

Vergaderjaar 2002–2003

**28 753**

**Publiek-private samenwerking**

**28 472**

**Nieuwe financiële instrumenten in  
publiek-private samenwerking**

**Nr. 2**

**VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG**

Vastgesteld 2 juni 2003

De commissie voor de Rijksuitgaven<sup>1</sup> heeft op 15 mei 2003 overleg gevoerd met minister Hoogervorst van Financiën over:

- **de brief van de minister van Financiën d.d. 20 december 2002 inzake publiek-private samenwerking (28 753, nr. 1);**
- **het rapport van de Algemene Rekenkamer «Nieuwe financiële instrumenten in publiek-private samenwerking» (28 472, nrs. 1–4).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

### **Vragen en opmerkingen uit de commissie**

De heer **Heemskerk** (PvdA) acht het begrip «samenwerking» in publiek-private samenwerking (PPS) een beetje verhullend. Er moeten goede afspraken worden gemaakt, terwijl de belangen soms tegengesteld zijn. Uit het rapport van de Algemene Rekenkamer blijkt dat er een verschuiving optreedt van PPS naar slim aan- en uitbesteden. Eenderde van de gelden heeft betrekking op subsidies voor allianties en joint ventures, maar tweederde betreft design, build, finance en maintenance (DBFM). Ziet de minister deze ontwikkeling ook? Op welke wijze kan het aandeel van zuivere PPS-constructies worden vergroot? Het lijkt erop dat de private partijen van Venus komen en de ambtenaren van Mars. Private partijen willen tempo maken om de concurrentie voor te blijven. Hoe langer het duurt, hoe minder er verdiend wordt. Voor ambtenaren lijkt het voorkomen van risico's belangrijker.

Door de kwalijke feiten die in het kader van het onderzoek naar de bouwfraude naar voren zijn gekomen, is de noodzakelijke interactie tussen ambtenaren en private partijen afgenomen. Ambtenaren moeten zich aan de gedragscode houden. Mogen zij bijvoorbeeld nog wel naar een afscheidsreceptie? Waardoor treedt er vertraging op in het aangaan van PPS-constructies? Wil de minister voor de volgende voortgangsrapportage een lijstje maken van het zogenaamde laaghangende fruit, dus onomstreden projecten? Hiervan kan een stimulerende werking uitgaan. De Algemene Rekenkamer beveelt aan om iedere vijf jaar een project te evalueren en wellicht ook te heroverwegen. Evaluaties zijn op zichzelf goed, maar een dergelijke termijn levert vooral voor langlopende

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Giskes (D66), ondervoorzitter, Crone (PvdA), Rouvoet (ChristenUnie), De Vries (VVD), voorzitter, De Haan (CDA), Atsma (CDA), Vendrik (GroenLinks), Halsema (GroenLinks), Kant (SP), Hoogervorst (VVD), Nicolai (VVD), Ten Hoopen (CDA), De Pater-van der Meer (CDA), Van As (LPF), Rambocus (CDA), Gerkens (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), De Nerée tot Babberich (CDA), Blom (PvdA), Douma (PvdA), Nijss (VVD), Stuurman (PvdA), Rutte (VVD), Heemskerk (PvdA) en Van Dam (PvdA). Plv. leden: Noorman-den Uyl (PvdA), Bakker (D66), Fierens (PvdA), Van der Vlies (SGP), De Grave (VVD), Mosterd (CDA), Kortenhorst (CDA), Van Gent (GroenLinks), Duyvendak (GroenLinks), De Ruiter (SP), Blok (VVD), Hofstra (VVD), Schreijer-Pierik (CDA), Ferrier (CDA), Eerdmans (LPF), Van Geel (CDA), Vergeer-Mudde (SP), Jan de Vries (CDA), Hermans (LPF), Mastwijk (CDA), Smeets (PvdA), Van Heemst (PvdA), Aptroot (VVD), Smits (PvdA), Van Beek (VVD), Boelhouwer (PvdA) en Kalsbeek (PvdA).

projecten alleen maar onzekerheid op. Via de procedureregeling inzake de grote projecten wordt de Kamer hierover al geïnformeerd.

De Rekenkamer suggereert aanpassing van de Comptabiliteitswet met het oog op het verkrijgen van ruimere bevoegdheden inzake het verkrijgen van gegevens. Wat heeft het overleg ter zake opgeleverd?

