersteunende diensten en investeringsprojecten te laten kijken.

Concrete voorbeelden van genoemde ontwikkelingen zijn:

- De discussies in de werkgroep KBA waarin toegewerkt wordt naar een instructie voor businesscases en implementatie hiervan.
- De uitbesteding DBBS en DVOW op basis van transparante businesscases, risico-analyses, stimulerend betalingsmechanisme en goed contractmanagement.
- Toepassing van een businesscase bij de investeringsbeslissing voor F-135 motorenonderhoud.

Financieringen heeft samen met het programmabureau structurele inbedding van sourcing in de organisatie nagestreefd zodat het ook in de toekomst op agenda blijft staan. Er is een procedure voor sourcingprojecten ontwikkeld waarin de verschillende fases van een sourcingproject beschreven worden alsmede welke instrumenten behulpzaam zijn voor besluitvorming en het bereiken van goede resultaten bij het in de markt zetten van dienstverlening. Daarnaast heeft Financieringen cursussen en trainingen voor medewerkers van Defensie begeleid.

Uitdagingen voor het sourcingprogramma waren de weerstand binnen de eigen organisatie en de aandacht en ondersteuning vanuit de managementlaag. De weerstand werd deels veroorzaakt omdat in de praktijk de doelmatigheidsdoelstelling vaak vermengd werd met een besparingsdoelstelling. Financieringen heeft bij Defensie aangedrongen op een transparante rapportage aan de Tweede Kamer (de voortgangsrapportage 'Sourcing bij Defensie'<sup>49</sup>) waardoor op die wijze ook de aandacht binnen het management bevorderd werd. Deze voortgangsrapportage over de prioritaire projecten wordt jaarlijks aan de Kamer verzonden.

---

<sup>49</sup> Kamerstukken II, 2012/13, 31 125, nr. 14, Kamerstukken II, 2012/13, 31 125, nr. 17 en Kamerstukken II, 2013/14, 31 125, nr. 21

Defensie is momenteel het sourcingbeleid aan het herijken. Sourcing maakt onderdeel uit van het DMP-proces en is in de lijn belegd. De sourcingagenda is sterk teruggelopen. Verschillende geïnterviewden geven aan dat er gewaakt moet worden voor de teruglopende interesse en bereidwilligheid voor het uitvoeren van sourcingprojecten.

Defensie heeft de instrumenten PPC en PSC overgenomen, die ook door andere departementen worden gebruikt. Deze instrumenten borgen de toepassing van *life cycle* businesscases met daarin aandacht voor financiële risico's. Deze ondersteunen betrouwbare budgettaire ramingen en transparante afwegingen op bestuursniveau. De PPC's en PSC's worden aan Financieringen voorgelegd, zodat de kwaliteit ervan gemonitord kan worden. Dit leidt tegelijk tot advisering over de aannames en afwegingen in sourcingprojecten. Toepassing van deze instrumenten ondersteunde afwegingen en heeft onder andere geleid tot inzichten in kosten, risicomanagement op projectniveau en prikkels in contracten zoals bijvoorbeeld door middel van het betalingsmechanisme.

Financieringen heeft de Hoofddirectie Financiën & Control (HDFC) van Defensie geadviseerd bij de ontwikkeling van rekenregels voor het opstellen van PPC's en PSC's bij projecten en de concerncontroller geadviseerd bij de beoordeling van concrete businesscases. In de beginperiode hebben de medewerkers van HDFC veel van Financieringen geleerd, hetgeen nu toegepast wordt bij de beoordeling van nieuwe projecten. Deze worden nu scherper op aannames en risico's beoordeeld.

In de werkafspraken tussen Defensie en Financiën zijn afspraken vastgelegd wanneer Defensie bij DMP en sourcingprojecten een PPC en/of een PSC opstelt en over de beoordeling door Financieringen hiervan<sup>41</sup>. Deze afspraken dagen de Defensieorganisatie uit om transparante afwegingen te maken waarbij ook bedrijfseconomische argumenten worden meegenomen. Aandachtspunt voor Financiën is het aan de voorkant helder zijn over de beoordelingscriteria. Dit is bijvoorbeeld bij de uitbesteding van cateringdiensten pas in een laat stadium helder geworden.

In het IBO wapensystemen, waar Financieringen lid was van de werkgroep en mede het secretariaat voerde, is onderzocht op welke manier de doelmatigheid van wapensystemen vergroot kan worden door meer internationale samenwerking en toepassing van geïntegreerde contracten. Hieruit volgden onder andere aanbevelingen betreffende toepassing van kosten baten analyses (KBA's), risicomanagement, verbeteringen van het Defensie Materieel Proces, kostenanalyses van bestaande wapensystemen en de rol van de controlfunctie. In de kabinetsreactie op het IBO wapensystemen committeert Defensie zich aan de volgende aanbevelingen:

- De behoeftestelling zal functioneel omschreven worden;
- Er zullen kosten baten analyses toegepast worden inclusief alternatievenvergelijkingen;
- Er zal meer geïnvesteerd worden in kennis en kunde van inkopers, met name op het gebied van geïntegreerde contracten en van de controllers op het gebied van KBA's;
- De challengerrol wordt nadrukkelijker belegd bij HDFC;
- Er zullen stapsgewijs kostenanalyses van bestaande wapensystemen uitgevoerd worden.
- Deze maatregelen worden momenteel verder geïmplementeerd bij Defensie. Financieringen biedt hier ondersteuning aan.

---

<sup>41</sup> PPS / DBFM(O) toezichtafspraken terug te vinden op Hafir d.d. 29-08-2013

Met het opvolgen van deze aanbevelingen brengt Defensie verdere verbetering aan in de verantwoorde, doelmatige en doeltreffende besteding van overheidsmiddelen.

## 5.5

### Interviews

Over het algemeen werd de samenwerking als goed en open ervaren. Er was ruimte voor stevige discussie met respect voor elkaars belangen. Financieringen werd soms wel als erg standvastig ervaren. Voorbeeld hiervan is de discussie over het hanteren van een discontovoet in de business case van F 135 motorenonderhoud. Deze is uiteindelijk toegepast waardoor aandacht is voor de risico's die bij dit project horen.

In een enkel project verliep de samenwerking moeizaam, dat was met name te wijten aan onduidelijkheid over de rol die Financieringen innam en de late betrokkenheid waardoor aandachtspunten in een laat stadium naar voren kwamen.

In de interviews is ook gesproken over de positie van Financieringen binnen het ministerie van Financiën. Het is de vraag of dit de openheid van Defensie naar Financieringen niet beperkt. Er zijn Defensie medewerkers die weerstand hebben tegen de betrokkenheid van Financieringen of wantrouwend zijn over Financieringen vanwege de nauwe band met de IRF. Aan de andere kant erkennen geïnterviewden dat Financieringen een makkelijke ingang bij Financiën is en vroege betrokkenheid kan helpen bij het doorlopen van een VT traject omdat aan de voorkant duidelijk wordt waar Financiën op zal letten. Voorbeeld hiervan is het soepele verloop van het traject van voorlopig toezicht (VT) bij het project DBBS. Verschillende projectleiders van Defensie hebben het als prettig ervaren Financiën "in hun hoek" te hebben, ook in gesprekken intern Defensie.

Uit de interviews komt naar voren dat de rol van Financieringen in eerste instantie niet altijd duidelijk is. Het verschil tussen de activiteiten meewerken, adviseren en toezicht is soms diffuus voor buitenstaanders. Ook de rolverdeling tussen Financieringen en IRF is voor Defensie niet altijd duidelijk. Hier zal Financieringen duidelijker in moeten zijn.

De onafhankelijkheid van Financieringen werd belangrijk gevonden. Met deze blik van buiten werden vragen gesteld die Defensie medewerkers niet genegen zouden zijn te stellen en werden discussies gevoerd die uiteindelijk tot betere resultaten leidden. Gevraagd naar de toegevoegde waarde ten opzichte van externe adviseurs is aangegeven dat Financieringen kennis had van de kaders binnen het Rijk, Defensie in staat stelde de adviezen van externe adviseurs te beoordelen en het ontbreken van een commercieel belang als prettig ervaren werd.

## 5.6

### Conclusies

Financieringen heeft in de periode 2010-2015 aan veel verschillende dossiers binnen Defensie bijgedragen. In die periode is het besef binnen Defensie verder toegenomen van het belang om ook naar de bedrijfseconomische aspecten van investeringen en inrichting van de bedrijfsvoering te kijken. Dit maakt het voor Financieringen ook steeds makkelijker bij projecten betrokken te raken. De samenwerking binnen de projectteams was in de meeste gevallen goed. Projectteams zagen de toegevoegde waarde van de kennis en expertise van Financiën. De frisse blik van buiten werd gewaardeerd. Ook de samenwerking met de financiële kolom (HDFC en divisie controllers) was goed. Daarnaast heeft Financieringen een rol kunnen spelen in de gesprekken tussen Defensie en de IRF. In de adviezen van



Financieringen aan Defensie heeft Financieringen gewezen op de aandachtspunten van de IRF waardoor hier in een vroeg stadium rekening mee gehouden kon worden. In de richting van de IRF heeft Financieringen een nadere inhoudelijke toelichting op de dossiers kunnen geven waardoor de werkwijze en het besluitvormingsproces voor de IRF duidelijker werd. Dit heeft geholpen bij een beter begrip over en weer en hierdoor een soepelere besluitvorming.

Door standvastig te zijn in het toepassen van bedrijfseconomische principes heeft Financieringen een verantwoorde en doelmatige besteding van overheidsmiddelen bij Defensie gestimuleerd en op projectniveau mede bewerkstelligd. Voorbeelden hiervan zijn onder andere de sourcing van DBBS en DVOW<sup>42</sup>.

Aandachtspunten zijn de duidelijkheid over de rol en doelstellingen van Financieringen, de automatische vroegtijdige betrokkenheid van Financieringen en de bestaande weerstand binnen Defensie.

Financieringen kan effectiever zijn als zij eerder in een project betrokken wordt, wanneer nog niet alle keuzes gemaakt zijn (de kracht zit aan de voorkant). Eerdere betrokkenheid kan ook helpen in het begrip bij Financiën en Financieringen voor de door Defensie te nemen stappen. Ondanks het groot aantal dossiers waar Financieringen bij betrokken is (geweest) is een rol voor Financieringen bij grote investeringsprojecten bij Defensie niet vanzelfsprekend. Eerdere betrokkenheid kan op verschillende manieren bereikt worden:

- Duidelijker zijn over de doelstellingen van Financieringen, de wijze van ondersteuning die zij kan bieden en de relatie tussen Financieringen en IRF.
- Rol Financieringen verder uitbreiden: Verdere afspraken maken tussen Defensie en Financiën over de rol en betrokkenheid van Financieringen.
- Het netwerk binnen Defensie uitbreiden. HDfC is en blijft hierbij eerste aanspreekpunt voor Financiën.
- Periodiek overleg met Defensie over doelstellingen aan de hand van een “accountplan”.

Inbedding in de Defensie organisatie blijft cruciaal. Hier zijn nog wel stappen te zetten. Financieringen kan hierbij van toegevoegde waarde zijn door dit blijven benadrukken en stimuleren. Dat kan door kennisdeling met andere departementen te faciliteren, goede voorbeelden beschikbaar te stellen, maar ook goede voorbeelden van geslaagde projecten binnen Defensie uit te dragen binnen het Rijk.

---

<sup>42</sup> Zie bijlage 8 voor de precieze activiteiten van Financieringen bij deze projecten

## 6. Case 3: De veiling van telecomfrequenties

### 6.1 Beschrijving beleidsterrein

In de periode van 31 oktober tot en met 14 december 2012 vond de veiling van 41 kavels van 5 MHz elk, in de 800 MHz, 900 MHz, 1800 MHz, 1900 MHz, 2100 MHz en 2,6 GHz (de 'Multibandveiling') plaats. KPN, T-Mobile, Vodafone en Tele 2 verworven bij die veiling alle kavels. De veiling eindigde op 14 december 2012 en resulteerde in een opbrengst van € 3,8 mld. voor de algemene middelen.

De verdeling van frequenties valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken. De minister van Financiën dient zich daarbij uit hoofde van de Comptabiliteitswet een oordeel te vormen over de financiële consequenties van dit beleidsvoornemen. Ter uitvoering van dit mandaat is Financieringen samen met AFEP namens ministerie van Financiën, gedurende een periode van drie jaar nauw betrokken geweest bij de ontwikkeling en vormgeving van het veilingmodel, alsook bij het daaraan voorafgaande beleid.

De minister van Financiën is betrokken bij de verdeling van schaarse vergunningen. Op basis van de Comptabiliteitswet<sup>43</sup> moet de minister van Financiën bij voorstellen/voornemens/toezeggingen met financiële gevolgen voor het Rijk, in staat worden gesteld een oordeel te geven. Financieringen toetst dergelijke voorstellen/voornemens/toezeggingen op de doelmatigheid. De vraag die gesteld wordt is of, naast een optimale opbrengst, projecten zo doelmatig mogelijk (effectief en efficiënt mogelijk) worden uitgevoerd.

Daarnaast heeft Financieringen een rol omdat in principe de opbrengsten van veilingen of verkoop naar de algemene middelen vloeien, waardoor Financiën rechtstreeks een financieel belang heeft hierbij.

### 6.2 Doel en rol Financieringen

De verdeling van frequenties valt onder de reikwijdte van het soort werkzaamheden waar Financieringen expertise in heeft. Frequenties zijn immers exclusieve op geld waardeerbare door het openbaar bestuur te verstrekken rechten, waarvan de overheid heeft bepaald dat hij deze niet zelf zal exploiteren, maar middels licenties of concessies (mobiele en radio frequenties, spoorwegconcessies, benzinelicenties) in de markt zal zetten.

---

43.

Artikel 16.1 Comptabiliteitswet

Voorstellen, andere dan voorstellen van wet tot vaststelling of wijziging van een begrotingsstaat, alsmede voornemens en toezeggingen met financiële gevolgen voor het Rijk worden niet aan de ministerraad of aan de Staten-Generaal aangeboden, kenbaar gemaakt dan wel gedaan, voordat Onze Minister van Financiën daarover zijn oordeel heeft gegeven.

Artikel 17 Comptabiliteitswet

1. Schriftelijke voorstellen, voornemens en toezeggingen als bedoeld in artikel 16, eerste lid, bevatten in de toelichting daarbij een afzonderlijk onderdeel, waarin wordt ingegaan op:

- a. de doelstellingen die worden nagestreefd;
- b. de instrumenten die ter bereiking van de doelstellingen worden ingezet;
- c. de financiële gevolgen voor het Rijk en, waar mogelijk, de financiële gevolgen voor andere maatschappelijke sectoren.

2. In het afzonderlijk onderdeel van de toelichting wordt tevens aangegeven in hoeverre de financiële gevolgen voor het Rijk meerjarig zijn begrepen in de laatste bij de Tweede Kamer ingediende begroting.

3. De doelstellingen en de financiële gevolgen worden zoveel mogelijk toegelicht met prestatiegegevens als bedoeld in artikel 5, derde lid.

De rol vanuit Financiën bij de Multibandveiling en de daarmee samenhangende marktordening is gezamenlijk door Financieringen en AFEP uitgevoerd. Het betrof onder andere meewerken, adviseren, stimuleren en toezicht. Doordat de onderhavige opdracht zowel de marktordening van de mobiele communicatiemarkt alsook de verdeling van mobiele frequenties omvatte, leek een samenwerking tussen beide afdelingen van Financiën niet meer dan logisch. Beide directies hebben een gelijkwaardige rol gespeeld waarbij Financieringen vanwege haar expertise meer aandacht had voor de vormgeving (voorwaarden – zoals de bepaling van de reserveprijs- en uitgangspunten) van de veiling en de keuze voor het verdelingsmodel. Het doel hierbij was met name om een realistische veilingopbrengst te realiseren. De expertise en focus van AFEP richtte zich op de marktordeningvraagstukken.

Beide directies hebben in samenspel met de IRF de minister van Financiën geadviseerd bij zijn oordeelvorming over de verdeling van schaarse vergunningen van de Multibandveiling.

### 6.3 Casus Multibandveiling

Op 14 december 2012 eindigde de veiling van 41 kavels in de 800, 900, 1800, 1900, 2100 en 2600 MHz frequentiebanden. KPN, Vodafone, T-Mobile en Tele 2 verworven deze frequenties in deze banden voor een bedrag van € 3,8 mld.

