

Vergaderjaar 2002–2003

28 472

Nieuwe financiële instrumenten in publiek-private samenwerking

Nr. 3

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 26 november 2002

¹ Samenstelling:

Leden: Rosenmöller (GroenLinks), Van Heemst (PvdA), Duivesteyn (PvdA), Giskes (D66), ondervoorzitter, Crone (PvdA), Rouvoet (ChristenUnie), Van Oven (PvdA), Van Blerck-Woerdman (VVD), Luchtensveld (VVD), Atsma (CDA), voorzitter, Vendrik (GroenLinks), Kant (SP), Oplaat (VVD), De Haan (CDA), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), Van Ruiten (LPF), Smulders (LPF), Teeven (LN), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), De Pater-van der Meer (CDA), De Nerée tot Babberich (CDA), Van der Velden (LPF) en Van Loon-Koomen (CDA).

Plv. Leden: Vacature (GroenLinks), Van Nieuwenhoven (PvdA), Wolfsen (PvdA), Vacature (D66), Bos (PvdA), Van der Vlies (SGP), Kalsbeek (PvdA), Hofstra (VVD), Wilders (VVD), Kortenhorst (CDA), Vacature (GroenLinks), Gerkens (SP), Van den Doel (VVD), Mosterd (CDA), Te Veldhuis (VVD), Schreijer-Pierik (CDA), Hoogendijk (LPF), T. de Graaf (LPF), Jense (LN), Jan de Vries (CDA), Eberhard (Groep De Jong), Ferrier (CDA), Mastwijk (CDA) Palm (LPF) en Rambocus (CDA).

² Samenstelling:

Leden: Rosenmöller (GroenLinks), Giskes (D66), Crone (PvdA), Rouvoet (ChristenUnie), Van Oven (PvdA), Hofstra (VVD), Van Hoof (VVD), De Haan (CDA), Van Beek (VVD), Atsma (CDA), Bussemaker (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Kant (SP), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), ondervoorzitter, De Pater-van der Meer (CDA), Tichelaar (PvdA), voorzitter, Alblas (LPF), Van As (LPF), Teeven (LN), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), De Nerée tot Babberich (CDA), Van der Velden (LPF), Van Loon-Koomen (CDA).

Plv. Leden: Vacature (GroenLinks), Bakker (D66), Bos (PvdA), Van der Vlies (SGP), Van Nieuwenhoven (PvdA), B. M. de Vries (VVD),

De commissie voor de Rijksuitgaven¹ en de vaste commissies voor Financiën² en voor Verkeer en Waterstaat³ hebben een aantal vragen aan de Algemene Rekenkamer voorgelegd over het rapport «Nieuwe financiële instrumenten in publiek-private samenwerking» (28 472, nr. 1).

De Algemene Rekenkamer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 26 november 2002.

Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Atsma

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Tichelaar

De voorzitter van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat,
De Pater-van der Meer

De griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Van der Windt

Blaauw (VVD), Kortenhorst (CDA), Luchtensveld (VVD), Mosterd (CDA), Noorman-den Uyl (PvdA), Vacature (GroenLinks), Gerkens (SP), Van den Doel (VVD), Schreijer-Pierik (CDA), Ferrier (CDA), Koenders (PvdA), Eberhard (Groep De Jong), Stuger (LPF), Jense (LN), Jan de Vries (CDA), T. de Graaf (LPF), Mastwijk (CDA), Hoogendijk (LPF) en Rambocus (CDA).

³ Samenstelling:

Leden: Te Veldhuis (VVD), Van Heemst (PvdA), Duivesteyn (PvdA), Giskes (D66), Dijkstra (PvdA), Hofstra (VVD), ondervoorzitter, Klein Molekamp (VVD), Meijer (CDA), Buijs (CDA), Halsema (GroenLinks), Van der Staaij (SGP), Eurlings (CDA), Oplaat (VVD), Ten Hoopen (CDA), De Pater-van der Meer (CDA), voor-

zitter, Alblas (LPF), Jense (LN), Herben (LPF), Duyvendak (GroenLinks), Gerkens (SP), Van Haersma Buma (CDA), Bruls (CDA), Schoneville (LPF), Van der Velden (LPF), Vacature (PvdA).