De fractie van de PvdA heeft hoge verwachtingen van DBFM oftewel slim aanbesteden. Dit betreft vooral waterschappen, scholen en zorginstellingen, waarbij er enerzijds behoefte is aan maatwerk, terwijl er anderzijds een kritische massa nodig is. Het kenniscentrum PPS heeft een toolbox scholenbouw ontwikkeld, maar de inhoud daarvan lijkt te vrijblijvend. Daardoor dreigen er te weinig projecten gestart te worden en blijven overheid en marktpartijen met hoge constructiekosten zitten. Hoe wordt de clustering bevorderd? Hierbij zal belonen beter werken dan straffen.

De trojka van de ministers van Verkeer en Waterstaat, Economische Zaken en Financiën was nuttig om informatie te delen. Zitten deze ministers nu nog weleens om de tafel? Hoe is de rolverdeling tussen EZ en Financiën, gelet op de aanbeveling van de Kamer na de enquête bouwfraude om de minister van EZ een coördinerende rol bij aanbestedingen te geven?

De heer **Kortenhorst** (CDA) wijst erop dat PPS-constructies meer ruimte bieden voor slimme en creatieve oplossingen dan bij de vroegere methode van exacte beschrijving van de projecten mogelijk was. PPS-constructies hebben een gunstig effect op de prijs en bovendien liggen onderhouds- en exploitatierisico's gedurende een bepaalde periode niet bij het Rijk. Lagere kosten en minder problemen, wie wil dat niet? Ook het CDA herkent zich in het PPS-potentieel. De laatste vijf jaar blijkt het ontwikkelingstempo van PPS-constructies echter laag te zijn. Regelmatig is het nog maar de vraag of het PPS-voordeel wel gerealiseerd wordt. In diverse rapporten is er brede kritiek op de vage vertaling van het kerndoel van bevordering van de publieke dienstverlening in toetsbare criteria. Het systeem van comparators is nog onvoldoende rijp om er een beslissing op te baseren. Verschillende methoden geven aanzienlijk afwijkende uitkomsten en veel, soms hoge, kosten worden niet meegenomen, zoals transactiekosten en kosten als gevolg van vertragingen. Een beslis-methode die niet aansluit op de begrotingsmethodiek van het Rijk is niet verstandig. Dit maakt het begroten en monitoren lastig. Het kan voorkomen dat men, ondanks dat de rijksbegroting een gat vertoont, toch tot de conclusie komt dat het een goed project is omdat de PSC (public sector comparator)- of PPC (public private comparator)-berekening klopt. Leg dat als transparante overheid maar eens uit.

Wanneer men niet in staat is om de kerndoelen te vertalen in concrete, objectief toetsbare criteria wordt het PPS-besluit gereduceerd tot louter een financieringszaak. Samen met een zwakke comparatormethodiek leidt dit tot een te smalle basis.

Hoofdoorzaak van budgetoverschrijdingen zijn de wijzigingen tijdens de uitvoering van een project. Bij PPS-projecten kunnen deze kosten enorm hoog zijn, omdat een project als geheel wordt doorgegeven aan de opdrachtnemer, waardoor de opdrachtgever minder zicht en grip heeft op de kosten die veranderingen met zich brengen. Op dat moment is de opdrachtgever niet of nauwelijks in staat om te onderhandelen over meerkosten op basis van verificatie.

De CDA-fractie heeft grote twijfels over de zeer verspreide manier waarop PPS wordt ontwikkeld. Hier en daar is er sprake van een zeker naïef amateurisme. Deze werkwijze staat nog redelijk in de kinderschoenen. Voor een goede ontwikkeling zijn een grotere centralisatie en een sterkere coördinatie nodig.

Het kennelijk bewust gekozen uitgangspunt om kennis over met name juridische en commerciële zaken op te bouwen door publicaties die vervolgens door consultants worden ingezet, is riskant. Bij de aanbestede-

ding van een PPS-constructie wordt getracht om risico's uit te besteden. Aannemende consortia zullen altijd proberen om die terug te buigen. De opdrachtgever moet dan juridisch en commercieel een zeer kundig tegenwicht bieden. Dat wordt niet opgebouwd door een relatief klein kenniscentrum publicaties te laten opstellen, eventueel met wat overleg en cursussen.