De voorbereiding van deze Multibandveiling startte in het voorjaar van 2010, direct na de 2,6 GHz veiling (waarbij kavels in de 2100 en 2600 MHz banden werden geveild). Deze veiling heeft grote invloed gehad op de wijze waarop de Multibandveiling werd georganiseerd en uitgevoerd. Het succes van deze 2,6 GHz veiling was namelijk beperkt<sup>44</sup>. Zo hebben weliswaar twee partijen die nog niet over een mobiel netwerk beschikten (Ziggo 4 en Tele 2 Mobiel) frequenties verworven, maar zijn niet alle kavels in deze veiling opgehaald, was de opbrengst vrijwel gelijk aan de gehanteerde reserveprijs (€ 2,6 mln.) en ontbrak een noodremprocedure (waarbij de overheid in geval van ontbreken van belangstelling door de marktpartijen het veilingproces kan bijsturen). De uitkomst van deze veiling was ook aanleiding voor het ministerie van Economische Zaken om het aanbod van Financieringen om bij het voorbereidingsproces betrokken te zijn, te aanvaarden.

In de voorbereiding, die ruim drie jaar heeft geduurd, kunnen grofweg drie fasen worden onderscheiden: de beleidsontwikkelingsfase, de fase van de ontwikkeling van het veilingmodel en het bepalen van de veilingvoorwaarden en de fase van de veiling zelf.

Het resultaat van de eerste fase (beleidsontwikkelingsfase) was de Strategische Nota Mobiele Communicatie van december 2010, waarin de minister van Economische Zaken aangaf op welke wijze hij tot 2017 met de uitgifte van de schaarse frequentieruimte voor mobiele communicatie zou omgaan. Het doel van de overheid werd als volgt verwoord: “Doel van de overheid is om via bestendig en voorspelbaar frequentiebeleid bij te dragen aan effectieve concurrentie op de markt voor mobiele communicatie, ook op langere termijn. Daarbij wordt ten eerste ruimte geboden voor continuïteit van dienstverlening en innovatie en ten tweede wordt marktconforme beprijzing van frequentieruimte nagestreefd. Met deze doelstelling wordt invulling gegeven aan een hoger doel, namelijk een mobiele communicatiemarkt, waar

---

<sup>44</sup> Evaluatie 2,6 GHz veiling, PWC rapport van 7 september 2010.

sprake is van blijvend betaalbare toegang tot hoogwaardige mobiele dienstverlening voor alle gebruikers in Nederland.”<sup>45</sup>

Het frequentiebeleid zou er dus primair op gericht zijn om een effectieve concurrentie op de markt voor mobiele communicatie in de toekomst te waarborgen. Teneinde hier meer duidelijkheid over te verkrijgen heeft de OPTA (nu ACM) op verzoek van het ministerie van Economische Zaken een concurrentieanalyse uitgevoerd. De conclusie van het onderzoek was dat er geen sprake was van een collectieve aanmerkelijke marktmacht, maar dat er wel een risico zou kunnen bestaan op stilzwijgende coördinatie van marktgedrag. Met het treffen van maatregelen die de toetreding van nieuwkomers zouden bevorderen kon de concurrentie blijvend worden geborgd. Aansluitend heeft de uitwerking van de doelstelling in de relevante (lagere) wet- en regelgeving plaatsgevonden. In deze fase zijn beleidskeuzes gemaakt over onder meer omvang en plek van een *set aside* (i.e. een methode om frequentieruimte exclusief te reserveren voor een bepaalde doelgroep), de reserveprijs, de verdeelmomenten en de vergunningduur, de verplichte vergunningvoorwaarden (zoals de ingebruikname verplichting) en de noodremprocedure.

Het resultaat van de tweede fase (ontwikkeling van het veilingmodel) was de keuze voor het Combinatorische Klokveilingmodel (Combinatorial Clock Auction, CCA), een elektronisch veilingmodel waarbij bidders vanuit hun eigen organisatie kunnen deelnemen aan de veiling en biedingen kunnen uitbrengen. Dit veilingmodel bevatte voldoende waarborgen om de veilingdoelstellingen te realiseren. Deze doelstellingen waren: lage toetredingsdrempels (kansen voor nieuwkomers), efficiënte allocatie (vergunningen moeten bij die partijen komen die er de meeste waarde mee weten te creëren en te verwerven spectrum dient zo veel mogelijk aaneengesloten te zijn) en realistische veilingopbrengst (marktconforme beprijzing en voorkomen ‘winner’s curse’, onder meer door het hanteren van de ‘tweede prijsregel’). Het was daarbij ook relevant dat het veiling efficiënt en praktisch uitvoerbaar was, collusie (i.e. samenspanning door partijen) of strategisch inkoopgedrag kon worden vermeden, alsook dat marktpartijen tijdens de veiling zoveel mogelijk keuzevrijheid tijdens het biedproces hadden.

De derde en laatste fase betrof de veiling zelf. De veiling heeft van 31 oktober tot en met 14 december 2012 geduurd. De Nederlandse markt verwelkomde op die datum Tele 2 als nieuwe toetreder naast de bestaande drie marktpartijen KPN, T-Mobile en Vodafone. De vier mobiele communicatieaanbieders betaalden in totaal € 3,804 mld. voor de frequenties (zie onderstaande tabel).

#### Vergunningverlening en betaalde bedragen

	Aantal vergunningen	Totaalprijs in €
Vodafone	9	1.380.800.000
KPN	15	1.351.852.000
T-Mobile	15	910.681.000
Tele 2	2	160.813.000

Terugkijkend kan worden gesteld dat de doelstellingen van het frequentiebeleid (effectieve concurrentie, de innovatie en de continuïteit van dienstverlening) en de veiling (marktconforme beprijzing) zijn behaald. Ook kon worden vastgesteld dat de lesson learned van de 2,6 GHz veiling zijn toegepast. Zo zijn er in bij de Multibandveiling meerdere uitgebreidere onderzoeken door zowel het Agentschap Telecom, alsook door (financiële)

<sup>45</sup> Zie ook: Regeling van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 22 december 2011, nr. WJZ/10146523, tot vaststelling van de aanvraag- en veilingprocedure voor vergunningen voor frequentieruimte in de 800, 900 en 1800 MHz-band ten behoeve van mobiele communicatietoepassingen.

sectorspecialisten (OPTA - nu ACM -, PwC en Amsterdam School of Economics van de Universiteit van Amsterdam) en technische experts (Stratix, PA Consulting, DotEcon en Universiteit Twente) uitgevoerd, is er tijdig een heldere toekomstvisie met duidelijke doelstellingen geformuleerd en is er in de veilingreglementen een noodremprocedure ontworpen die in bepaalde niet gewenste omstandigheden de mogelijkheid bood de veiling te staken teneinde inefficiënte marktuitkomsten te voorkomen. Daarnaast zijn alle documenten met daarin vervat de beleidsvoornemens middels consultaties aan marktpartijen en andere stakeholders voorgelegd en hebben er zeker negen politieke debatten tussen de minister van Economische Zaken en de Tweede Kamer plaatsgevonden en zijn er tal van moties ingediend.

Op verzoek van de minister van Economische Zaken is in 2014 de veiling geëvalueerd. De reden voor het uitstellen van dit onderzoek hield verband met de geformuleerde doelstellingen van het frequentiebeleid, die pas later konden worden behaald en dus geëvalueerd. In oktober 2014 publiceerde het onderzoeksbureau Kwink Groep haar eindrapport naar aanleiding van de evaluatie van de Multibandveiling<sup>46</sup>. De algemene conclusie van het rapport was dat de beleidsbepaling (in de zin dat toepassing van de beleidskeuzes en het veilingmodel tot uitkomsten in lijn met de veiling hebben opgeleverd) en het resultaat van de veiling als doeltreffend konden worden gezien. Zo waren de veilingdoelstellingen relatief concreet en onderling geprioriteerd en er was een noodremprocedure ontworpen. De voorbereiding en de uitvoering van de veiling zijn doeltreffend geweest. Wel heeft Kwink een aantal kritische constatering gedaan bij de doeltreffendheid van de beleidsbepaling. Zo is volgens Kwink de focus op het ontwerpen van een nog betere regeling ten koste gegaan van de focus op tijdigheid. Hierdoor is de planning van de beleidsbepaling niet gehaald. De voorbereiding en uitvoering van de veiling zijn daardoor onder druk komen te staan, hoewel dat is opgelost door een aantal activiteiten die normaliter chronologisch na elkaar worden uitgevoerd, parallel uit te voeren.

## 6.4 Werkzaamheden Financieringen

De toegevoegde waarde van Financieringen heeft met name plaatsgevonden bij de keuzes rondom de set aside, de reserveprijs en de noodrem.

De set aside was erop gericht om exclusief frequentieruimte in de band van 800 – 900 MHz voor nieuwkomers te reserveren. In deze 800 MHz band was slechts 2x30 MHz (i.e. 6 kavels van 5 MHz) beschikbaar. Het bepalen van de omvang van de set aside in deze meest relevante en schaarse band luisterde derhalve nauw. Een te ruime set aside zou kunnen betekenen dat kavels niet werden opgehaald, terwijl een te krappe set aside wellicht tot gevolg zou hebben dat nieuwkomers niet zouden bieden. Besloten werd om 2x10 MHz voor nieuwkomers te reserveren. Hiermee verkregen nieuwkomers (Tele 2 en Ziggo werden als nieuwkomers aangemerkt) een goede startpositie, maar bleef er ook voldoende frequentieruimte over voor bestaande marktpartijen. Dit is ook gebleken in de veiling, waar Tele2 na een goede biedingstrijd de twee gereserveerde kavels in 800 MHz verwierf.

Het bepalen van een serieuze reserveprijs was voor Financiën belangrijk. De reserveprijs is blijkens de Telecomwet bedoeld als een ‘beginprijs’ voor de start van het biedingproces tijdens de veiling. Deze reserveprijs is bedoeld om niet-serieuze bidders te weren en om de verdeling vlotter te laten verlopen. Vanuit Financiën optiek zou de hoogte van de reserveprijs ook invloed hebben op het behalen van realistische veilingopbrengsten.

---

<sup>46</sup> Zie ook: Evaluatie Multibandveiling door Kwink Groep, 2 oktober 2014.

In zowel de UMTS veiling van 2000 en de 2,6 GHz veiling van 2010 ontbrak een adequate procedure die toestond dat de overheid kon ingrijpen in het geval de vraag achterbleef bij het geboden aantal frequenties. In de Multibandveiling is dan ook een noodremprocedure opgenomen die kort gesteld bepaalde dat de minister van Economische Zaken in geval van afwezigheid van belangstelling voor de voor nieuwkomers gereserveerde kavels (set aside in 800 en 900 MHz), deze oorspronkelijk gereserveerde kavels gedurende het veilingproces aan de niet gereserveerde kavels (non-set aside) zou kunnen toevoegen. Hierdoor kwamen ook deze kavels ten gunste van alle marktpartijen en zou worden voorkomen dat schaarse frequenties op de plank blijven liggen.

In de Multibandveiling is de noodrem overigens wel toegepast ten tijde van de veiling van de gereserveerde kavels in de 900 MHz. Doordat deze kavels, nadat bleek dat er geen belangstelling voor bestond, ten gunste van alle biedende partijen kwamen, kon er een efficiëntere veiling plaatsvinden.

Het ontwerpen van een noodrem heeft overigens een zuiverende werking op het proces gehad. Hiermee wordt bedoeld dat het ontwerpen van een noodrem partijen dwingt het veilingmodel zo in te richten dat er sprake is van een efficiënte allocatie waardoor het gebruik ervan overbodig is. De overheid diende dus een goede inschatting te maken van de interesse van geïnteresseerde marktpartijen. Ook diende de overheid goed in staat te zijn de omvang en de plek van de set aside en de daarmee verwante caps voor zittende marktpartijen te bepalen. Caps, die bedoeld zijn om strategisch gedrag te voorkomen bevatten de regels die de hoeveelheid frequenties die een bepaalde groep van partijen maximaal mag verwerven. Een te krap geformuleerde individuele cap zal er daarbij toe leiden dat de hoeveelheid te verkrijgen spectrum geen bedrijfsmodellen kan dienen en dat er marktpartijen afzien van een bieding. In de voorbereiding is uitvoerig stilgestaan over de plek en de omvang van de caps. In de evaluatie onderschrijft Kwink het belang van een noodrem en de set aside/caps voor een goede veiling. In de kabinetsreactie<sup>47</sup> naar aanleiding van deze evaluatie staat dat de voorbereiding en de uitvoering van de veiling doeltreffend en doelmatig zijn geweest. Ten aanzien van het resultaat van de veiling concludeert Kwink dat het gehanteerde veilingmodel heeft geleid tot uitkomsten die in lijn liggen met de doelstellingen van de veiling. Er is een nieuwe partij tot de markt toegetreden (Tele2) en al het spectrum is verdeeld in de vorm van aaneengesloten kavels en terecht gekomen bij de marktpartijen die naar verwachting de meeste toegevoegde waarde kunnen genereren met dit spectrum.

## 6.5 Resultaten van de inzet van Financieringen

De inzet van Financieringen heeft tot de volgende concrete resultaten geleid. Deze resultaten worden bevestigd door onder meer de evaluatie van de Multibandveiling door Kwink en de aanbevelingen van de evaluatie van de 2,6 Ghz veiling door PWC.

- In het voorbereidingstraject heeft Financiën aangestuurd op een efficiënte uitkomst van de veiling en dus op een goede appreciatie van de reserveprijs. Het rapport van Kwink bevestigt het belang van een reserveprijs waardoor het voor minder kapitaalkrachtige nieuwkomers mogelijk zou zijn om mee te dingen. Uitgangspunt voor Financiën was en is nog steeds, dat de frequenties een waarde vertegenwoordigden en dat een marktconforme prijs voor de frequenties diende te worden verkregen. Dit week af van het eerdere standpunt van de minister van Economische Zaken die bij de 2,6 GHz veiling nog oordeelde dat de financiële belangen van de staat geen rol mochten spelen bij de veiling<sup>48</sup>. Om een

---

<sup>47</sup> Kamerstuk 24095 nr. 373

<sup>48</sup> Brief van 18 mei 2010 aan de Tweede Kamer van Minister van Economische Zaken inzake de veilinguitkomsten.

marktconforme prijs te realiseren was het in de visie van Financiën dus noodzakelijk dat serieuze reserveprijzen werden gehanteerd.

- De uitkomsten van de 2,6 GHz veiling, waarbij de uiteindelijk betaalde prijzen gelijk waren aan de toen vastgestelde reserveprijs van € 2,6 mln. en waar er internationaal veel meer betaald was voor dezelfde frequenties, bevestigden de visie van Financiën. In Denemarken en Zweden werd voor dezelfde frequenties namelijk 130 keer, en in Duitsland en Noorwegen respectievelijk 20 en 30 keer meer betaald. In onze visie heeft ook de geringe hoogte van de reserveprijs de biedingen negatief beïnvloed. Dit moest in de Multibandveiling worden voorkomen. Om hier meer grip op te krijgen heeft het ministerie van Economische Zaken op aandringen van het ministerie van Financiën zich dan ook laten adviseren door de Amsterdam School of Economics van de Universiteit van Amsterdam<sup>49</sup>. De uitkomsten van dit onderzoeksinstituut zijn richtinggevend geweest voor het vaststellen van de reserveprijs door de overheid.
- De uitkomst van en ervaringen met de 2,6 GHz veiling van 2010 hebben tot een uitbreiding van de reikwijdte van begrotingsregel 23 geleid<sup>50</sup>. In 2010 is een tweede paragraaf toegevoegd aan de Begrotingsregels 2011 – 2015, die tot doel heeft de doelmatigheid (effectiviteit en efficiëntie) van beleidskeuzes aan de orde te stellen. Deze regel is tijdens de voorbereiding, maar ook na de veiling afgerond, daadwerkelijk toegepast bij een tweetal discussies tussen de betrokken departementen. De inzet van de discussie betrof het voorstel om een deel van de veilingopbrengst te reserveren voor het oplossen van allerlei maatschappelijke problemen die verband hielden met de veiling.