Plv. leden: Van Hoof (VVD), Bos (PvdA), Netelenbos (PvdA), Bakker (D66), Timmermans (PvdA), Monique de Vries (VVD), Van Aartsen (VVD), Hessels (CDA), Koopmans (CDA), Vacature (GroenLinks), Huizinga-Heringa (ChristenUnie), Jager (CDA), Verbugt (VVD), Van Winsen (CDA), Ormel (CDA), Van Ruiten (LPF), Teeven (LN), T. de Graaf (LPF), Rosenmöller (GroenLinks), Van Bommel (SP), Van Lith (CDA), Mastwijk (CDA), Jukema (LPF), Stuger (LPF) en Tichelaar (PvdA).

1

Kan de Algemene Rekenkamer mededelen of er aan het begin van het PPS-project een concrete doelstelling bestond voor wat betreft de voortgang in aantal en typen van resultaten dat binnen een bepaalde periode verwezenlijkt diende te worden? Is deze voorgenomen voortgang tabelsgewijs te presenteren ten opzichte van de verwezenlijkte voortgang, zodat een beeld van beoogd versus verwezenlijkt ontstaat?

Het kabinet streefde naar een gecontroleerde verbreding van de PPS-praktijk in Nederland door zich te richten op 6 à 10 projecten, die zowel in tijd als omvang haalbaar zijn. Aan deze doelstelling was echter geen concreet tijdpad verbonden. Ook de projecten op de projectenlijst, waarover met de Tweede Kamer is gecommuniceerd, bevatten geen concrete doelstelling. Voor prioritaire projecten op de lijst gold dat daarvan binnen twee jaar resultaten werden verwacht. Er zijn echter geen streefwaarden geformuleerd (zie paragraaf 3.5 van het rapport). Intern is door het Kenniscentrum PPS van het ministerie van Financiën prioriteit gegeven aan zes projecten (HSL Infraprovider, HSL Vervoer, A59, N31, Afvalwaterzuivering Delfland, Rijkswerf Willemsoord). Voor deze projecten is de (intern) beoogde voortgang geboekt (zie ook paragraaf 3.4). Voor een overzicht van de voortgang van alle projecten verwijst de Algemene Rekenkamer naar de evaluatie van het Kenniscentrum PPS die de minister van Financiën op 2 mei 2002 aan de Tweede Kamer heeft aangeboden.

2

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de PPC- en PSC-instrumenten niet altijd even goed gehanteerd zijn om te bepalen of een project al dan niet als PPS-project moet worden verwezenlijkt. Kan op grond van haar analyse worden weergegeven wat de zwakten bleken te zijn die als basis dienden voor deze conclusie? Kan de Algemene Rekenkamer vanuit haar analyses concrete suggesties geven voor grondslagen waarmee objectief te beoordelen is of de besluitvormingsinstrumenten ten behoeve van «wel/geen PPS» adequaat zijn toegepast?

Het instrument PPC was ten tijde van het onderzoek in de praktijk toegepast bij de projecten N31, HSL-Zuid Infraprovider en één pilot-project huisvesting scholen. De PSC was toegepast bij de HSL-Zuid Infraprovider en de A59. De Algemene Rekenkamer onderzocht de toepassing van het instrument PSC bij het project HSL-Zuid Infraprovider. Op grond van haar onderzoek plaatste zij een aantal kanttekeningen.

Het proces van bijstellingen van de – bij een notaris gedeponeerde oorspronkelijke- PSC was onduidelijk. Het wijzigingsprotocol, bevattende de condities waaronder wijzigingen in de PSC aangebracht mochten worden, was zeer algemeen geformuleerd.

Bij de PSC werden de aanzienlijke advies- en onderhandelingskosten niet meegenomen in de vergelijking. Daardoor zijn de voordelen van de gekozen PPS-oplossing minder groot dan op basis van de PSC is becijferd. Verder ontbrak een uitgewerkt reëel publiek alternatief (terugvaloptie). De verwerking van de kwalitatieve overwegingen in de PSC was onduidelijk. De PSC zou geen elementen moeten bevatten die fictief zijn en bijvoorbeeld alleen percentages «kwaliteit» mogen bevatten die de overheid ook daadwerkelijk kan realiseren.