De N31 Leeuwarden-Drachten is een goed voorbeeld. Het aanbesteden kon in 2001 starten, hetgeen ertoe zou leiden dat de weg in 2005 klaar was. Vervolgens is er gekozen voor PPS en de weg is nu pas klaar in 2007/2008. Terecht volgt er een dikke rentenota van de provincie en van de gemeenten. Ongetwijfeld zijn de rentekosten, de transactiekosten en de vertraging geen onderdeel van de PPC- of PSC-beslissing. In dit geval is er een beetje geëxperimenteerd op kosten van decentrale overheden.

PPS kan iets goeds betekenen, maar dan moet het wel anders. De regering dient concrete en toetsbare criteria – financieel en niet-financieel – te formuleren op grond waarvan er wel of niet kan worden overgegaan tot een PPS-constructie. De analysemethoden dienen transparant en toetsbaar te zijn en in lijn te liggen met de begrotings- en monitoringssystematiek van een project. Hierbij speelt ook de Comptabiliteitswet een rol. Er mag niet tot PPS worden besloten wanneer er een reële kans is dat het project inhoudelijk op majeure punten kan worden gewijzigd.

Er moet gestreefd worden naar een multidisciplinair PPS-bureau dat het kenniscentrum bevat en de projectteams. Daarmee zijn een goede informatie-uitwisseling en continue spiegeling tussen kennisontwikkeling en kennisoepassing mogelijk. De juridische en commerciële kennis moet intern opgebouwd worden. Men mag niet afhankelijk worden van consultants met theorieboekjes. Bij de vaststelling van pilotprojecten dient de impact op het publieke belang – zoals vertragingsrisico's – volledig meegewogen te worden. Deze projecten zijn er ten behoeve van de Nederlandse bevolking en niet omgekeerd.

### **Het antwoord van de minister**

De **minister** is blij met de steun voor het hoofddoel van PPS, namelijk het beter benutten van de capaciteit in de private sector ten dienste van de publieke zaak. Via slim investeren moet de private creativiteit optimaal de kans krijgen zonder dat dit ten koste gaat van de publieke belangen. Transparantie is in dit geheel van groot belang. Een goede definitie van PPS is niet eenvoudig te geven. In het verleden ging het vooral om joint ventures van overheid en private sector, maar tegenwoordig komen ook andere constructies meer in beeld. Bij PPS gaat het om meerjarige verbintenissen tussen publieke en private partijen, waarbij de risico's en verantwoordelijkheden expliciet worden gedefinieerd, gescheiden en toebedeeld aan de partij die deze het best kan beheersen. PPS kent vele vormen. Soms lijkt het op uitbesteden en soms op ondernemen. Kenmerk is altijd het creëren van meerwaarde door samenwerking.

De laatste tijd ligt de nadruk vooral op DBFM-constructies. Dit zijn in feite meerjarige integrale uitbestedingen. Als een consortium niet alleen een school hoeft te bouwen, maar ook verantwoordelijk is voor het onderhoud, zal daar bij de bouw al rekening mee worden gehouden. Door het leggen van de risico's bij private partijen kan efficiencywinst behaald worden die deels ten goede komt aan de publieke sector.

Er treden vertragingen op omdat deze nieuwe werkwijze nogal gecompliceerd is. Er is een omschakeling nodig van de werkwijze van het ambtelijk apparaat en er moet kennis verworven worden. Zeker in de beginfase is een te sterke centralisatie ongewenst. Als er dan fouten worden gemaakt, heeft dat gevolgen voor de gehele organisatie. Het streven is erop gericht om in de ontwikkelingsfase zoveel mogelijk bloempjes te laten bloeien en ervaringen uit te wisselen. Gezien de benodigde kennis en onderhandelingsvaardigheden is er wellicht iets te zeggen voor verder-