## 6.6

### Interviews

Uit de interviews komt naar voren dat de rol en het doel van Financieringen helder waren. De formele verantwoordelijkheid van Financieringen op basis van de Comptabiliteitswet en Telecomwet heeft bijgedragen aan de helderheid van de rol en de boodschap van Financiën. Gezamenlijke doel van Financieringen en EZ was om een realistische veilingopbrengst als één van de veilingdoelstellingen te stellen. Een goed veilingmodel is in ieders belang.

De rol van Financieringen brengt met zich mee dat met een frisse blik naar bestaande structuren en werkwijzen wordt gekeken. De samenwerking met de collega's van het ministerie van Economische Zaken en het Agentschap Telecom was zeer positief. De samenwerking kenmerkte zich door het gelijkwaardige karakter en de transparante wijze van samenwerken. Financiën en het beleidsdepartement waren daarbij complementair. Doordat Financiën zijn positie reeds bij de aanvang scherp heeft geformuleerd (i.e. toezien op doelmatigheid en effectiviteit) en daar ook consequent en transparant aan heeft vastgehouden, werd haar bijdrage als constructief ervaren.

---

<sup>49</sup> Zie: 'Advies: Veiling van vergunningen 800,900 en 1800 MHz van Amsterdam School of Economics van de Universiteit van Amsterdam van 31 januari 2011.

<sup>50</sup> Begrotingsregels – artikel 23. Mutaties met een generale behandeling

Dividenden, vastgoed en rente (niet samenhangende met de staats- schuld), alsmede mutaties in de omvang van het budget voor Ontwikkelingssamenwerking vanwege BNP-aanpassing, EU-afdrachten, loon- en prijscompensatie en de groei van het gemeente- en provinciefonds worden via het generale beeld verwerkt.

Wanneer opbrengsten uit staatsvermogen zoals rente, dividend, delfstofbaten en veilingopbrengsten een subsidie-element bevatten in de zin dat er sprake is van mogelijke gederfde opbrengsten als gevolg van beleid, dan dient het subsidie-element op zijn minst vooraf inzichtelijk gemaakt te worden ten behoeve van het hoofdbesluitvormingsmoment.

Als toegevoegde waarde wordt gezien dat Financieringen ervoor heeft gezorgd dat de onderbouwing voor beslissingen scherper is gemaakt en de partijen scherp zijn gehouden gedurende het proces. Deze scherpheid is noodzakelijk geweest. De rol van Financieringen heeft bijgedragen aan beter doordachte en onderbouwde keuzes met name met betrekking tot de realisatie van de doelstelling van een realistische opbrengst. Ook heeft Financieringen onder andere door de nadruk op een goed veilingmodel en goede keuzes meegeholpen om de beleidsdoelen van EZ (zoals een efficiënte allocatie en marktordening) te realiseren. Ook heeft Financieringen in discussies met anderen geholpen om ook het belang van Agentschap Telecom te realiseren dat keuzes (juridisch) robuust zijn, geen verkeerde precedentes scheppen en goed kunnen worden verantwoord.

Mogelijke verbeteringen voor de toekomst zijn dat in de toekomst meer aandacht en ruimte in het proces worden gecreëerd voor consultatie met de markt en afstemming met de Tweede Kamer. Ook Financieringen kan hierbij een rol spelen.

## 6.7 Conclusies

Zoals blijkt uit onder meer bovenbeschreven resultaten van de inzet van Financieringen en de gehouden interviews heeft Financieringen meerwaarde gerealiseerd door te zorgen dat de onderbouwing voor beslissingen scherper is gemaakt en de partijen scherp zijn gehouden gedurende het proces. Financieringen heeft bijgedragen aan beter doordachte en onderbouwde keuzes met name met betrekking tot het bereiken van de doelstelling van een realistische opbrengst. Financieringen heeft daartoe ingezet op beleidskeuzes die in de voorbereidende fase zijn gemaakt over onder andere de omvang en plek van een set aside, de reserveprijs en de noodremprocedure. Hierdoor is een goed veilingmodel opgezet en de concurrentie is bevorderd. Hierdoor is een realistische veilingopbrengst van € 3,8 mld. bereikt. Onder meer de evaluatie van Kwink bevestigt dit.

Kwink doet in haar evaluatierapport ook een aantal aanbevelingen die tot doel hebben om de organisatie van toekomstige veilingen verder te verbeteren. De minister van Economische Zaken schrijft in de kabinetsreactie<sup>51</sup> naar aanleiding van deze evaluatie dat hij deze aanbevelingen gaat bestuderen en zal ze meenemen bij de afwegingen voor komende frequentieveilingen voor mobiele communicatie.

Een van deze aanbevelingen van Kwink betreft de wijze waarop aan de wensen van de Tweede Kamer is voldaan. De door Kwink geïnterviewde stakeholders waren verdeeld over de wijze waarop dit is gedaan. Met name ten aanzien van de wens voor de toetreding van nieuwkomers merkt Kwink op dat bij de totstandkoming van de regeling (en daarmee de opzet van de veiling) waarden als 'tijdigheid' en 'voorspelbaarheid' voor de uitvoerder van de regeling (Agentschap Telecom) en voor de deelnemers aan de veiling van groot belang zijn, onder druk kunnen komen te staan door de neiging om de veilingopzet verder te vervolmaken en laat in het proces wijzigingen in die opzet aan te brengen. Zowel bij de Multibandveiling als bij de 2,6 GHz-veiling is vertraging opgelopen bij de totstandkoming van de regeling.

Bij de Multibandveiling hebben de ministeries van EZ en Financiën de Tweede Kamer middels consultaties, Kamerbrieven en tijdens Kamerdebatten uitvoerig geïnformeerd over relevante beleidsvoornemens. In de toekomst zou mogelijk nog beter kunnen worden omgegaan met de informatiebehoefte en wensen vanuit de Tweede Kamer. Er zou hiervoor meer ruimte in het proces kunnen worden gecreëerd en bijvoorbeeld naast de formele momenten proactief en

---

<sup>51</sup> Kamerstuk 24095 nr. 373



eerder aan de Tweede Kamer (technische) informatie of uitgangspunten voor de veiling verschaft kunnen worden. Financieringen kan bij deze actievere informatievervalschafting een rol spelen door samen met EZ op te trekken.

Deze verbeteringsuggestie sluit goed aan bij de aanbeveling van Kwink om tijdigheid belangrijker te maken en hardere deadlines te hanteren voor het vaststellen van de Veilingregeling, ten einde het patroon te doorbreken waarin de planning van de beleidsvorming niet wordt gehaald en waardoor de uitvoering onder druk komt te staan. Kwink noemt enkele concrete maatregelen die tijdens haar evaluatie naar voren zijn gekomen zijn zoals het nadrukkelijker vastleggen en communiceren van deadlines in de beleidsvorming, het uitdrukkelijker organiseren van (politiek) debat over de veilingdoelstellingen (die voorafgaan aan het ontwerpen van de regeling) en het organiseren van technische briefings voor leden van Tweede Kamer gegeven de complexiteit van dit onderwerp.

## 7.

# Case 4: Financiële zekerheidstelling bij kernreactoren

### 7.1

#### Beschrijving beleidsterrein

Sinds 1 april 2011 heeft iedere vergunninghouder van een kernreactor de verplichting om, op een door de ministers van Economische Zaken en Financiën goedgekeurde wijze, financiële zekerheid te stellen ter dekking van de kosten van het buiten gebruik stellen en het ontmantelen van deze kernreactor. Deze verplichting is vastgelegd in artikel 15f van de Kernenergiewet (Kew)<sup>52</sup>. Per 1 mei 2015 is de verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken overgedragen aan de minister van Infrastructuur en Milieu.

Voor de inwerkingtreding van artikel 15f hadden vergunninghouders reeds de plicht op grond van de vergunningsvoorschriften om zorg te dragen voor de bekostiging van buitengebruikstelling en ontmanteling van de desbetreffende kernreactor. De invoering van dit artikel heeft er dus slechts aan toegevoegd dat financiële zekerheid ten gunste van de Staat moet worden gesteld. Daarmee is er een juridische grondslag voor de Staat om vooraf te beoordelen of hiervoor voldoende financiële middelen bij de vergunninghouder aanwezig zijn of worden opgebouwd. Deze zekerheid moet iedere vijf jaar opnieuw worden gesteld. Blijkt tijdens de buitengebruikstelling en ontmanteling dat de daadwerkelijk kosten hoger zijn dan vooraf geraamd, dan moet de vergunninghouder daar dekking voor vinden. Het stellen van financiële zekerheid betekent geen vrijwaring van de vergunninghouder voor het stijgen van kosten voor buitengebruikstelling en ontmanteling. Het wettelijk kader bij het uitvoeren van deze taak is artikel 15f uit de Kernenergiewet.

Een vergunninghouder van een kernreactor levert allereerst een ontmantelingsplan ter beoordeling aan bij de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS). In dit plan worden de (technische) werkzaamheden beschreven die nodig zijn om de kernreactor buiten gebruik te stellen en te ontmantelen. Elke vijf jaar en bij ontmanteling moet een vergunninghouder van een kernreactor een ontmantelingsplan indienen.

Dit ontmantelingsplan vormt de basis voor de aanvraag waarin de vergunninghouder aangeeft hoe zij financiële zekerheid wil gaan stellen. Hierin moet zij aantonen dat zij op het moment dat de reactor ontmanteld moet worden ook voldoende financiële middelen heeft om deze ontmanteling te kunnen betalen. De Staat (minister van Infrastructuur en Milieu en de minister van Financiën) beoordeelt of de voorgestelde zekerheid voldoet.

Op dit moment zijn er vijf kernreactoren waarvoor financiële zekerheid moet worden gesteld. Voor vier daarvan is op dit moment zekerheid gesteld<sup>53</sup>. De totale som aan verwachte

---

<sup>52</sup> Kernenergiewet - Artikel 15f (lid 1 t/m 3)

1 De houder van een vergunning als bedoeld in artikel 15, onder b, voor het in werking brengen, in werking houden, buiten gebruik stellen of ontmantelen van een inrichting waarin kernenergie kan, onderscheidenlijk kon worden vrijgemaakt, stelt op een door Onze Ministers van Economische Zaken en van Financiën goedgekeurde wijze financiële zekerheid ter dekking van de kosten die voortvloeien uit het buiten gebruik stellen en de ontmanteling van de inrichting.

2 De financiële zekerheid wordt in stand gehouden tot het tijdstip waarop Onze genoemde Ministers schriftelijk hebben verklaard dat de ontmanteling is voltooid.

3 De financiële zekerheid wordt gesteld in een of meer van de volgende vormen:

a. een borgtocht of een bankgarantie;

b. het deelnemen aan een daartoe ingesteld fonds dat naar het oordeel van Onze genoemde Ministers voldoende waarborg biedt dat de in het eerste lid bedoelde kosten zijn gedekt;

c. het treffen van enige andere voorziening die naar het oordeel van Onze genoemde Ministers voldoende waarborg biedt dat de in het eerste lid bedoelde kosten zijn gedekt.

<sup>53</sup> Zie projectenoverzicht in bijlage 8

ontmantelingskosten loopt in de honderden miljoenen euro's. In de loop van de tijd kan dit bedrag fluctueren, aangezien het gaat om inschattingen ver voordat ontmanteling plaatsvindt. Door de invloed van inflatie, risico's, veranderende wet- en regelgeving en veranderingen in ontmantelingstechnieken kunnen deze kosten veranderen.

Naast dat het in dit geval om grote bedragen/financiële risico's gaat, is het de overheid ook te doen om het principe "de vervuiler betaalt". Dit principe geldt niet alleen voor de nucleaire sector, maar ook daarbuiten: hierbij valt onder andere te denken aan olieraffinaderijen, wind op zee en bodemverontreiniging.

## 7.2 Doel en rol Financieringen

Financieringen beoordeelt de aanvragen tot financiële zekerheidstelling van de vergunninghouders van kernreactoren en adviseert de minister van Financiën daarover. Deze verantwoordelijkheid deelt de minister van Financiën met de minister van Infrastructuur en Milieu. Hiertoe zet Financieringen bedrijfseconomische en juridische expertise in alsmede kennis op het gebied van businesscases en risicomanagement. Ook benut Financieringen kennis over markt en overheid bij een zakelijke opstelling richting de vergunninghouders.

Doel van de werkzaamheden van Financieringen is er voor te zorgen dat de ontmantelingskosten van een kernreactor worden gedragen door de partij(en) die daar verantwoordelijk voor zijn.

## 7.3 Casus GKN

### 7.3.1 Inleiding

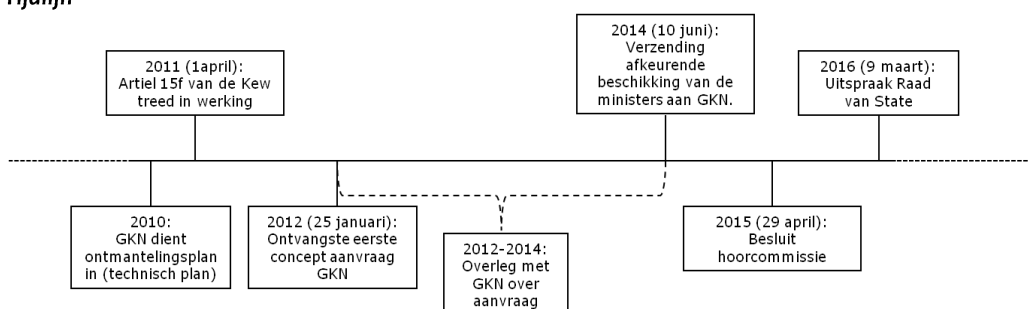
In deze casus wordt het proces van de beoordeling van de aanvraag financiële zekerheid voor Kerncentrale Dodewaard (KCD), ingediend door haar vergunninghouder Gemeenschappelijke Kernenergiecentrale Nederland (GKN), nader beschreven. Voor deze specifieke casus is gekozen omdat van alle aanvragen deze de meeste tijd en middelen (onder andere advieskosten) in beslag heeft genomen en zij een duidelijk beeld geeft van de werkzaamheden op dit dossier door Financieringen.

## 7.3.2

**Stakeholders**

Organisatie	Vertegenwoordigers	Rol
GKN	Bestuurder NEA	Vergunninghouder kerncentrale Dodewaard, aanvrager van de financiële zekerheid
NEA		Bestuurder en enig aandeelhouder GKN
EZ (tot 1 mei 2015)	Directie Energiemarkt en Innovatie en de directie Wetgeving en Juridische Zaken	Toezichthouder. Beoordeelt de aanvraag van de vergunninghouder.
IenM (na 1 mei 2015)	ANVS en IenM	Toezichthouder. Adviseert de minister van IenM bij het beoordelen van de aanvraag van de vergunninghouder
Financiën	Directie Financieringen en Directie Bestuurlijke en Juridische Zaken	Toezichthouder. Adviseert de minister van Financiën bij de beoordeling van de aanvraag van de vergunninghouder.
Landsadvocaat		Juridisch advies aan de toezichthoudende departementen en vertegenwoordigt de Staat bij de Raad van State

## 7.3.3

**Tijlijn**

## 7.3.4

**Aanvraag Financiële zekerheid Dodewaard**

Financieringen is vanaf het begin bij het dossier financiële zekerheid GKN betrokken geweest. De eerste stap in het proces met GKN was GKN een aanvraag voor financiële zekerheid in te laten dienen. GKN meende namelijk in eerste instantie niet aan artikel 15f uit de Kernenergiewet te hoeven voldoen omdat de kerncentrale in Dodewaard al stil lag en er geen exploitatieopbrengsten meer gerealiseerd werden<sup>54</sup>. Voor de wetgever was het feit dat de centrale al stil lag echter geen reden om GKN uit te zonderen van artikel 15f.

GKN heeft begin 2012 een conceptaanvraag tot financiële zekerheidstelling ingediend. Financieringen heeft deze aanvraag beoordeeld. Hierbij is onder meer gekeken naar de volgende aspecten:

- Is er een kostenraming die aansluit bij het ontmantelingsplan?
- Wordt een algemeen aanvaarde methode gehanteerd voor de berekening van de kosten?
- Zijn onzekerheden en risico's omschreven en gekwantificeerd?
- Wordt een algemeen aanvaarde indexeringsmethode gehanteerd?
- Voor kosten op moment van buitengebruikstelling, inclusief risico's en onzekerheden, moet zekerheid worden gesteld. Dit bedrag heet de doelkaspositie. Is onderbouwd hoe de vergunninghouder de doelkaspositie denkt te bereiken?

