

Vergaderjaar 2008–2009

28 753

Publiek-private samenwerking

Nr. 19

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juli 2009

Hierbij informeer ik u mede namens de minister van VenW over de toezegging uit de kabinetsreactie d.d. 28 oktober 2008 op het advies van de Commissie Private Financiering van Infrastructuur om bij decentrale overheden de behoefte te onderzoeken aan kennis en ervaring over Design-Build-Finance-Maintain (DBFM) bij hun infrastructuurprojecten.

Voorop staat dat decentrale overheden zelf verantwoordelijk zijn voor de aanbesteding van hun infrastructuurprojecten. Zij beslissen of zij DBFM willen toepassen. Daarom is deze brief geschreven in nauwe samenwerking met vertegenwoordigers van provincies (IPO), gemeenten (VNG en G4) en stadsregio's (SkVV). Tevens is PIANOo betrokken geweest. Het Nationaal Mobiliteitsberaad van 14 mei 2009 heeft met de strekking van deze brief ingestemd.

Het toepassen van DBFM bij infrastructuurprojecten van decentrale overheden kan zinvol zijn. De gerealiseerde besparingen als gevolg van DBFM kunnen door de decentrale overheden vervolgens worden gebruikt om een betere prijs-kwaliteit te realiseren, meer projecten uit te voeren en projecten te versnellen. DBFM is geen doel op zich maar een middel om value for money (betere prijs-kwaliteit) te verkrijgen. Per project zal moeten worden afgewogen of DBFM meerwaarde kan opleveren. Voor infrastructuurprojecten van Rijkswaterstaat geldt een drempelwaarde van € 60 mln. Onder dit drempelbedrag wegen de transactiekosten veelal niet op tegen de baten van DBFM. De decentrale overheden sluiten zich aan bij deze drempelwaarde om aan te houden bij hun infrastructuurprojecten. DBFM vergt uiteraard ook het nodige van de publieke opdrachtgever, zoals een bepaald niveau van professioneel opdrachtgeverschap en een daarop toegesneden interne organisatie.

In het rapport van de Commissie Private financiering van infrastructuur is reeds uitgebreid ingegaan op de meerwaarde van private financiering in DBFM. Kort samengevat is een belangrijk voordeel van private financiering dat de private financierer een sterke financiële prikkel heeft om ervoor

te zorgen dat de andere private partijen binnen het consortium de afgesproken output leveren. Dit kan resulteren in life cycle optimalisatie, hogere kwaliteit van de infrastructuur, gerealiseerde planning, lagere kosten met minder kans op budgetoverschrijding en betere beschikbaarheid tijdens de exploitatie door gunstiger onderhoud. De private financier zal scherp toezicht houden en optreden ingeval dat nodig is. Het voordeel van deze «disciplinerende werking» door een private financier moet worden afgewogen tegen het nadeel dat de kosten van privaat geld hoger zijn dan van publiek geld.

Onderzoek kennis en expertise over DBFM

In deze brief zal eerst de bekostigingssystematiek van decentrale infrastructuurprojecten worden uiteen gezet. Vervolgens zal worden ingegaan op het uitgevoerde onderzoek. Dit onderzoek is begonnen met een globale inschatting van potentiële projecten voor DBFM. Daarna is de behoefte aan kennis en ervaring aan DBFM bij decentrale overheden geïnventariseerd. Deze zal worden toegelicht. Op basis van de inventarisatie zijn bevindingen geformuleerd over deze behoefte en de mogelijke barrières voor de toepassing van DBFM. Tenslotte worden aan de hand hiervan aanbevelingen gedaan.

Bekostigingssystematiek

Voor decentrale infrastructuurprojecten is de systematiek van de Nota Mobiliteit vertaald naar provinciale en regionale verkeer- en vervoerplannen. Dit betekent dat decentrale overheden de ruimte hebben om keuzes te maken en prioriteiten te stellen vanuit de beschikbare Brede Doeluitkering (BDU)-middelen, het Gemeente- en Provinciefonds en via overige eigen middelen. Naast de BDU zijn in het Provinciefonds middelen beschikbaar voor aanleg, beheer en onderhoud van provinciale wegen en in het Gemeentefonds voor beheer en onderhoud van lokale wegen. De BDU kent geen oormerken. Decentrale overheden kunnen zelf hun optimale mix van maatregelen en uitgaven binnen het verkeer- en vervoerbeleid bepalen. Het grootste gedeelte van de BDU-budgetten is bestemd voor openbaar vervoer: exploitatie, beheer en veiligheid. Verder zijn deze budgetten een bekostigingsbron voor een scala aan relatief kleine projecten: onder andere verkeersveiligheid, bushaltes, fietspaden en rotondes. Het resterende deel wordt ingezet voor aanleg van openbaar vervoer en niet-openbaar vervoer infrastructuur, afhankelijk van de regionale/lokale noodzaak en prioriteitenstelling. De BDU is ook bedoeld (en wordt daarvoor door diverse stadsregio's ook deels gebruikt) om te sparen voor grote regionale projecten.