In de informatievoorziening over de uitkomst van de PSC ten behoeve van de besluitvorming werden de beperkingen van het instrument, namelijk een financieel-economische analyse en de onzekerheidsmarge van de berekende efficiencywinst onvoldoende expliciet gemaakt (zie ook antwoord vraag 4). De Algemene Rekenkamer heeft in haar rapport benadrukt dat besluitvorming over het al dan niet in publiek-private samenwerking uitvoeren van een project geen zaak is van uitsluitend financieel-technische overwegingen maar van politieke prioriteitstelling.

De toepassing van het instrument PSC wordt bemoeilijkt door de bestaande begrotingssystematiek. De minister van Financiën onderkent dit probleem en zegt te werken aan een oplossing.

Voor wat betreft de vraag naar de objectieve bepaling van de juistheid van de toepassing van de bepalinginstrumenten verwijst de Algemene Rekenkamer naar bovenstaande kritiekpunten. Zij merkt bovendien op dat de documentatie die ten grondslag ligt aan de berekeningswijze moet aantonen dat de uitgangspunten goed zijn verwerkt. Dit betekent in de praktijk dat elke input in de PSC afzonderlijk gecontroleerd moet worden. Meer in het algemeen vraagt de Algemene Rekenkamer aandacht voor het proces van interne controle bij de besluitvorming over PPS-projecten vanwege het vertrouwelijke karakter van de aanbestedingsfase van de projecten.

3

Hoe beoordeelt de Algemene Rekenkamer de interne beschikbaarheid van commerciële en juridische kennis binnen de overheid om met succes te komen tot kwalitatief goede contracten? Hoe beoordeelt de Algemene Rekenkamer de opmerking van de minister van Financiën dat hij streeft naar vermindering van de afhankelijkheid van externe expertise? Is bekend hoe de ministeries trachten voldoende eigen expertise ter zake op te bouwen?

Commerciële en juridische kennis die nodig is voor PPS-arrangementen is specialistisch en schaars, ook bij het Rijk. De overheid is in sterke mate afhankelijk van externe PPS-experts waarvan er bovendien maar een beperkt aantal in Nederland is. Deze experts adviseren zowel het Rijk, decentrale overheden als de private partijen.

De Algemene Rekenkamer is het eens met het streven van de minister van Financiën om de afhankelijkheid van externe expertise te verminderen. Naast het Kenniscentrum PPS bij Financiën, dat een rijksbrede rol vervult in het opdoen en uitdragen van PPS-gerelateerde expertise, wordt ook op andere ministeries kennis gebundeld, opgedaan en uitgedragen. Voorbeelden hiervan zijn het PPS-bureau landelijk gebied van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, de PPS-eenheid bij Rijkswaterstaat van het ministerie van Verkeer & Waterstaat en de Directie Strategie Ondersteuning van het ministerie Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

4

Kan de Algemene Rekenkamer een heldere opsomming geven waarin haar visie over het wel of niet uitvoerig informeren van de Kamer inzichtelijk wordt? Kan deze opsomming zodanig zijn dat het verschil in visie tussen de Algemene Rekenkamer en de minister goed is af te leiden? Kan worden bericht in hoeverre hieruit objectieve toetsbare criteria zijn af te leiden, waaraan men de minimale vereisten aan informatievoorziening aan de Kamer kan meten?

De Algemene Rekenkamer komt in haar rapport tot het oordeel dat de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over PPS-projecten op een aantal punten kan worden verbeterd. Dit oordeel is mede gebaseerd op een toetsing van de informatievoorziening aan de hand van de voortgangsrapportages van het Kenniscentrum PPS en – in het geval van HSL-Zuid Infraprovider – de voorschriften uit het «Beleidskader Private Financiering van Infrastructuur» (1993) en de «Procedureregeling grote projecten».