<sup>54</sup> brief Minister VROM aan GKN dd. 17 juni 2009

De conceptaanvraag voldeed niet aan de eisen die de wet stelt. Vandaar dat schriftelijk om aanvullende informatie verzocht is en er meerdere gesprekken hebben plaatsgevonden met GKN om aanvullende informatie te verkrijgen.

Concreet werd bij de beoordeling het volgende geconstateerd:

- De kostenraming hield geen rekening met inflatie, of deze was gelijk gesteld aan nul.
- Niet alle risico's en onzekerheden zijn meegenomen in de kostenraming. Er was weliswaar een appendix opgenomen met een opsomming van een aantal risico's en onzekerheden, maar deze waren niet gekwantificeerd en ook niet meegenomen in de kostenraming.

Het niet of onvoldoende rekening houden met inflatie, risico's en onzekerheden levert over een periode van 30-40 jaar een groot risico op. Zo zal op een theoretische kostenraming van € 100 mln. een verandering van het verwachte inflatiepercentage met een paar procent een gat opleveren van tientallen tot honderden miljoenen. Risico's en onzekerheden hebben naar verwachting een nog groter effect op het uiteindelijke bedrag dat nodig is voor ontmanteling.

In de jaren dat er met GKN werd overlegd over haar aanvraag voor financiële zekerheid bleven dezelfde gespreksonderwerpen terugkeren, zonder dat dit een aanvraag opleverde die door de ministers kon worden goedgekeurd. Daarop besloten de ministers van EZ en Financiën op 10 juni 2014 om de aanvraag van GKN af te keuren. Voor de afkeuring waren drie gronden:

1. Onvoldoende onderbouwing van het inflatiepercentage
2. Risico's en onzekerheden onvoldoende meegenomen
3. Rendementsdoelstelling onvoldoende onderbouwd

Na de afkeurende beschikking van de twee ministers heeft GKN bezwaar aangetekend. Een interne hoorcommissie heeft dit bezwaar behandeld en kwam 29 april 2015 na integrale heroverweging tot de conclusie dat de aanvraag van GKN afgekeurd moest worden. Op 30 april 2015 is de Tweede Kamer hierover door de ministers van Financiën en Economische Zaken geïnformeerd<sup>55</sup>. Nadien zijn de verantwoordelijkheden van de minister van Economische Zaken overgegaan naar de minister van Infrastructuur en Milieu.

GKN heeft na de afkeurende beschikking in de bezwaarfase beroep aangetekend bij de Raad van State (RvS). Omdat de dossierkennis voornamelijk op Financiën aanwezig was en IenM nieuw was in het dossier, heeft Financiën het grootste gedeelte van de voorbereiding voor dit beroep samen met de Landsadvocaat voor haar rekening genomen. Op 9 maart 2016 heeft de Raad van State het beroep van GKN ongegrond verklaard. Daarmee is duidelijk geworden dat GKN niet voldoet aan haar wettelijke verplichting. GKN zal alsnog financiële zekerheid moeten stellen, bij die aanvraag rekening houdend met de uitspraak van de RvS.

Het is onwaarschijnlijk dat GKN op eigen kracht de ontmanteling van de kerncentrale kan betalen<sup>56</sup>. Dit is voor de ministers reden om te bezien welke mogelijkheden er zijn om ervoor te zorgen dat GKN en haar achterliggende aandeelhouders de kosten voor de ontmanteling zullen dragen.

### 7-3-5

#### **Resultaten inzet Financieringen**

Artikel 15f in de Kernenergiewet is ingevoerd met de gedachte dat, als vergunninghouders van kernreactoren tijdig maatregelen nemen om de ontmanteling ervan te bekostigen, deze

<sup>55</sup> Kamerstukken II, 2014/15, 25422, nr. 120

<sup>56</sup> Kamerstukken II, 2014/15, 25422, nr. 120

ontmanteling uiteindelijk niet voor rekening komt van de belastingbetaler. Toezicht vooraf is nodig omdat ontmanteling normaliter aan het einde van de levensduur plaatsvindt, wanneer er geen inkomsten meer zijn uit exploitatie. De inzet van Financieringen heeft er mede voor gezorgd dat tot aan het hoogste rechterlijke orgaan, de Raad van State, duidelijk is geworden dan GKN niet aan haar wettelijke verplichting voldoet.

Financieringen is, in samenwerking met BJZ, op dit dossier in een aantal zaken goed geslaagd. Met haar bedrijfseconomische kennis heeft zij de kernpunten uit dit dossier weten te halen. Zo heeft Financieringen gesignaleerd dat gerekend werd met onjuiste veronderstellingen, zoals een inflatie van 0%, en dat risico's en onzekerheden niet meegenomen worden. De invloed van deze factoren op de benodigde financiële middelen is groot. Daarnaast heeft Financieringen haar kennis over zowel markt als overheid hier goed ingezet.

#### 7.4 Interviews

Voor de verdieping van deze case zijn interviews gehouden met een drietal personen van buiten Financieringen die betrokken zijn geweest bij dit dossier. Hierbij is het interviewprotocol gehanteerd zoals opgenomen in bijlage 5. De betreffende personen zijn vermeld in de lijst van geïnterviewden in bijlage 4.

Volgens de geïnterviewden is de rol die Financieringen aanneemt in lijn met de wettelijke verantwoordelijkheid en te bestempelen als 'helder en consequent' en 'technocratisch'. De rolverdeling met IRF leidt daarbij niet tot onduidelijkheden of problemen.

Gesteld werd dat de invalshoek van Financieringen heeft bijgedragen aan het eindresultaat. Daarbij werden als belangrijkste bijdragen genoemd de inbreng van kennis en een zuivere en objectieve blik. Een respondent stelde daarbij dat bepaalde financiële expertise zonder betrokkenheid Financieringen ingehuurd zou moeten worden. Een van de respondenten maakte daarbij de kanttekening dat pas écht duidelijk wordt wat de betrokkenheid van Financieringen heeft opgeleverd op het moment dat het eindresultaat (of er daadwerkelijk voldoende financiële middelen zijn) bekend is.

De samenwerking tussen de departementen werd door de respondenten over het algemeen omschreven als prettig, maar soms ook stroef. Gedurende het proces zijn tussentijds afspraken gemaakt om de samenwerking te verbeteren.

Als aandachtspunt voor de toekomst noemt één van de geïnterviewden het eerder escaleren als departementen onderling er op ambtelijk niveau niet uit komen. Een ander noemt daarnaast ook nog het tegen het licht houden van de gedeelde verantwoordelijkheid van de minister van Financiën en de minister van Infrastructuur en Milieu voor het toetsen van de aanvragen voor financiële zekerheidstelling.

#### 7.5 Conclusies

Uit de case concluderen we dat Financieringen invulling heeft gegeven aan de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën op het gebied van het goedkeuren van aanvragen voor financiële zekerheidstelling. De binnen Financieringen aanwezige kennis en expertise is ingezet op dit dossier en deze heeft ook, zoals naar voren komt uit de interviews, toegevoegde waarde geleverd en bij andere departementen de kosten voor externe inhuur beperkt.

Als aandachtspunt voor de toekomst zou Financieringen in het vervolg eerder kunnen aansturen op het afkeuren van de aanvraag financiële zekerheid wanneer blijkt dat deze niet voldoet. Er is jarenlang samen met Economische Zaken gesproken met GKN over de aanvraag. Onderwerpen van gesprek waren telkens dezelfde, zonder dat de problemen door GKN werden opgelost.

Een ander verbeterpunt is de beoordeling van de aanvragen. De wet is sinds 2011 van kracht en er is nu voldoende ervaring opgedaan met de beoordeling van de aanvragen. Deze ervaringen kunnen worden gebruikt voor het schrijven van een leidraad, die de departementen gebruiken bij de beoordeling van toekomstige aanvragen. Tevens zullen afspraken worden gemaakt over de evaluatie van deze leidraad en het beoordelingsproces.

Bij de eerste aanvragen zijn de kostenramingen van de ontmantelingsplannen summier getoetst. De vraag is of het wenselijk is om deze ramingen grondiger te toetsen. Reden om dit te doen is dat de ramingen de basis vormen voor het bepalen van het bedrag dat nodig is voor de ontmanteling. IenM en Financiën zijn in overleg of en zo ja, hoe dit kan worden vormgegeven.

Een actuele ontwikkeling is dat de nucleaire dossiers binnen de directie Financieringen waaronder financiële zekerheidstelling, maar ook Urenco en Covra, in toenemende mate de aandacht vragen. In de toekomst kan mogelijk nog meer van verbindingen tussen deze dossiers gebruik gemaakt worden.

## 8. Conclusie

### 8.1 Bevindingen

Op basis van de beleidstheorie (hoofdstuk 2) en de cases met daarbij de gehouden interviews (hoofdstuk 4 tot en met 7) kunnen conclusies getrokken worden of de instrumenten die de Minister van Financiën onder artikel 3 tot zijn beschikking heeft hebben bijdragen aan een verantwoorde en doelmatige besteding van overheidsmiddelen bij omvangrijke investeringsprojecten en transacties van de rijksoverheid alsmede publiek private investeringen in Nederland.

Financieringen streeft een verantwoorde en doelmatige besteding van overheidsmiddelen na. Financieringen stimuleert departementen op zoek te gaan naar meer kwaliteit of lagere kosten (*value for money*) bij overheidsinvesteringen. Hiertoe worden mensen, kennis, bedrijfseconomische instrumenten en wet- en regelgeving ingezet. Het mandaat om deze middelen toe te passen vloeit onder andere voort uit de comptabiliteitswet en sector specifieke regelgeving. De uitdaging voor Financieringen is er voor te zorgen dat deze beslissing op basis van de juiste overwegingen en argumenten wordt genomen. Het ex ante toepassen van bedrijfseconomische principes stimuleert een verantwoorde en doelmatige besteding van overheidsmiddelen.

Uit de onderzochte cases komt naar voren dat de kennis van Financieringen over onder meer bedrijfseconomische principes, businesscases, sourcing en financiering toegevoegde waarde levert en complementair is aan de beleidsinhoudelijke kennis van de betrokken departementen. De interviews bevestigen dat de bedrijfseconomische aanpak van Financieringen nieuwe inzichten voor het beleidsdepartement opleveren en tot *value for money* hebben geleid op betreffende projecten:

- De transparante afweging (PPC en PSC) die plaatsvindt bij infrastructurele en huisvestingsprojecten van het Rijk stimuleert de verantwoordelijke departementen op zoek te gaan naar optimalisaties en meerwaarde. Dit is inmiddels vast onderdeel geworden van interne werkwijzen. Tot op heden is € 1,5 mld. meerwaarde gerealiseerd middels DBFM(O) projecten.
- Binnen Defensie is op projectniveau *value for money* gecreëerd door toepassing van bedrijfseconomische principes en businesscases. Ook is er in de organisatie een groeiend besef van de toegevoegde waarden van dergelijke instrumenten. Financieringen heeft hierbij met name een stimulerende en adviserende rol gehad.
- Bij de Multibandveiling heeft de bedrijfseconomische aandacht voor het hanteren van marktprijzen en het creëren van concurrentie mede geleid tot hoge opbrengsten van €3,8 mld.
- Tot slot vergroot het hanteren van bedrijfseconomische principes bij de beoordeling van aanvragen voor financiële zekerheid de waarschijnlijkheid dat de gestelde zekerheden in de toekomst ook daadwerkelijk voldoende zijn voor het ontmantelen van kernenergie instellingen.

Het DBFM(O)-beleid is adequaat vormgegeven, de met verschillende departementen gemaakte toezichtafspraken zijn effectief: de bedrijfseconomische instrumenten PPC en PSC worden op rijksniveau op de juiste wijze toegepast en dragen bij aan de totstandkoming van doelmatige overheidsprojecten. De wettelijke taken van de minister van Financiën zoals omschreven in de



Kernenergiewet en Telecomwet zijn ingevuld. Daarnaast is door betrokkenheid bij een groot aantal projecten (waaronder bij Defensie) bijgedragen aan een verantwoorde en doelmatige besteding van overheidsmiddelen. Derhalve kan worden geconstateerd dat de inzet van Financieringen in de onderzochte periode heeft bijgedragen aan de beleidsdoelstelling en is daarmee doeltreffend.

Om de genoemde inzet van Financieringen te realiseren wordt jaarlijks rond € 1,2 mln. aan kosten gemaakt voor het apparaat en benodigde externe inhuur. Dit is echter verhoudingsgewijs een klein bedrag vergeleken met de grootte van de projecten waar aan gewerkt wordt. Daarnaast geven andere departementen in de gehouden interviews aan dat zij meer kosten zouden moeten maken (op hun eigen apparaat of door externe inhuur) zonder de inzet van Financieringen.

Uit de casestudies blijkt dat er enkele factoren zijn die de effectiviteit van de inzet van Financieringen kunnen beperken. Ten eerste wordt Financieringen niet altijd al in een vroeg stadium bij projecten betrokken. Dit beperkt de mogelijkheid om te kunnen adviseren bij vroege keuzes met betrekking tot het project (bijvoorbeeld inrichting van de businesscase, te onderzoeken uitvoeringsvarianten, etc.).

Ten tweede blijkt met name uit de Defensiecase enig wantrouwen richting Financieringen vanwege de nauwe banden met de IRF, waardoor benodigde informatie soms niet of niet tijdig gedeeld wordt. Ook is er bij departementen onduidelijkheid over het verschil in rollen tussen Financieringen en de IRF. Aan de andere kant blijkt ook uit de Defensiecase dat betrokkenheid van Financieringen helpt om het toezicht vanuit Financiën (bijvoorbeeld het proces van voorafgaand toezicht bij Defensie) soepeler te laten verlopen.

Ten derde is op voorhand de toegevoegde waarde van Financieringen niet altijd duidelijk bij alle stakeholders, terwijl achteraf vaak blijkt dat de geleverde toegevoegde waarde van Financieringen niet ter discussie staat.

Tot slot wordt opgemerkt dat Financieringen bij slechts een deel van de overheidsinvesteringen betrokken is en dat er nog een groot aantal projecten zijn waar Financieringen ook toegevoegde waarde zou kunnen leveren. Ook de studiegroep Begrotingsruimte constateert dat er behoefte is aan beter inzicht in de *value for money* (kwaliteit) op het moment dat beslissingen genomen worden.<sup>57</sup>

## 8.2 Aanbevelingen voor beleid en instrumenten

Uit het onderzoek kan geconcludeerd worden dat de inzet van Financieringen toegevoegde waarde levert en dat verdere verbetering mogelijk is. Aanbevolen wordt dat Financieringen deze inzet zal blijven leveren en daarbij stappen zet om deze inzet nog beter vorm te geven zodat sneller (doelmatiger) een nog beter (effectiever) resultaat wordt bereikt.

---

<sup>57</sup> Kamerstukken II, 2015/16, 34 300, nr. 74, 15<sup>e</sup> rapport studiegroep begrotingsruimte

### *Beleid*

Financieringen zal zich in blijven moeten zetten voor een verantwoorde en doelmatige besteding van overheidsmiddelen en daarmee kunnen voortbouwen op de huidige praktijk:

- Vormgeven van het DBFM(O)-beleid en het houden van toezicht op de toepassing
- Toezicht houden bij de veiling van radio- en telecomfrequenties
- Toezicht houden op de financiële zekerheidstelling van kernreactoren en verbinden van ontwikkelingen in het nucleaire dossier.
- Het in algemene zin stimuleren van een doelmatige besteding van overheidsmiddelen door toepassing van bedrijfseconomische principes

Voornamelijk op dat laatste punt is een uitbreiding van het werkterrein van Financieringen denkbaar omdat er op overheidsinvesteringen nog mogelijkheden liggen om de doelmatigheid te vergroten. Vanuit de DBFM(O)-ervaringen (zowel de aanpak als de toepassing van bedrijfseconomische principes) kan betrokkenheid van Financieringen de doelmatigheid en doeltreffendheid vergroten op gebieden van grote overheidsprojecten, bedrijfsvoering en ICT-projecten.

Instrumenten als MKBA's, businesscases, risicomangement, project governance, gateway reviews, etcetera kunnen een grote bijdrage leveren aan het succesvol uitvoeren van grote overheidsprojecten en ex ante inzicht geven in de *value for money*. Deze ontwikkeling is al zichtbaar bij steeds meer ministeries, bijvoorbeeld bij het ERTMS-project, bedrijfsvoering van het Rijk (bijvoorbeeld project SGO-5: (her)ontwerpen van de aansturing generieke bedrijfsvoering Rijk), Wind op Zee en het Nationaal Energiebespaarfonds.