Globale inschatting potentiële projecten

De decentrale overheden hebben een globale inventarisatie uitgevoerd teneinde een indicatie te geven van de orde van grootte van het aantal decentrale infrastructuurprojecten dat potentieel in aanmerking komt voor DBFM. Hieruit komt het volgende beeld naar voren. Er zijn enkele tientallen provinciale projecten met een gemiddelde omvang van € 200 mln (voornamelijk wegen, maar ook openbaar vervoer), waarover tot 2015 uitvoeringsbesluiten worden voorbereid. Daarnaast zijn er minstens 20 projecten (opnieuw voornamelijk wegen, maar ook openbaar vervoer) met een gemiddelde omvang van € 350 mln waarbij stadsregio's betrokken zijn. Per project zal uiteraard moeten worden afgewogen of DBFM meerwaarde kan opleveren, maar in potentie lijken er dus voldoende decentrale projecten te zijn die in aanmerking komen voor de toepassing van DBFM.

De vraag is vervolgens of de decentrale overheden DBFM willen toepassen. IPO, VNG, SkVV en G4 hebben daarom een inventarisatie gemaakt van de behoefte aan kennis en expertise over DBFM.

Behoeftte onderzoek bij decentrale overheden

IPO, VNG, SkVV en G4 hebben bij hun achterban geïnformeerd naar de behoefte aan kennis en expertise over DBFM. Uit deze peiling komt het volgende beeld naar voren.

Stadsregio's

De stadsregio's geven aan behoefte te hebben aan kennis en expertise over DBFM. Maar zij zijn tot op heden slechts bij uitzondering zelf de opdrachtgever voor de aanleg van infrastructuurprojecten. Het betreft dan traditionele contractvormen. Eén van de stadsregio's heeft bij een aantal tramprojecten wel het opdrachtgeverschap op zich genomen. Het opdrachtgeverschap ligt normaal gesproken bij de betreffende wegbeheerder.

Gemeenten

Op basis van een globale inventarisatie onder gemeenten door de VNG blijkt dat er op lokaal niveau – met uitzondering van de grote(re) gemeenten – nauwelijks tot geen infrastructuurprojecten zijn boven het drempelbedrag van € 60 miljoen. Wel zijn gemeenten vaak betrokken bij grote infrastructuurprojecten van het rijk, provincies en stadsregio's die wel boven dit drempelbedrag uitkomen. Bij de VNG zijn geen gemeenten bekend die al ervaring hebben opgedaan met het realiseren van infrastructuurprojecten met behulp van een DBFM-constructie. Bij vooral de grote(re) gemeenten bestaat er wel behoefte aan kennis en expertise over DBFM.

Provincies

Bij provincies bestaat ook behoefte aan kennis en expertise over DBFM. Bij provincies lijken relatief veel potentiële DBFM-projecten te kunnen worden gevonden. Momenteel is het gebruikelijk dat provinciale infrastructuurprojecten op traditionele manier worden aanbesteed. Als wegbeheerder neemt de provincie zelf het onderhoud op zich. Wel is aanbesteding in geïntegreerde D(esign)-B(uild)- en D(esign)-B(uild)-M(aintain)-contracten bij de provincies sterk in opkomst. Voorbeelden zijn het onderhoudsproject N475 (Zuid-Holland), de herinrichting (omvorming tot provinciale weg) A208 (Noord-Holland) en de reconstructie N302 (Gelderland). De provincies willen hiermee bereiken meer te doen met minder (eigen) mensen, meer gebruik te maken van de expertise van marktpartijen, innovatieve oplossingen te bevorderen en de risico's tussen opdrachtgever en opdrachtnemer beter te verdelen. Bij de afweging om het onderhoud (de «M») mee te nemen wordt vooral gekeken naar de lifecycle voor provinciale wegen. De ervaring leert dat het zinvol is om het onderhoud mee te nemen bij (weg-)trajecten van minimaal 10 km, vooral in combinatie met kunstwerken. Nadeel van DBM is vooral de versnippering van beheer en onderhoud.

DBFM wordt tot op heden bijna niet toegepast door provincies. Met DBFM is nauwelijks ervaring opgedaan. DBFM is een contractvorm die een fundamenteel andere manier van werken met zich meebrengt. Het enige regionale DBFM-project tot nu toe is de A59 (Rosmalen–Geffen) geweest. Deze verbinding kon op deze manier aanzienlijk eerder gerealiseerd worden dan volgens de traditionele uitvoering. Ook hebben enkele provin-

cies studie gedaan naar private financiering in het algemeen. Bij enkele projecten is DBFM onderzocht (bijvoorbeeld de tramverbinding Groningen–Assen). De belangstelling voor DBFM gaat samen met de groeiende aandacht voor risicobeheersing binnen de provincie. De inschatting is dat er bij de provincies over het algemeen wel kennis bestaat in het kader van het opstellen van outputspecificaties, maar de vraag is of er ook voldoende kennis aanwezig is om DBFM toe te passen en te managen.