Tussen de minister van Financiën en de Algemene Rekenkamer is er geen verschil van mening over de informatievoorziening over de voortgang van PPS-projecten.

Wat betreft de informatievoorziening over het project HSL-Zuid Infra-provider concludeert de Algemene Rekenkamer dat de afspraken die zijn gemaakt in het beleidskader bij dit project niet zijn nagekomen. Zo is het gunningsvoorstel niet ter goedkeuring aan de Tweede Kamer voorgelegd. Tevens komt zij tot het oordeel dat de informatie die de Tweede Kamer heeft gekregen op essentiële onderdelen van het project (risicoverdeling, scope, toepassing en uitkomsten van de PSC (efficiency-winst) te wensen over liet (zie ook antwoord vraag 2). De ministers verschillen op deze punten van mening met de Algemene Rekenkamer. Voor een overzicht van de verschillen wordt korthedshalve verwezen naar bijlage 1 van het rapport (p. 98, 99, 102 en 103)¹.

De Algemene Rekenkamer deed de aanbeveling het beleidskader te heroverwegen. Daarnaast doet zij op basis van haar onderzoek de volgende concrete suggesties voor zaken waarover de Tweede Kamer per PPS-project ten minste (vertrouwelijk) geïnformeerd zou moeten worden, namelijk:

- a. De hoogte van de verwachte en gerealiseerde bijdragen van private partijen aan het project en de relatie met de in de rijksbegroting en de meerjarenramingen vermelde bedragen;
- b. De rol en toepassing van de vergelijkingsinstrumenten PPC en PSC in het besluitvormings- en onderhandelingsproces;
- c. De uitkomst van de PSC vergelijking, ofwel de hoogte van de verwachte efficiencywinst, inclusief de bandbreedte rondom deze uitkomst;
- d. Het verloop van het onderhandelingsproces en het onderhandelingsresultaat met private partijen;
- e. De risico's die de Staat in het PPS-project loopt, dat wil zeggen alle risico's die niet in het betreffende PPS-contract worden overgedragen aan een private partijen .

De Algemene Rekenkamer beveelt aan de procedureregeling grote projecten zodanig aan te passen dat de Tweede Kamer in geval van een PPS-project de relevante informatie bereikt. Ook moet in de onderscheiden begrotingen van de ministeries inzichtelijk worden gemaakt welk deel van het begrotingsgeld is, dan wel zal worden vastgelegd door middel van PPS-contracten en voor welke periode dit geldt.

5

Kan de Algemene Rekenkamer op grond van haar analyse én het commentaar van de ministers rondom het HSL-Zuid project suggesties geven voor concrete regelgeving c.q. aspecten waarvoor regelgeving dient te komen, teneinde te komen tot voldoende verificatie van contracten en contractuitvoering aan de zijde van de private partij?

De Algemene Rekenkamer denkt bij concrete regelgeving op dit aspect met name aan het regelen van de noodzakelijke controlebevoegdheden en het verplicht stellen van een evaluatie van contracten door de betrokken minister na verloop van een zekere periode (bijvoorbeeld vijf jaar). Voor de informatievoorziening aan de Tweede Kamer beveelt zij aan specifieke regels voor PPS-projecten in de procedureregeling grote projecten op te nemen. Er moet een beleidskader met daarin nadere afspraken over de betrokkenheid van de Tweede Kamer vastgesteld worden (zie ook vraag 4).

De Algemene Rekenkamer is overigens van mening dat de noodzakelijke verificatie niet alleen een kwestie van (nieuwe) regelgeving is, maar vooral van het ontwikkelen en uitvoeren van een specifiek beleid voor de controle op, en de oordeelsvorming over de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten samenhangend met PPS-contracten. De aanbeveling in het rapport met deze strekking is door de minister van Financiën

¹ In de originele versie van de Algemene Rekenkamer staat het op de pagina's p. 138, 139, 144 en 145.

overgenomen. De regering heeft geen behoefte aan een aparte controlebevoegdheid voor de Algemene Rekenkamer bij PPS-contracten. De minister van Financiën is wel bereid daarover met de Algemene Rekenkamer in overleg te treden.