Door middel van een mix van instrumenten, activiteiten en (interdepartementale) regels/afspraken zal Financieringen kunnen blijven proberen te bereiken dat departementen bij beslissingen over investeringen en projecten vanzelfsprekend bedrijfseconomische instrumenten zoals een business case gebruiken en principes toepassen zoals levensduurkosten, risicowaardering en prestatieprikkels.

De ervaring bij DBFM(O) leert dat het vergroten van de toepassing van bedrijfseconomische principes stap voor stap geïnternaliseerd wordt binnen beleidsdepartementen. Het is daarbij belangrijk dat departementen overtuigd raken van de toegevoegde waarde hiervan. Dit is een proces van stimuleren, adviseren en in lichte mate opleggen. Dit bewustwordingsproces is bij DBFM(O) versneld door het verplicht stellen van een PPC toets bij investeringen boven een bepaalde grens.

Het streven is dat het najagen van een optimaal resultaat uiteindelijk wordt verankerd binnen de eigen organisatie van de departementen middels de juiste prikkels en 'checks and balances'. Dit proces zou versneld kunnen worden door interdepartementaal een afspraak maken over het eventueel verplicht opstellen van een publieke businesscase voor overheidsinvesteringen boven een bepaald drempelbedrag.

Daarbij blijft het einddoel voor ogen om het streven naar bedrijfseconomische doelmatigheid te verankeren binnen de gehele rijksoverheid.

### *Middelen*

Het belangrijkste middel van Financieringen om de beleidsdoelstelling te realiseren is de inzet van mensen die beschikken over de juiste kennis. Om deze reden blijft het belangrijk voldoende aandacht te besteden aan het werven van de juiste mensen met de benodigde competenties en ervaring en het op peil houden en versterken van competenties met behulp van geschikte opleidingen. Hiernaast is een sterk netwerk binnen de rijksoverheid noodzakelijk om zo tijdig bij een relevant project betrokken te raken en invloed uit te kunnen oefenen. Ten laatste zal het in voorkomende gevallen nodig zijn en blijven om (beperkte) uitgaven te doen aan extern advies, bijvoorbeeld bij juridische procedures.

### *Aanpak*

Om bovenstaande ambities effectief te kunnen realiseren is het voor Financieringen van belang om reeds in een vroeg stadium aangehaakt te zijn bij een relevant project. Het hiervoor benodigde mandaat is reeds omschreven in de comptabiliteitswet. Het komt nu aan op het maken van afspraken met de betrokken departementen. Uit de gehouden interviews is gebleken dat door departementen prijs wordt gesteld om duidelijkheid te hebben over de inzet en betrokkenheid van Financieringen. De toezichtafspraken die reeds gemaakt zijn met Rijkswaterstaat, het Rijksvastgoedbedrijf en Defensie werken goed en kunnen model staan voor soortgelijke afspraken met andere departementen.

Ook de rolverdeling tussen Financieringen en de IRF is een aandachtspunt waar in de toekomst bij aanvang van een project rekening mee gehouden zal moeten worden, bijvoorbeeld door het maken van afspraken over informatie-uitwisseling.

## 8.3

### **Besparingsvariant**

De RPE vereist een beschrijving van de beleidsopties wanneer er significant minder middelen beschikbaar zouden zijn, uitgaande van 20 procent minder budget. Normaalgesproken richt een beleidsdoorlichting zich op een artikel(deel) waarbij sprake is van forse beleidsuitgaven. Bij artikel 3 is dit echter niet het geval. De uitgaven die betrekking hebben op de activiteiten uit deze beleidsdoorlichting bestaan uit jaarlijks maximaal € 0,2 miljoen programmakosten (advieskosten) en € 1,2 miljoen apparaatskosten. Een besparing van 20% zijnde € 0,3 miljoen per jaar betekent effectief een verkleining van de formatie met 2,5 VTE. Dit zou betekenen dat Financieringen minder capaciteit zou hebben om een verantwoorde en doelmatige besteding van overheidsmiddelen te stimuleren en realiseren. Als gekort zou worden op de formatie dan zal een afweging over de invulling hiervan plaatsvinden in het kader van prioriteitstelling. Criteria hiervoor zijn onder meer het politieke en financiële belang van projecten alsmede de mate waarin Financieringen impact kan hebben. De taken en een inschatting van de capaciteit van Financieringen die benodigd is om deze taken uit te voeren is weergegeven in bijlage 8. Verder kan korting op de formatie ook direct leiden tot meer uitgaven elders binnen de rijksoverheid. Uit de interviews blijkt bijvoorbeeld dat departementen waar Financieringen nu betrokken is naar verwachting meer gebruik zullen maken van eigen mensen en externe adviseurs met bijkomende kosten.

## Bijlagen

## Bijlage 1: Definities en afkortingen

ADR	Audit Dienst Rijk
BF-regeling	Regeling Bijzondere Financiering
CDV	Concern Dienstverlener
DBFM(O)	Design Build Finance Maintain (Operate)
D&C	Design en Construct
DMP	Defensie Materieel Proces
DVD	Defensie Vastgoed Dienst
DVOW	Defensiebrede Vervanging Operationele Wielvoertuigen
EMVI	Economisch Meest Voordelige Inschrijving
EPEC	European PPP Expertise Centre
FEZ	De directie Financieel Economische Zaken
GKN	Gemeenschappelijke Kernenergiecentrale Nederland
HDFC	Hoofddirectie Financiën en Control
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
IPFA	International Project Finance Association
IRF	Inspectie der Rijksfinanciën
KBA	Kosten-Baten Analyse
KPI	Key Performance Indicator
MKBA	Maatschappelijke Kosten Baten Analyse
PPC	Publiek Private Comparator
PPI	De afdeling Publiek Private Investerings van het Ministerie van Financiën
PPS	Publiek Private Samenwerking
PPP	Public Private Partnership
PSC	Publieke Sector Comparator
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
RVB	Rijksvastgoedbedrijf
RWS	Rijkswaterstaat
SPOD	Sourcing P&O Diensten
VT	Voorafgaand toezicht
VTE	Voltijd Equivalenten

## Bijlage 2: Onderdelen Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (artikel 1 t/m 3)

### Artikel 1. Begripsbepalingen

1. In deze regeling wordt verstaan onder:

- a. *Onderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid*: het periodieke onderzoek, zoals bedoeld in artikel 20, tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2001;
- b. *Subsidie-evaluatie*: de evaluatie van een subsidie, zoals bedoeld in artikel 4:24 van de Algemene wet bestuursrecht;
- c. *Beleidsdoorlichting*: een synthese-onderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van (een substantieel, samenhangend deel van) het beleid, dat wordt gevoerd op grond van één of meer beleidsartikelen van de Rijksbegroting;
- d. *Doeltreffendheid van het beleid*: de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd;
- e. *Doelmatigheid van het beleid*: de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid.
- f. *Onafhankelijke deskundige*: een natuurlijk persoon die inhoudelijk deskundig is maar geen verantwoordelijkheid draagt voor het te onderzoeken beleid.

### Artikel 2. Onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid

1. Het onderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid kent de volgende kwaliteitseisen:

- a. het onderzoek maakt duidelijk welk beleid wordt onderzocht en wat de doelstellingen van dat beleid zijn;
  - b. het onderzoek beoogt de vraag te beantwoorden in hoeverre het beleid, alsmede de daarmee samenhangende uitgaven, doeltreffend of doelmatig is;
  - c. de conclusies van het onderzoek worden onderbouwd door onderliggende bevindingen;
  - d. de in het onderzoek gebruikte onderzoeksmethode is valide en betrouwbaar, het rapport geeft inzicht in de gebruikte evaluatiemethode en in de mogelijkheden en onmogelijkheden om de doeltreffendheid en/of de doelmatigheid van het betreffende beleid vast te stellen.
2. Bij de uitvoering van een onderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid wordt minimaal één onafhankelijke deskundige betrokken.
3. De onafhankelijk deskundige geeft een onafhankelijk oordeel over het uitgevoerde onderzoek.
4. De manier waarop een of meer onafhankelijke deskundigen bij het onderzoek betrokken is/ zijn geweest wordt beschreven in het onderzoeksrapport.

### Artikel 3. De beleidsdoorlichting

1. Al het beleid dat mede wordt gevoerd op grond van één of meer beleidsartikelen uit de Rijksbegroting wordt periodiek (bijvoorbeeld eens per vier jaar en ten minste eens in de zeven jaar) geëvalueerd in een beleidsdoorlichting. In de begroting en het jaarverslag wordt aangegeven welke beleidsdoorlichtingen in welk jaar zijn of worden uitgevoerd.

2. Een beleidsdoorlichting bevat in ieder geval de volgende onderdelen:

- a. een afbakening van het te onderzoeken beleidsterrein;
- b. de gehanteerde motivering voor het beleid en de met het beleid beoogde doelen;
- c. een beschrijving van het beleidsterrein en de onderbouwing van de daarmee gemoeide uitgaven;
- d. een overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en

- doelmatigheid en een onderbouwing van de gekozen evaluatieprogrammering;
- e. de effecten van het gevoerde beleid en een analyse en beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid, dat wil zeggen alle instrumenten in hun onderlinge samenhang, en – indien relevant – de effecten van het beleid op economische groei en regeldruk;
  - f. een beschouwing over de maatregelen die genomen kunnen worden ter verdere verhoging van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid;
  - g. een beschrijving van beleidsalternatieven indien er significant minder middelen (-/- 20%) beschikbaar zijn.
3. De minister die het aangaat, zendt de beleidsdoorlichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.
  4. Bij elke beleidsdoorlichting geeft ten minste één van de betrokken onafhankelijke deskundigen een oordeel over de kwaliteit van de beleidsdoorlichting en een toelichting op de betrokkenheid en inbreng van de onafhankelijke deskundige bij de totstandkoming van de beleidsdoorlichting. Deze toelichting wordt opgenomen in de beleidsdoorlichting of als bijlage meegestuurd naar de Tweede Kamer.
  5. Onverminderd hetgeen bepaald is in artikel 2, tweede lid, zijn onafhankelijke deskundigen die betrokken zijn bij een beleidsdoorlichting niet afkomstig van een ministerie. Medewerkers van inspectiediensten, de Auditdienst Rijk en departementale onderzoeksinstituten met een onafhankelijke status kunnen wel als onafhankelijke deskundige optreden.

## Bijlage 3: Samenstelling stuurgroep

De Stuurgroep bij deze beleidsdoorlichting is als volgt samengesteld:

Voorzitter: Helmer Vossers, directeur Financieringen, Ministerie van Financiën  
Pieter van Marken, plv. directeur Financieringen, Ministerie van Financiën  
Peter Torbijn, directeur Veiligheid en Risico's, Ministerie van Infrastructuur en Milieu  
Jos de Groot, directeur Telecommarkt, Ministerie van Economische Zaken  
Michael Beltman, directeur Begroting, Ministerie van Defensie  
Roger Mol, directeur Inkoop en Contractmanagement, Rijksvastgoedbedrijf  
Bob Demoet, Stafdirecteur directie Productie en Informatievoorziening, Rijkswaterstaat  
Jan Hoogteijling, plv. directeur FEZ, Ministerie van Financiën  
Hans de Pooter, sectiehoofd IRF/VJFA, Ministerie van Financiën



## Bijlage 4: Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen

### **DBFM(O)**

Bob Demoet, Stafdirecteur directie Productie en Informatievoorziening, Rijkswaterstaat  
Eva Klein Schiphorst, directeur Beleid en Transacties, Rijksvastgoedbedrijf  
Roger Mol, hoofd Inkoop & Contractmanagement, Rijksvastgoedbedrijf

### **Defensie**

Tülay Berk, Hoofddirectie Bedrijfsvoering Defensie, Voormalig medewerker Programmabureau Sourcing  
Martijn Delfgou, Projectleider DBBS  
Ard Dekker, Hoofddirectie Financiën en Control Defensie  
Taco Fens, Inspectie Rijksfinanciën sectie DEFEZ  
Jasper de Gelder, Hoofddirectie Bedrijfsvoering Defensie, Voormalig medewerker Programmabureau Sourcing  
Willem Groeneveld, Hoofddirectie Financiën en Control Defensie  
Niels Kastelein, Inspectie Rijksfinanciën sectie DEFEZ  
Jan der Kinderen, Defensie, voormalig projectleider Uitbesteding Cateringdiensten Defensie

### **Telecomfrequenties**

Mimoun El Ouarti, projectleider vanuit Agentschap Telecom  
Tom Visser, projectleider bij Economische Zaken

### **Financiële zekerheid**

Jean-Paul de Maat, coördinator bij DG Milieu en Internationaal, Ministerie van Infrastructuur en Milieu  
Paul Silvertant, senior beleidsadviseur Ministerie van Economische Zaken, dossierhouder GKN van maart 2014-mei 2015  
Jaco Stremmer, afdelingshoofd Economie en Luchtvaartpolitiek Ministerie van Infrastructuur en Milieu

## Bijlage 5: Interviewprotocol

### **Kennismaking en toelichting gesprek**

#### *Algemeen*

Aan het begin van het gesprek zal er een nadere kennismaking plaatsvinden. De geïnterviewde wordt bedankt voor zijn/haar bereidwilligheid om medewerking te verlenen aan het onderzoek. Er wordt een korte toelichting gegeven met welk doel dit interview wordt gehouden en waarom deze persoon voor dit interview is uitgenodigd en wat het tijdsbeslag van het gesprek is. De gespreksthema's worden kort benoemd en het gebruik en doel van evt. geluidsopnames wordt toegelicht. Tevens wordt benadrukt dat de gegevens zorgvuldig behandeld worden.

#### *Motivatie onderzoek*

Beoogt wordt om de kwaliteit van het onderzoek verder te verhogen door het houden van interviews met de bij de cases betrokken personen van de betreffende departementen.

### **Context en achtergronden overheidsproject**

#### *Motivatie*

De betrokkenheid van Financieringen bij het overheidsproject kan alleen geduid worden als de inhoud van het project zelf helder is. Om een beter begrip te krijgen van de context en achtergronden is het daarom belangrijk om hierover met de geïnterviewde in gesprek te gaan.

#### *Werkwijze*

Geïnterviewden krijgen van tevoren een beschrijving van het project, waarin de inhoud van het project, doelstellingen en rolverdeling beschreven worden. De context dient als een zijdelingse benadering van de beantwoording van de kernvragen. Hierop kan altijd worden teruggevallen indien een bepaald element in het project niet duidelijk is.

### **Kernvragen betrokkenheid Financieringen**

#### *Werkwijze*

In dit deel komt aan de orde waar deze interviewronde om draait: de betrokkenheid van Financieringen bij het overheidsproject. De kernvragen zijn onderverdeeld in drie hoofdthema's:

- (1) de rol van Financieringen,
- (2) de toegevoegde waarde van de inbreng van Financieringen, en
- (3) verbeteringen voor de toekomst.

Onder de vragen zijn *items* verzameld: mogelijke gespreksonderwerpen, punten van discussie, of termen die relevant kunnen zijn met het oog op de casus binnen de beleidsdoorlichting, die langs de weg van thema's en vragen afgepeld kunnen worden.

### **Thema 1 Rol Financieringen**

#### Motivatie:

1. Waren onze doelstellingen en inzet binnen het project helder?

#### *Items:*

2. Welke rol(len) speelde Financieringen?

*Items: (bedrijfs)economische instrumenten, kennisdeling, meerwerken, advies, stimuleren, toezicht*

3. Leverde(n) die rol(len) onduidelijkheid of problemen op?

*Items: netwerk, gezagsverhoudingen, agency/principaal-agent, andere actoren vanuit Financiën zoals IRF*

4. Was de rolverdeling tussen Financiën en het (andere) departement helder?

*Items:*

5. Vulden de verschillende rollen die betrokkenen hadden elkaar aan?

*Items:*

## **Thema 2 Toegevoegde waarde Financieringen**

### Motivatie:

6. Was er toegevoegde waarde door de betrokkenheid van Financieringen?

*Items: vs rol onafhankelijke adviseurs*

7. Heeft die betrokkenheid geholpen om het beleidsbelang van het departement doelmatiger te realiseren?

*Items:*

8. Wat heeft het gebruik van onze instrumenten (PPC/PSC/PBC) opgeleverd?

*Items: disconteren, concessie, scope, risico's (spreiding/interface), (M)KBA, input-/outputspecificaties,*

9. Hoe beoordeel je de samenwerking?

*Items:*

## **Thema 3 Verbeteringen voor de toekomst**

### Motivatie:

10. Wat had Financieringen anders kunnen doen?

*Items:*

11. Welke algemene tips heb je voor Financieringen?

*Items:*

## **Slotwoord**

De geïnterviewde wordt bedankt voor zijn openheid tijdens het gesprek en de tijd die hij beschikbaar heeft gesteld. Indien nodig worden afspraken gemaakt over na te sturen gegevens (duidelijk aangeven wat nog wordt verwacht en wanneer).