gaande vormen van centralisatie. Ook de vereiste schaalgrootte van projecten pleit hiervoor. Dit is echter lastig te realiseren, vooral ten opzichte van decentrale overheden. Hiervoor is een forse politieke keuze vereist, waarover de minister de nodige aarzelingen heeft, hoewel hij de ratio achter die beslissing ziet. Dit punt zal nader worden bezien. Het neerzetten van gebouwen die minder onderhoud vergen, leidt ertoe dat in de eerste jaren extra kosten moeten worden gemaakt die pas op langere termijn worden terugverdiend. Voor het goed functioneren van PPS is het van belang dat voor grote delen van de rijksbegroting wordt overgegaan van een kas-verplichtingenstelsel op een baten-lastenstelsel, met name voor infrastructurele projecten. Verkeer en Waterstaat wordt geconfronteerd met grote achterstanden in het onderhoud. De druk om steeds nieuwe projecten te starten, heeft tot gevolg dat de onderhoudskosten op langere termijn worden onderschat. Het gevaar van een baten-lastenstelsel is dat investeringskosten over een langere periode worden uitgesmeerd, waardoor te veel verplichtingen kunnen worden aangegaan. Hiertoe dienen de nodige sloten op de deur te worden geplaatst, bijvoorbeeld door het direct inboeken van geldstromen voor onderhoud, afschrijving en financieringslasten. In dat geval zijn er goede afwegingen mogelijk ten aanzien van de meerjarige contracten met de private sector. Ambtenaren mogen recepties in de bouwwereld bezoeken zolang er niet te veel gedronken wordt en er na afloop geen excessieve diners of andere bezoeken plaatsvinden. PPS kan een instrument zijn om excessen te voorkomen. Een aanbesteding in een PPS-constructie kenmerkt zich door een hoge mate van transparantie, waarbij op meer dan alleen de prijs wordt geselecteerd.

De Algemene Rekenkamer is tot de conclusie gekomen dat de instrumenten PSC en PPC in principe goed zijn. Ze behoeven alleen fine-tuning. Op grond van de ervaringen zullen de instrumenten verder bijgesteld kunnen worden. Vooral de transparantie dient verbeterd te worden. De discussie over de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer ten opzichte van de private sector loopt al geruime tijd. De minister is op dit punt zeer terughoudend. Alle relevante informatie is op de departementen aanwezig, zodat de Rekenkamer daar toegang toe heeft.

In de actieplannen beschrijven de betrokken departementen de projecten die worden uitgevoerd en de wijze waarop geselecteerd wordt. In december brengt het kabinet een voortgangsrapportage uit. Er wordt gestreefd naar een concreet lijstje met projecten.

Het volgende kabinet neemt een beslissing over de rolverdeling tussen EZ en Financiën. De trojka van Verkeer en Waterstaat, Economische Zaken en Financiën bestaat niet meer. Er vindt wel regelmatig overleg plaats met de betrokken ministeries, dus ook met Onderwijs, Justitie en Landbouw. In feite is het overleg dus verbreed.

Het is jammer dat er zoveel vertraging is opgetreden bij de aanbesteding van de N31 vanwege problemen bij de projectorganisatie en budgettaire problemen. Dit is geen reclame voor een nieuwe werkwijze en bevordert het draagvlak zeker niet.

### **Nadere gedachtewisseling**

De heer **Heemskerk** (PvdA) onderschrijft de mening van de minister over de voordelen van het baten-lastenstelsel voor PPS, mits er voldoende waarborgen worden ingebouwd.

Decentrale overheden moeten via beloningen als het ware tot samenwerking verleid worden. Zij geven invloed en de mogelijkheid van maatwerk op en daar moet wat tegenover staan. Kan hieraan in de volgende voortgangsrapportage aandacht worden besteed?

De heer Heemskerk is blij met de reactie van de minister dat ambtenaren zich niet geremd hoeven te voelen in contacten met de private sector, mits de onderscheiden rollen en verantwoordelijkheden duidelijk zijn.

De heer **Kortenhorst** (CDA) brengt naar voren dat de voordelen van PPS-constructies voor de publieke sector duidelijk en verifieerbaar geduid moeten kunnen worden, zoals bij het overdragen van het onderhoud op de private partijen. Per project moet dit glashelder omschreven worden. Het is niet de bedoeling van de heer Kortenhorst om alle PPS-constructies van decentrale overheden en van de rijksoverheid in één ministerie onder te brengen. Iedereen moet zijn verantwoordelijkheid houden, maar als men fysiek bij elkaar zit, is kennisuitwisseling veel gemakkelijker.

De **minister** wijst erop dat de PPS-faciliteit was bedoeld als smeermiddel om de zaak op gang te brengen. Op een gegeven moment moet zo'n regeling beëindigd worden. De echte beloning is vooral gelegen in de besparingen. Er wordt nagedacht over mogelijkheden om partijen ook fysiek bij elkaar te brengen.

De voordelen van PPS-constructies komen vooral tot uiting in een betere prijs-kwaliteitverhouding. Per project moeten de publieke belangen zo goed mogelijk geformuleerd worden.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,  
B. M. de Vries

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