Het interview wordt uitgewerkt tot een verslag, waar de geïnterviewde zijn goedkeuring aan moet verlenen. Bij verwerking van de antwoorden bestaat kans dat bepaalde punten nog onduidelijk zijn; vraag daarom van tevoren of de geïnterviewde (al of niet telefonisch) in dat geval een toelichting zou willen geven. De verslagen zullen niet gepubliceerd worden.

## Bijlage 6: Literatuurlijst

### Literatuur

Algemene Rekenkamer (2013). *Contractmanagement bij DBFMO-projecten*. Onderzoeksrapport. Kamerstuk 33 639, nr. 2.

Bekkers, Frank et al. (2012). *De Waarde van Defensie*. Rapport, The Hague Centre for Strategic Studies, 16 september.

Lenferink, S. , T. Tillema , J. Arts (2013). Towards sustainable infrastructure development through integrated contracts: Experiences with inclusiveness in Dutch infrastructure projects, *International Journal of Project Management*, Volume 31, Issue 4, May 2013, Pages 615–627

Twist, M.J.W. Van (2007). “Op weg naar een verbrede toepassing van PPS in Nederland?”, in: Jeroen Sprenger et al. (eds.), *Per saldo. Overheidsfinanciën en fiscaliteit na twaalfjaar minister Zalm*. Den Haag: Sdu, 49-56.

### Gebruikte evaluaties telecomveilingen

*Evaluatie 2,6 GHz veiling*, PwC, 7 september 2010

*Evaluatie Multibandveiling*, Kwink Groep, 2 oktober 2014. Kamerstuk 24095 nr. 373.

*Advies over veiling van vergunningen 800,900 en 1800 MHz*, Amsterdam School of Economics van de Universiteit van Amsterdam, 31 januari 2011

## Bijlage 7: Budgettaire gevolgen van beleid

Onderstaande tabel geeft de financiële cijfers van beleidsartikel 3 'Financieringsactiviteiten publiek-private sector' weer zoals opgenomen in het jaarverslag van 2015. Zoals aangegeven is de scope van deze beleidsdoorlichting beperkt tot slechts een klein deel van de hieronder genoemde uitgaven.

Beleidsartikel 3 Financieringsactiviteiten publiek-private sector (bedragen x € 1.000)							
					Realisatie	Vastge- stelde begroting	Vershil
	2011	2012	2013	2014	2015	2015	2015
<b>Verplichtingen</b>	<b>1.027.232</b>	<b>68.581</b>	<b>13.595.835</b>	<b>- 1.435.070</b>	<b>1.760.839</b>	<b>19.314</b>	<b>1.741.525</b>
<b>Waarvan betalingsverplichting:</b>							
Verplichting kapitaalstorting							
Tennet	600.000	0	0	0	0	0	0
Meerjarenverplichting aan ING	461.193	67.858	- 79.228	56.707	0	0	0
Overbruggingskrediet SNS			1.100.000	0	0	0	0
Kapitaalinjectie SNS			2.200.000	0	0	0	0
Kapitaalinjectie Propertize			500.000	0	0	0	0
Aankoop SNS Bank					2.700.000	0	2.700.000
<b>Waarvan garantieverplichting:</b>							
Regeling BF	- 8.322	- 1.600	- 387	0	0	0	0
Garantie Counter Indemnity	0	0	0	- 950.000	0	0	0
Garanties en vrijwaringen staatsdeelnemingen	- 49.092	- 13.000	- 13.025	- 2.010	0	0	0

					Realisatie	Vastge- stelde begroting	Verschil
	2011	2012	2013	2014	2015	2015	2015
Garantie DNB winstafdracht			5.700.000	0	0	0	0
Garantie SNS Propertize			4.166.410	- 566.410	- 976.900	0	- 976.900
Waarvan overige verplichtingen	23.453	15.323	22.065	26.643	37.739	19.314	18.425
<b>Uitgaven</b>	<b>3.599.367</b>	<b>2.993.758</b>	<b>8.674.220</b>	<b>2.805.899</b>	<b>1.137.790</b>	<b>19.314</b>	<b>1.118.476</b>
<b>Vermogensverschaffing</b>							
Kapitaalstorting Tennet	300.000	300.000	0	0	0	0	0
Kapitaalinjectie SNS REAAL			2.200.000	0	0	0	0
Kapitaalinjectie Propertize			500.000	0	0	0	0
<b>Bekostiging</b>							
PPS	0	0	0	0	0	0	0
<b>Bijdrage aan RWT</b>							
NLFI (voorheen STAK)		5.250	5.250	17.100	17.920	10.000	7.920
<b>Lening</b>							
Management fee IABF	38.756	33.206	26.457	272	0	0	0
Funding fee IABF	3.242.213	2.644.371	4.807.961	2.778.201	0	0	0
Incidentele uitgaven IABF			18.960	246	0	0	0
Overbruggingskrediet SNS			1.100.000	0	0	0	0
<b>Garantie</b>							
Regeling BF	0	0	6	6	0	0	0
Dotatie begrotingsreserve TenneT	4.800	4.800	4.800	4.800	4.800	4.800	0
Uitbetalingen garanties en vrijwaringen			575	0	0	0	0
Overig					36	100	- 64
<b>Acquisitie</b>							
Aankoop SNS Bank					1.101.950	0	1.101.950
<b>Opdrachten</b>							
Uitvoeringskosten staatsdeelnemingen	13.598	6.131	10.211	5.274	13.084	4.414	8.670
<b>Ontvangsten</b>	<b>9.925.613</b>	<b>5.131.796</b>	<b>9.603.301</b>	<b>8.858.957</b>	<b>7.518.712</b>	<b>2.929.491</b>	<b>4.589.221</b>
<b>Vermogensonttrekking</b>							
Opbrengst onttrekking vermogens- titels	9.000	12.441	0	0	0	0	0
Dividend staatsdeelnemingen	423.226	312.510	606.876	679.937	794.990	530.000	264.990
Winstuitkering DNB	544.278	749.494	1.974.773	1.118.639	903.252	864.000	39.252
waarvan Griekse inkomsten ANFA			43.882	27.427	35.000	44.000	- 9.000
waarvan Griekse inkomsten SMP			163.852	134.897	98.000	104.000	- 6.000
Afdracht Holland Casino	0	0	0	0	0	0	0
Afdrachten Staatsloterij	102.423	100.000	82.910	84.700	74.700	90.000	- 15.300
Opbrengst verkoop vermogens- titels	150	38	131.965	4.111	3.838.194	0	3.838.194
Dividend Financiële instellingen	216.244	121.302	488.400	423.900	763.900	400.000	363.900
Rijksbijdrage Landwinning							
Havenbedrijf Rotterdam	0	0	295.482	0	0	0	0
<b>Bijdrage aan RWT</b>							
NLFI		2.419	4.134	15.417	16.276	9.250	7.026
<b>Leningen</b>							
Verwachte portefeulle ontvangsten IABF	3.012.250	2.433.653	4.275.292	4.231.221	0	0	0
Garantiefee IABF	85.262	73.054	58.205	0	0	0	0
Additionele fee IABF	55.409	46.350	35.319	1.229	0	0	0
Additionele garantie fee IABF	128.048	109.713	87.413	163	0	0	0
Verhandelbaarheidsfee	0	14.807	17.659	615	0	0	0
Incidentele ontvangst IABF			379.490	0	0	0	0
Overbruggingskrediet SNS					1.100.000	0	1.100.000
Rente SNS-krediet			6.898	20.608	11.533	0	11.533
Coupon SNS-krediet					0	484	- 484
Rente en aflossing diverse leningen	62.999	0	0	0	0	0	0
Aflossing kapitaalverstrekkingen ING, Aegon en SNS Reaal	3.500.000	750.000	750.000	1.500.000	0	683.333	- 683.333
Couponbetaling en/of boetebe- taling kapitaalversteking ING, Aegon en SNS Reaal	1.750.472	375.000	375.000	750.000	0	341.183	- 341.183
<b>Garantie</b>							
Garantie overig	658	210	278	916	924	0	924
Premie-ontvangsten garantie TenneT	4.800	4.800	4.800	4.800	4.800	4.800	0
Premie-inkomsten Counter Indemnity	25.555	25.555	25.555	12.493	0	6.441	- 6.441
Garantie fee Propertize				1.920	9.641	0	9.641
<b>Opdrachten</b>							
Terug te vorderen uitvoerings- kosten staatsdeelnemingen	4.839	450	2.852	8.288	502	0	502

Bij het opstellen van dit jaarverslag kon nog geen gebruik worden gemaakt van de definitieve - van een accountantsverklaring voorziene -  
iaarrekening van de NWB.

## Bijlage 8: Projectenoverzicht

Deze bijlage geeft een overzicht weer van de projecten in de periode 2010-2015 die Financieringen heeft ondernomen om invulling te geven aan de in deze beleidsdoorlichting onderzochte beleidsdoelstelling. Dit overzicht is exclusief kleine 'one-off' projecten waarbij bijvoorbeeld eenmalig advies is gegeven over een bedrijfseconomische kwestie of waarbij de betrokkenheid van Financieringen slechts van zeer korte duur is geweest.

De projecten zijn als volgt onderverdeeld:

1. DBFM(O)-beleid
2. DBFM(O)-toezicht
3. Contractmanagement
4. Investeringsprojecten
5. Innovatieve financiering
6. Defensieprojecten
7. Bedrijfsvoering en organisatie-inrichting
8. Exclusieve rechten
9. Financiële zekerheidstelling

In onderstaande tabel staat een grove inschatting van de inzet van capaciteit per gebied in 2010 – 2015. De inzet kent forse fluctuaties mede op basis van prioriteitstelling.

### *Inzet capaciteit*

	FTE per jaar
DBFM(O)-beleid en -toezicht	1,5 – 3,5
Contractmanagement	0,5 – 1,5
Investeringsprojecten	1,0 – 3,0
Innovatieve financiering	0,5 – 1,5
Defensieprojecten	1,0 – 3,0
Bedrijfsvoering en organisatie-inrichting	0,5 – 2,5
Exclusieve rechten	0,5 – 1,5
Financiële zekerheidstelling	0,5 – 1,5
Overig	0,5 – 2,0

## 1. DBFM(O)-beleid en toezicht

### *Beschrijving*

Financieringen geeft invulling aan de verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën voor het DBFM(O)-beleid en -toezicht. Dit beleid wordt toegepast door departementen op het moment dat zij projecten in de markt zetten waarbij een dergelijk contract wordt overwogen.

Doel van het DBFM(O)-beleid is dat de overheid bij investeringen in o.a. gebouwen en infrastructuur meer kwaliteit voor minder geld ('value for money') realiseert. DBFM(O) is een middel en geen doel op zich

### *Inzet*

Financieringen geeft het beleid rond DBFM(O) onder meer vorm door:

- het coördineren van een standaardcontract voor zowel huisvestings- als infrastructuurprojecten;
- het coördineren van een overleg tussen de verschillende departementen die DBFM(O)-contracten toepassen (PPS-directeurenoverleg);
- het adresseren van kwesties die de uitvoering van DBFM(O)-projecten raken, zoals bijvoorbeeld het betrekken van institutionele beleggers en het opstellen van een kader voor herfinanciering;
- meewerken aan concrete DBFM(O)-projecten om gevoel te houden bij hoe het beleid in de praktijk wordt vormgegeven;
- het voorzien in informatievoorziening over DBFM(O) aan de Tweede Kamer
- het up-to-date houden van de handleiding PPC en PSC

Departementen zijn zelf verantwoordelijk voor de juiste uitvoering van het DBFM(O)-beleid bij de projecten die daarvoor in aanmerking komen. Hierop wordt toegezien door Financieringen, zie ook verderop in deze bijlage.

Daarnaast houdt toezicht op de doelmatigheid bij DBFM(O). Op basis hiervan kan Financiën zich uitspreken over de doelmatigheid van elk DBFM(O)-contract voorafgaand aan de aanbesteding en tijdens de exploitatiefase. De departementen zijn uiteraard zelf in eerste instantie verantwoordelijk voor besluitvorming, uitvoering en verantwoording van DBFM(O)-projecten, zoals dat ook voor niet-DBFM(O) projecten geldt. Sinds 2013 heeft Financiën toezichtafspraken met het Rijksvastgoedbedrijf en IenM/RWS. Het gaat hierbij om toezicht op basis van "comply or explain" en "need to know". "Comply or explain" betekent dat partijen zich dienen te houden aan de betreffende DBFM(O)-contractstandaarden. Voorgenomen afwijkingen dienen gemotiveerd aan Financiën te worden voorgelegd.

Er zijn geen programma-uitgaven op artikel 3 gemoeid met de totstandkoming van het DBFM(O)-beleid.

### *Resultaten*

Nederland heeft een toppositie bereikt op het gebied van DBFM(O). Projecten worden op tijd, binnen budget en volgens de gewenste kwaliteit gerealiseerd. De meerwaarde ten opzichte van traditionele uitvoering van de tot nu toe uitgevoerde DBFM(O)-projecten bedraagt circa € 1,5 miljard. Per project is dit circa 10-15% van de contractwaarde.



Overzicht projecten DBFM(O)-beleid

Project	Jaar	Omschrijving
Kabinetsvisie	2011	Beleid maken
Voortgangsrapportage DBFM(O) 2012	2012	
Voortgangsrapportage DBFM(O) 2014	2014	
Maatregelen kredietcrisis	2012	Beleid maken
Standaarddocumenten	Doorlopend	Coördinatie updates DBFM(O)-standaardcontract en –leidraad
Update handleiding PPC	2012	
Update handleiding PSC	2013	
Betrekken institutionele beleggers / pilot index-linked	2011-2012	
Marketing Nederlandse projecten	Doorlopend	Actieve deelname aan congressen met als doel kennisdeling en promotie van Nederlandse DBFM(O)-projecten
Checklist herfinanciering	2015-...	Ontwikkelen kader/standaardwerkwijze voor herfinancieringen bij DBFM(O)-projecten
Doorontwikkelen contractmanagement	2014-...	O.a. ontwikkelen van KPI's om meerwaarde van DBFM(O)-projecten te borgen
Monitoren gevolgen aanbestedingswet 2012	2012-2013	
Toezichtafspraken met RWS, RVB en Defensie	2013	
Toezicht vooraf op materieel significante wijzigingen bij DBFM(O) projecten, conform toezichtafspraken	doorlopend	
Toezicht achteraf op getekende contracten	doorlopend	
Tolwegen	2011	Onderzoek naar mogelijkheden tolheffing bij DBFM-wegen
IBO Infracfonds	2015	Deelname aan klankbordgroep Interdepartementaal Beleidsonderzoek over het Infracfonds
Technische assistentie	Doorlopend	Informereren en helpen van andere landen aan de hand van de Nederlandse ervaring met en aanpak bij PPS/DBFM(O)-projecten

Projecten van uitvoerende departementen waaraan is meegewerkt

Project	Jaar	Omschrijving
Aanbesteding Zeesluis IJmuiden	2014-15	Meewerken in financieel team aanbesteding
Aanbesteding A1/A6	2013-14	Meewerken in financieel team aanbesteding
Aanbesteding A9	2014-15	Meewerken in financieel team aanbesteding
Aanbesteding A6	2015-16	Meewerken in financieel team aanbesteding
Aanbesteding Rijnstraat 8	2013-14	Meewerken in juridisch team aanbesteding
Aanbesteding RIVM	2012-13	Meewerken in financieel team aanbesteding
Aanbesteding Marinierskazerne Vlissingen	2015-...	Meewerken in financieel team aanbesteding
Herfinanciering A1/A16	2015-...	Meewerken in financieel team aanbesteding

## 2. Contractmanagement

### *Beschrijving*

Onderzoek van de ARK in 2013 heeft uitgewezen dat het DBFM(O) contractmanagement verder versterkt dient te worden. Stevig contractmanagement is een belangrijke voorwaarde om de verwachte meerwaarde van DBFM(O)-contracten te realiseren. De focus voor het versterken van het contractmanagement ligt momenteel op twee hoofdoelen die hieronder staan beschreven.

### Doel 1: verbeteren van de organisatie bij huisvestingsprojecten

Om stevig contractmanagement te kunnen uitvoeren is het van belang dat de organisatie van het contractmanagement helder is. Op dit moment is het contractmanagement van DBFMO projecten versnipperd en per project specifiek geregeld. Dit leidt tot inefficiënties (het wiel wordt telkens opnieuw uitgevonden), onduidelijkheid over verantwoordelijkheden, intransparantie over de performance en beperkte mogelijkheden om leerervaringen onderling uit te wisselen.

### Doel 2: verbeteren van de kwantitatieve performance

De Rekenkamer gaf in haar rapport ook aan dat er weinig informatie voorhanden is, op basis waarvan de performance van DBFM(O) beoordeeld kan worden. De Rekenkamer kan daarom ook niet vaststellen of de vooraf geprognosticeerde meerwaarde ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Er dient beter zicht te komen op de kwantitatieve performance van het contractmanagement.

### *Relevantie*

Totaal wordt er van 2016 tot 2028 cumulatief € 6,7 mld. (infra) en € 1,6 mld. (huisvesting) = € 8,4 mld. aan beschikbaarheidsvergoedingen betaald.

### *Inzet*

Het verbeteren van contractmanagement is een project op zich dat is op te delen in de twee eerder genoemde doelen; 1) verbeteren van de organisatie bij huisvesting en 2) het verbeteren van de transparantie van de kwantitatieve performance. Deze twee doelen zijn op hun beurt weer onder te verdelen naar activiteiten die bijdragen aan het bereiken van deze doelen.

Financiering/PPI ziet actief toe op de voortgang van de onderzoek door (regelmatig) contact te hebben met de betrokken partijen (RVB, RWS, DGOO en CDV's). Indien de voortgang achterblijft wordt vanuit de beleidsverantwoordelijkheid voor DBFMO bijgestuurd. Bovendien draait Financiën/PPI mee in de verschillende werkgroep(en) waarbij opgedane kennis bij PPS-projecten en SGO-5 ingebracht wordt en tegelijkertijd toeziet op de voortgang van de werkgroep.

### 3. Investeringsprojecten

#### *Beschrijving*

Het Rijk doet met enige regelmaat investeringen in grote projecten. Voornaamste doelstelling van dergelijke projecten is het realiseren van beleid. In de periode die in deze beleidsdoorlichting wordt onderzocht, is de aandacht voor doeltreffendheid en doelmatigheid van grote (investerings-)projecten verder toegenomen. Het gebruik van bedrijfseconomische instrumenten, zoals businesscases, adequate inrichting van de governance en juiste toepassing van (publiek-private) financieringsprincipes, draagt bij aan het op tijd, binnen budget en met de beoogde effecten realiseren van overheidsprojecten. Zo is de afgelopen jaren een grote slag geslagen met het uitbouwen van de publieke businesscase als een toonaangevend instrument binnen de rijksoverheid.

#### *Inzet*

Financieringen is in de periode 2010-2015 betrokken geweest bij diverse investeringsprojecten van verschillende departementen. De minister van Financiën ziet toe op de doelmatigheid van investeringsprojecten. Deze verantwoordelijkheid vloeit voort uit de comptabiliteitswet, uit onderliggende regelingen als het Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen en uit de kaderstellende afspraken die zijn gemaakt over de toepassing van publieke businesscases. De uitvoering van deze projecten vindt onder verantwoordelijkheid van betreffende vakminister plaats.

De rol van Financieringen wordt ingevuld vanuit de aanwezige bedrijfseconomische expertise; specialistische kennis over financieringen, business cases, governance, projectmanagement, risicobeheersing alsmede juridische expertise over aanbestedingen.

Financieringen heeft bij die investeringsprojecten verschillende rollen:

- Beleidsmaker voor bedrijfseconomische instrumenten zoals de publieke businesscase, PPC en PSC.
- Toezichthouder op het de toepassing van bedrijfseconomische instrumenten zoals businesscases en (publiek-private) financieringsprincipes.
- Advisering over het gebruik van bedrijfseconomische principes.
- Meewerkend in projecten aan voorbereiding, besluitvorming, uitvoering en (indien van toepassing) aanbesteding en contractvorming.

#### *Resultaten*

Financieringen heeft in de periode van de beleidsdoorlichting zowel direct bijgedragen aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van investeringsprojecten, als indirect. In directe betrokkenheid is toezicht gehouden, geadviseerd en in voorkomende gevallen meegewerkt aan projecten als ERTMS, C2000 en de verkoop van een aantal uitvoeringsorganisaties. Indirect draag Financieringen bij door de ontwikkeling van bedrijfseconomische instrumenten (handleiding en beleid publieke businesscase en verbreding PPC), het verzorgen van opleidingen en het rijksbreed delen van kennis en ervaring. Enkele voorbeelden:

- Verbreding van de handleiding publiek-private comparator (PPC), zodat deze voor nagenoeg alle investeringsprojecten gebruikt kan worden als afwegingsinstrument voor de meest geschikte uitvoeringsvariant.
- Introductie Handleiding publieke businesscase en kaderstelling omtrent de toepassing daarvan.
- Vergroting van doelmatigheid en doeltreffendheid van meerdere grote investeringsprojecten door toezicht, advies en medewerking.

#### *Overzicht investeringsprojecten*

Project	Jaar	Omschrijving
ERTMS (I&M)	2015-heden	Toeziën op en adviseren bij uitvoeren PPC en bij formuleren aanbestedings- en contracteringsstrategie ERTMS. Totale projectwaarde 2,6 miljard.
Handleiding publieke businesscase	2015-heden	Handleiding Publieke businesscase ontwikkeld en Rijksbreed beleid gemaakt voor de toepassing daarvan. Structureel toezicht op goed gebruik van publieke businesscases, in samenwerking met de financiële kolom.
Advisering publieke businesscases	2010-heden	Advisering bij het opstellen van diverse businesscases door beleidsdepartementen.
Seminar Succesvolle overheidsprojecten	2016	Hoogambtelijk seminar met als doel het delen van kennis en leren van ervaringen tussen bij overheidsprojecten betrokken partijen.
Opleidingen Rijksacademie	2010-heden	Diversie opleidingen verzorgd in het opstellen, lezen en interpreteren van publieke businesscases en de rol van de toezichthouder daarbij.
Social Impact Bonds (V&J)	2014-16	Advisering inzake de toepassing van een innovatief financieringsinstrument "Social Impact Bond" (SIB) om ex-gedetineerden aan het werk te helpen en zo recidive te verlagen.
EnergieRijk (BZK)	2012-13	Advisering bij businesscase voor de opwekking van duurzame energie op overheidsgronden en –gebouwen.
C2000	2013	Advisering en toezicht bij het opstellen van een PPC voor beheer en doorontwikkeling van C2000.
Verkoop Almata en De Lindenhorst	2012-14	Advisering bij privatisering van twee instellingen voor gesloten jeugdzorg.
Verkoop NVI	2010-12	Advisering bij en toezicht op de verkoop van de productiefaciliteiten van het Nederlands Vaccin Instituut (NVI). Verkoopopbrengsten 32 miljoen euro.
Verzelfstandiging IntraVacc (VWS)	2015-heden	Advisering bij privatiseringstraject.
Afkoop leningen VWS	2013	Advisering aan VWS over afkoop bankleningen (Pasana en Zonnehuizen).
Rijks schoonmaakorganisatie	2013-16	Advisering bij opstellen en later herijking van businesscase. Deelname aan begeleidingscommissie en rekengroep.
Verbreden handleiding PPC	2012-13	Ontwikkelen: Verbreding van de handleiding publiek-private comparator (PPC), zodat deze voor nagenoeg alle investeringsprojecten gebruikt kan worden als afwegingsinstrument voor de meest geschikte uitvoeringsvariant.
Onderzoek "PPS voor ICT"	2012-13	Onderzoek in ICCIO-verband naar de toepasbaarheid van PPS-principes voor projecten met een grote ICT-component.
Windenergie op zee	2010-11	Advisering bij en toezicht op een vergelijking van verschillende PPS-constructies

#### **4. Innovatieve financiering**

##### *Beschrijving*

Sinds enige jaren worden, naast de meer gangbare instrumenten zoals subsidies en fiscale faciliteiten (oa belastingaftrek), ook vormen van *innovatieve financiering* ingezet bij de uitvoering van beleidsplannen. Het huidige kabinet zet op verschillende beleidsterreinen het instrument revolverend fonds in. Vanuit zo'n fonds worden investeringen gefaciliteerd door middel van inbreng van kapitaal, verstrekken van leningen en/of afgeven van garanties. Het Rijk ontvangt hier, als vergoeding voor het gelopen risico, rendementen over. Bovendien is het de bedoeling dat de ingezette middelen aan het einde van de looptijd terugvloeien. De middelen kunnen daarna opnieuw worden ingezet, waardoor het fonds *revolveert*. Naast revolverende fondsen zijn andere vormen van innovatieve financiering in gebruik om beleid te realiseren.

##### *Inzet*

In het regeerakkoord Rutte II wordt het gebruik van vormen van innovatieve financiering op een aantal beleidsterreinen, zoals ontwikkelingssamenwerking en duurzaamheid in de bebouwde omgeving, aangekondigd. Binnen de overheid is in beperkte mate kennis en ervaring met dit soort instrumenten aanwezig. De bedragen die gemoeid zijn met dergelijke fondsen zijn vaak groot, evenals de politieke en financiële risico's. Financieringen is vanuit haar bedrijfseconomische expertise en de aanwezige kennis en ervaring met (publiek- private) financiering betrokken. Zij adviseert hoe op verantwoorde wijze gebruik gemaakt kan worden van verschillende vormen van innovatieve financiering en ziet toe op een evenwichte risicoverdeling. In een enkel geval heeft Financieringen meegewerkt aan het voorbereiden, aanbesteden en door de markt laten uitvoeren van een revolverend fonds. De uitvoering van deze projecten vindt onder verantwoordelijkheid van betreffende vakminister plaats.

##### *Resultaten*

Verantwoord gebruik van innovatieve financieringsinstrumenten zoals revolverende fondsen, al dan niet publiekprivaat gefinancierd, kan leiden tot verhoogd rendement bij overheidsprojecten.

Overzicht projecten innovatieve financiering

Project	Jaar	Omschrijving
Nationale Hypotheekinstelling (NHI)	2013-2015	Advisering bij onderzoek naar en besluitvorming over de oprichting van een Nationale Hypotheekinstelling, die voordeliger financiering van hypotheek mogelijk moest maken.
Nederlandse Investeringsinstelling (NLII)	2013-2014	Advisering bij de oprichting van de NLII, een instelling om institutionele beleggers zoals pensioenfondsen en verzekeraars in staat te stellen direct in de Nederlandse economie te investeren.
Stichting Waarborgfonds Eigen Woning – Nationale Hypotheekgarantie (WEW/NHG)	2015-2016	Advisering bij een onderzoek naar de risicoindicatoren en - normering voor de Nationale Hypotheekgarantie.
Nationaal Energiebespaarfonds (NEF, RFE1)	2013-heden	Toezicht en advisering bij een revolverend fonds waaruit leningen aan woningeigenaren worden verstrekt om te investeren in energiebesparing. Beoogde omvang fonds: € 300 miljoen.
Fonds energiebesparing huursector (RFE2)	2013-2014	Toezicht en advisering bij de oprichting van een binnen de overheid gepositioneerd revolverend fonds dat laagrentende leningen verstrekt voor het uitvoeren van renovaties aan woningen in de huursector met een zeer hoge energiebesparingsambitie.
Garantiefonds voor energiebesparing bij VvE's (RFE3)	2014 - 2015	Toezicht en advisering bij de voorgenomen oprichting van een garantiefonds voor afdekking van kredietrisico op leningen aan VvE's. Fonds is uiteindelijk niet opgericht.
Fonds Duurzaam Funderingsherstel	2016-heden	Toezicht en advisering bij een voorstel voor het oprichten van een Fonds Duurzaam Funderingsherstel. Het voorstel zet in op een gerichte aanpak ten aanzien van huiseigenaren die te maken hebben met urgente funderingsproblemen bij hun woning door instelling van een collectief gedragen funderingsfonds.
Dutch Good Growth Fund (DGGF)	2014-heden	Toezicht, advies en medewerking aan DGGF onderdeel 'Investeren lokaal MKB', een revolverend investeringsfonds voor lokaal MKB in ontwikkelingslanden. Omvang fonds: € 175 miljoen
Onderzoek Nederlandse Financieringsinstelling voor Economische Ontwikkeling (NFEO)	heden	Meewerken aan onderzoek naar de mogelijkheden van bundeling van financieringsarrangementen (kredieten, garanties, participaties) voor MKB en Innovatie, Energie en Klimaat en voor Internationale Investerings en Export in één organisatie.

## 5. Defensieprojecten

### *Beschrijving*

In de periode die in deze beleidsdoorlichting onderzocht wordt, is Defensie een krimpende organisatie met minder financiële middelen. Tegelijkertijd nam het belang van inzetbaarheid en effectiviteit en daarmee het belang van efficiëntie toe. Dit werd vanaf 2014 nog urgenter. Om de ambitie van een veelzijdig en flexibel inzetbare krijgsmacht te realiseren, focust Defensie zich op haar kerntaken en zoekt zij naar manieren om de ondersteunende diensten doelmatiger te organiseren. Financieringen heeft vanuit haar bedrijfseconomische expertise Defensie op verschillende dossiers ondersteund. Doelstelling hierbij was doelmatigheid op projectniveau te vergroten door transparantie, kostenbewustzijn en het inbouwen van prikkels. Dit door het implementeren en gebruiken van bedrijfseconomische principes bij investeringsbeslissingen. Het einddoel is het creëren van een bedrijfsvoering en cultuur waarbinnen men door juiste prikkels continu op zoek gaat naar optimalisaties of verbeteringen van doelmatigheid.

### *Inzet*

Concreet is Financieringen in de periode 2010-2015 betrokken geweest bij het sourcingsprogramma, de herijking van het DMP proces, advisering over het verwervingsproces, advisering en beoordeling van business cases en het secretariaat van het IBO wapensystemen. Financieringen heeft daarbij verschillende rollen gehad:

- Toezichthouder op het gebruik en de uitvoering van PPC's en PSC's;
- Kennisdeling als docent van in-house sourcingcursussen aan Defensie medewerkers.
- Advisering over de inrichting van processen en het gebruik van bedrijfseconomische principes;
- Meewerkend in dossiers aan de voorbereidingen van besluitvorming, aanbesteding en contractvorming;
- Beleidsmaker van DBFM(O) en eigenaar van de door Defensie gehanteerde handleidingen PPC, PSC en publieke business case.

### *Resultaten*

Gezien de uitdagingen waar Defensie in de periode 2010-2015 voor stond en voor blijft staan, is de organisatie zich bewust van de noodzaak de efficiëntie te vergroten. Hier zijn belangrijke stappen in gemaakt. De inzet van Financieringen heeft geholpen bij deze bewustwording. De processen en gedachten binnen de Defensieorganisatie zijn langzaam aan het veranderen: Er worden transparante afwegingen gemaakt, de kennis over het gebruik van businesscases neemt toe, investeringen worden over de hele levensduur bekeken en het verwervingsproces wordt hiermee in lijn gebracht.

- Afspraken over gebruik van en toezicht op bedrijfseconomische instrumenten zoals PPC en PSC.
- Handleiding publieke business case wordt "vertaald" voor Defensie en ingebed in de organisatie.
- Enkele diensten zijn uitbesteed aan de markt zoals DBBS en DVOW.
- De aanbesteding van DBBS heeft geleid tot een prestatiecontract met een marktpartij waarbij betaald wordt op basis van beschikbaarheid.
- Bij DVOW is een geïntegreerd contract afgesloten waaraan een analyse ten grondslag ligt van welke activiteiten er beter uitbesteed cq zelf gedaan konden worden. Ook is er een risicoverdeling gemaakt waarbij risico's bij de partij liggen die deze het beste kan beheersen.
- Trainingen gegeven aan Defensiemedewerkers waardoor kennis in eigen

organisatie toegenomen is.

- Periodiek overleg met HDBV en HDfC over vergroten van doelmatigheid door toepassing van bedrijfseconomische principes.
- Wijzigingen in DMP proces waardoor nu gestart wordt met een functionele behoeftestelling hetgeen ruimte biedt voor het onderzoeken van alternatieven.

#### Overzicht projecten

Project	Jaar	Omschrijving
Outsourcing IV/ICT Defensie	2011-2014	Advisering bij en toezicht op outsourcingstraject Defensie (aanbestedingsstrategie, businesscase, PSC). 1700 VTE en budget € 250 -500 mln. Project is beëindigd en in nieuwe vorm voortgezet (Grensverleggende IT) waarbij geen sprake meer is van outsourcing..
Programma Grensverleggende IT	2014- ...	Advisering bij en toezicht op programma Defensie ter vervanging en verbetering IT omgeving (aanbestedingsstrategie, businesscase, PSC).
Uitbesteding Cateringdiensten Defensie	2012-2015	Advisering bij en toezicht op outsourcingstraject Cateringdiensten Defensie (aanbestedingsstrategie, businesscase, PSC). Ca. 800 VTE en budget € 50 – 100 mln. Project is voortijdig beëindigd in 2015. Er wordt op een andere manier samenwerking met de markt gezocht zonder overgang van personeel.
Vastgoeddiensten (DVD)	2012-2013	Advisering bij en toezicht op het sourcingsonderzoek bij Defensie Vastgoed Dienst. Project is beëindigd na samenvoeging van DVD en Rgd in Rijksvastgoedbedrijf. Ca. 850VTE en budget van € 25 –200 mln.
Instandhouding wielvoertuigen tot 7,5 kN (DVOW)	2011- ...	Advisering bij en toezicht op outsourcingstraject Defensiebrede Vervanging Operationele Wielvoertuigen. Contract behelst investering en onderhoudsperiode. 50-100 VTE en budget van < € 5 mln.
Instandhouding landsystemen	2013	Advisering bij en toezicht op het sourcingonderzoek naar de instandhouding van meerdere landsystemen (zoals de CV90, Boxer, Fennek, Bushmaster, Viking en BV206). Hierbij bleek onvoldoende marktpotentieel. De markt zal voor het uitvoeren van deelwerkzaamheden worden ingeschakeld.
Instandhouding Cougar	2013-2015	Advisering bij en toezicht op het uitvoeren van een sourcingsonderzoek naar de instandhouding van de Cougar. Dit wordt deels uitbesteed; deels blijft Defensie het doen.
Instandhouding Chinook	2013	Advisering bij en toezicht op het uitvoeren van een sourcingsonderzoek naar de instandhouding van de zeventien Chinookhelikopters. Hieruit is gebleken dat een privaat alternatief geen meerwaarde biedt.
Instandhouding kleine en lichte vaartuigen	2013	Advisering bij en toezicht op het sourcingonderzoek naar de instandhouding van de vloot van ruim 250 kleine en lichte vaartuigen van Defensie. Budget € 10 -20 miljoen per jaar, 25 - 50 VTE. Dit wordt deels uitbesteed; deels blijft Defensie het doen.
Kalibratie meet- en testapparatuur	2013-2014	Advisering bij en toezicht op het sourcingonderzoek en aanbesteding van de kalibratie van generieke meet- en testmiddelen. Budget minder dan € 10 miljoen per jaa, 50 à 100 VTE. Onderzoek heeft aangetoond dat uitbesteden geen (financieel) meerwaarde heeft.
DBBS	2011-2016	Advisering bij en toezicht op aanbesteding Defensie Bewaking- en Beveiligingsysteem. Betrokken bij sourcingafweging (PPC en PSC), contract en aanbestedingstrategie. 12 VTE,



		investeringsbudget € 100 – 250 mln. en exploitatie < € 25 mln. per jaar.
SPOD	2014-2015	Toezicht op gebruik van PPC bij sourcing P&O-domein (SPOD), een clustering van acht verschillende elementen in de P&O-dienstverlening. Budget 50 à 100 miljoen per jaar. PPC'n hebben geleid tot besluit niet te outsourcen. Interdepartementale samenwerking wordt onderzocht.
Sourcing objecten VOSS (Vernieuwing Operationeel Systeem Soldaat)		Toezicht op business case VOSS
Smart L	2011-2015	Toezicht op sourcingtoets (onderhoud / instandhouding)
BV 206	2013	Toezicht op Startnotitie sourcingsonderzoek "Midlife Upgrade BV206D".
MALE UAS (Drones)		Toezicht op PPC
ACOR (Anti Corrosie programma voor vliegend materieel)		Toezicht op PPC
Herbelegging vastgoed/Schuifplan Ermelo		Toezicht op PPC afspraken bij reshuffeling van huisvesting. Akkoord gegaan met het niet-uitvoeren PPC
F-100 motorenonderhoud (DEF)	2010-2012	Advisering bij en toezicht op inrichting PPS-constructie Vanaf juli 2016 is de private partner volledig verantwoordelijk voor het onderhoud.
F-135 motorenonderhoud (DEF)	2014-2015	Toezicht op uitvoering en parameters businesscase en inrichting PPS-constructie (o.a. risicoverdeling).
Herijken DMP-proces Defensie	2015-...	Advisering bij bevordering van efficiëntie in bedrijfsvoering en aanbestedingsproces
IBO Wapensystemen	2015	Deelname aan werkgroep Interdepartementaal Beleidsonderzoek 'Wapensystemen' bij Defensie met als doel doelmatigheid bij investeringen in wapensystemen te vergroten door dmv internationale samenwerking en/of geïntegreerde contracten schaalgrootte te vergroten.
Sourcingprogramma Defensie	2012-2014	Adviseren bij en stimuleren van sourcingprogramma van Defensie, ontwikkelen templates voor sourcingproducten, actief meegewerkt in het programmabureau sourcing van Defensie.

## 6. Bedrijfsvoering en organisatie-inrichting

### *Beschrijving*

Bij de rijksoverheid zijn in de afgelopen meerdere veranderingen en reorganisaties in gang gezet. Vaak waren taakstellingen daar de aanleiding toe. Ook waren doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering niet altijd op orde. Voorbeelden zijn opeenvolgende programma's met als doel goedkopere en betere ondersteunende bedrijfsvoering. Sturingsrelaties tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en de rol van toezichhouders daarbij zijn vaak onderwerp. Daarnaast wordt kritisch gekeken naar sourcing-, verwervings- en inkoopprocessen. Als instrument wordt onder andere gebruik gemaakt van publieke businesscases. Het is van belang dat het Rijk grip krijgt op de apparaatuitgaven, waaronder die aan bedrijfsvoering. Dat kan door een combinatie van kaderstelling en zakelijke aansturing met ken- en stuurgetallen (KPI's), gericht op doelbereiking binnen de daarvoor beschikbaar gestelde middelen.

### *Inzet*

De minister van Financiën ziet toe op het doelmatig beheer van de financiële middelen van het Rijk. De minister van BZK stelt het generieke bedrijfsvoeringbeleid vast en voert dit, met de andere departementen, uit. Financiën ziet onder andere toe op de doelmatigheid van het beleid en de uitvoering daarvan. Financieringen heeft, als bedrijfseconomisch adviseur, kennis van en ervaring met onderwerpen als strategie, governance, sourcing en resultaatmeting met KPI's.

Namens de minister van Financiën voert Financieringen het toezicht uit op de doelmatigheid van de bedrijfsvoering, samen met de financiële kolom. Financieringen doet dit door advisering van de ambtelijke- en politieke top op bedrijfsvoeringonderwerpen en voor periodieke overleggen als de ICBR en het SGO. En door een kritische houding in te nemen bij de uitvoering van bedrijfsvoering(projecten) van het Rijk. Ook wordt Financieringen regelmatig geraadpleegd bij organisatievraagstukken in de dienstverlening binnen het primair proces van het Rijk, als daarbij behoefte is aan bedrijfseconomische expertise.

Concreet is Financieringen in de periode 2010-2015 betrokken geweest bij de opeenvolgende programma's Compacte Rijksdienst en de Hervormingsagenda Rijksdienst en bij diverse projecten in de bedrijfsvoering zoals de oprichting van de Rijks schoonmaakorganisatie (RSO). Daarnaast bijvoorbeeld bij de herinrichting van het huisvestingsstelsel voor Rijksmuseum. Financieringen heeft daarbij verschillende rollen gehad:

- Aanjager van strategische veranderingen en verbeteringen in de bedrijfsvoering;
- Kadersteller en toezichhouder bij het gebruik en de uitvoering van publieke businesscases en PPC's;
- Advisering over de inrichting van (aansturing)processen en het gebruik van bedrijfseconomische principes.

### *Resultaten*

In de periode 2010-2015 zijn grote stappen gezet in het verbeteren van de ondersteunende bedrijfsvoering. Er zijn meer generieke taken ondergebracht bij shared services organisaties (SSO's) en de sturing van die SSO's is verbeterd. Toch zijn de apparaatuitgaven de afgelopen jaren nog toegenomen, ondanks de taakstellingen. Er is een basis gelegd, maar er moet nog worden doorgepakt op ingeslagen weg van standaardisatie en verbeterde aansturing met businesscases en benchmarkable KPI's. Er is veel bereikt, maar het is niet "af".

Overzicht projecten bedrijfsvoering en organisatie-inrichting

Project	Jaar	Omschrijving
Rijksbrede heroverweging bedrijfsvoering	2009-2010	Vanuit bedrijfseconomische optiek bijgedragen aan probleemanalyse en oplossingsrichtingen voor de benodigde taakstellingen en verbeteringen in de bedrijfsvoering.
Businesscases Compacte Rijksdienst	2010-2013	Kaderstelling, advisering en toezicht bij businesscases voor de projecten van het programma Compacte Rijksdienst
Programma consolidatie datacenters	2011-2012	Advisering bij de businesscase en de overweging van uitvoeringsvarianten voor de krimp van het aantal datacenters in de Rijksdienst (van ruim 60 naar één logisch datacenter met een beperkt aantal fysieke locaties).
Advisering SG voor totstandkoming SGO-projecten onder nieuw kabinet	2012	Architect van krachtiger aansturing van verbeterprojecten in de bedrijfsvoering, versnelling en intensivering besparingen (SGO1) en versterken van de governance en sourcing (SGO5).
Programma SGO-5 Herinrichting Governance Bedrijfsvoering Rijk	2012-2016	Aanjagen, opstarten en meewerken aan dit SGO-programma met als doel verbeterde aansturing van bedrijfsvoering bij de rijksoverheid, resulterend in meer grip op kosten en kwaliteit van dienstverlening. Ontwerp en implementatie nieuw besturingsmodel en uitvoering 0- en 1-metingen.
Huisvesting Rijksmusea	2012-2016	Ontwikkeling en implementatie nieuw huisvestingsstelsel voor Rijksmusea.
PPS voor ICT	2012-2013	Onderzoek mogelijkheden van toepassen PPS-principes bij ICT-projecten.
Beleid "lage loonschalen"	2012-2013	Meegewerkt aan onderzoek welke dienstverlening door werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt weer in loondienst van het Rijk uitgevoerd kunnen worden.
Businesscase Rijks schoonmaakorganisatie	2014-2016	Advisering en toezicht bij totstandkoming businesscase Rijks schoonmaakorganisatie en bij de herijking daarvan.
Advisering voor reguliere bedrijfsvoeringsoverleggen.	2010-heden	Strategische advisering vanuit bedrijfseconomische optiek, gericht op continue verbetering van kwaliteit en kosten in de bedrijfsvoering van het Rijk.

## 7. Exclusieve rechten

### Beschrijving

Het recht om gebruik te mogen maken van telecom- en radiofrequenties heeft waarde. Naast doelstellingen zoals de efficiënte allocatie van vergunningen voor telecom en radio, is daarom een realistische opbrengt voor het Rijk van belang via ofwel de prijs die marktpartijen betalen bij verlenging ofwel de prijs die tot stand komt bij een veiling. Het Rijk moet geen geld laten liggen ten gunste van commerciële partijen. Doelstelling voor Financiën is om een realistische opbrengst te realiseren bij veilingen c.q. verlengingen van vergunningen. Daarnaast is Financiën betrokken bij de allocatie van frequenties vanwege de budgettaire gevolgen hiervan. De verantwoordelijkheid van Financiën vloeit voort uit hoofde van de comptabiliteitswet alsmede een goedkeurende rol bij de vaststelling van verlengingsprijzen bij telecomfrequenties uit hoofde van de Telecomwet.

### Inzet

Financieringen zet mensen en kennis in bij trajecten om frequenties te verdelen aan marktpartijen. Specifiek gaat het om bedrijfseconomische expertise, kennis over waarderingsvraagstukken voor marktpartijen en opgebouwde kennis over veilingen.

### Resultaten

Met de inzet is bijgedragen aan het realiseren van een zo goed mogelijke veilingopbrengst ten gunste van de belastingbetaler. Tot nu toe hebben frequenties ca. € 4 mld. opgeleverd in de afgelopen jaren.

### Overzicht projecten

Project	Jaar	Omschrijving
Multibandveiling	2012	De Multiband frequentieveiling vond in Q4 2012 plaats. Het is de grootste veiling in de Nederlandse telecomgeschiedenis geweest. De 41 vergunningen brachten EUR 3,8 mld. PPI maakte deel uit van de werkgroep en stuurgroep van zowel de marktordening als ook de veiling.
Verlenging radiofrequenties	2010-2013	Verlenging van de landelijke radiovergunningen. PPI /DN maakte deel uit van werkgroep en stuurgroep.
Veiling 2,6 GHz		Veiling van 2,6GHz. Dossier werd gedaan door DN. PPI werd zeer kort voor veiling op dossier geïntroduceerd.
Veiling 700 en 2100 MHz	2019/2020	Voorbereiding van de veiling van vergunningen voor deze frequenties
Radiofrequenties	2016	Vergunningen voor radiofrequenties van bestaande partijen worden verlengd. Daartoe wordt een verlengingsprijs bepaald.
Digitenne	2016	Vergunning voor Digitenne zou worden geveild maar er diende zich uiteindelijk maar één partij aan. De vergunning is aan deze partij toegewezen.
Hervorming kansspelmarkt (online, loterijen, casino)	2011-nu 2014-2016 2016- nu	VenJ herordent de totale kansspelmarkt; de eerste markt is die van de online, gevolgd door casinomarkt en de loterijmarkt. PPI neemt deel aan werkgroepen en stuurgroepen. Daarnaast maakte PPI deel uit van het dealteam voor de fusie van Staatsloterij en De Lotto, en is PPI nu ook dealteam lid voor de privatisering van Holland Casino. Hierbij geldt dat PPI verantwoordelijk is voor de veiling van de 2 nieuw uit te geven vergunningen.
CO2 veiling	2011-2012	Veiling van CO2 rechten (2 maal, de eerste keer met Agentschap als veilingmeester en de 2 <sup>e</sup> keer met Rabobank). PPI maakte deel uit van werkgroep.

## 8. Financiële zekerheidstelling

Sinds 1 april 2011 hebben vergunninghouders van kernenergiereactor de wettelijke verplichting om financiële zekerheid te stellen voor de (toekomstige) ontmantelingskosten. Elke 5 jaar moet een nieuwe aanvraag bij de toezichthouders worden ingediend. Indien besloten wordt te ontmantelen dient bij de start van de ontmanteling altijd een nieuwe aanvraag ingediend te worden. In de betreffende case wordt nader ingegaan op het hoe en waarom van financiële zekerheidstelling. Onderstaande tabel geeft aan welke aanvragen in dit kader behandeld zijn.

### *Behandelde aanvragen*

Instelling	Omschrijving
Lage Flux Reactor	Aanvraag goedgekeurd op 30 mei 2012
Hoge Flux reactor	Aanvraag goedgekeurd op 30 mei 2012
Kerncentrale Borssele	Aanvraag goedgekeurd op 27 maart 2012
TU Delft	Aanvraag goedgekeurd op 5 november 2012
GKN	GKN heeft een aanvraag ingediend, deze voldeed niet aan de wettelijke vereisten. GKN zal een nieuwe aanvraag moeten indienen.