Aan de hand van de inventarisatie zijn bevindingen geformuleerd over de behoefte van decentrale overheden aan kennis en expertise over DBFM alsmede over de redenen waarom DBFM nog niet wordt toegepast door decentrale overheden.

Bevindingen

Vertegenwoordigers van provincies (IPO), gemeenten (VNG en G4) en stadsregio's (SkVV) hebben te kennen gegeven dat zij behoefte hebben aan kennis en ervaring over DBFM. Maar ten aanzien van de praktische toepassing van DBFM zijn er nog vragen en mogelijk barrières. Kennis en expertise over DBFM lijkt primair interessant te zijn voor provincies aangezien voornamelijk zij opdrachtgever zijn voor infrastructuurprojecten boven € 60 mln. Dit neemt niet weg dat (grote) gemeenten en stadsregio's het zinvol achten om kennis en ervaring op te doen met DBFM aangezien zij ook participeren in regionale infrastructuurprojecten.

Volgens de vertegenwoordigers van de provincies, gemeenten en stadsregio's zijn de belangrijkste barrières voor de toepassing van DBFM:

a. Het politieke afwegingsproces.

Dit betreft de huidige wijze waarop politieke beslissingen worden genomen over investeringen in infrastructuur alsmede de overwegingen die daarbij een rol spelen. In verschillende provincies zijn voorzichtige eerste stappen gezet met DB en DBM maar voor de stap naar DBFM bestaat op dit moment nog geen politiek commitment bij provincies. Hierbij spelen onder meer een rol het ontbreken van voorbeeldprojecten op decentraal niveau, de complexiteit en transactiekosten van DBFM en de relatief lange looptijd van de contracten.

Ook plaatsen decentrale overheden kanttekeningen bij het nut van private financiering ten opzichte van publieke financiering. Uit de inventarisatie blijkt dat de decentrale overheden over het algemeen nog niet overtuigd zijn van de meerwaarde van private financiering in DBFM ten opzichte van de voordelen van DB en DBM. Voor een aantal provincies geldt bijvoorbeeld dat zij in het algemeen voldoende ruimte op de begroting hebben om investeringen te kunnen doen, zonder gebruik te hoeven maken van private financiering. Wel kunnen de provincies de gerealiseerde besparingen als gevolg van DBFM gebruiken om een betere prijs-kwaliteit te realiseren, meer projecten uit te voeren en projecten te versnellen. De beeldvorming is dat private financiering geïntegreerde aanbesteding ingewikkelder maakt en een belangrijke factor is in de transactiekosten. De vraag is dan of de transactiekosten van DBFM opwegen tegen de voordelen.

b. Bewustwording over DBFM.

Op het niveau van de uitvoering (projectmanagers) is de inschatting van het IPO dat voldoende kennis bestaat om outputspecificaties op te stellen, maar de vraag is of er ook voldoende kennis aanwezig is om DBFM toe te passen en te managen. Met DBFM is nauwelijks ervaring opgedaan. Geconstateerd kan worden dat op politiek/bestuurlijk niveau nog onvoldoende bewustwording is over de meerwaarde van DBFM.

- c. Koudwatervrees voor DBFM («onbekend maakt onbemind»), mede gevoed door het bovengenoemde politieke afwegingsproces en de bewustwording.

Teneinde deze barrières te mitigeren hebben de decentrale overheden alsmede de ministeries van Verkeer en Waterstaat en Financiën de volgende aanbevelingen geformuleerd.

Aanbevelingen

Zoals ook blijkt uit bovenstaande bevindingen is er bij decentrale overheden animo voor DBFM, maar in feite lijkt het nog te prematuur om te verwachten dat de geesten al rijp zijn voor toepassing van DBFM. De meerwaarde van DBFM wordt wel erkend, maar over het algemeen heerst de opvatting van «eerst zien, dan geloven» of DBFM in een specifiek praktijkgeval werkt. Teneinde inzichtelijk te maken hoe DBFM werkt bij decentrale infrastructuurprojecten zijn de provincies, gemeenten en stadsregio's bereid om samen met VenW en Financiën een aantal pilotprojecten uit te voeren. Gedacht wordt aan tenminste drie pilots.

De aanbeveling is om voor een geselecteerd aantal decentrale infrastructuurprojecten een zogenoemde Public Private Comparator (PPC) uit te voeren. Hiermee wordt inzichtelijk gemaakt welke meerwaarde DBFM kan bieden. Ook wordt duidelijk hoe DBFM past binnen het politieke afwegingsproces en op welke wijze de opdrachtgever dit het beste kan managen. De verwachting is dat de pilots tevens oplossingsrichtingen kunnen opleveren om de bovengenoemde barrières te mitigeren. Belangrijk criterium is dat de betreffende decentrale overheid een serieus commitment heeft voor DBFM en om de meerwaarde daarvan te onderzoeken. Andere criteria om te kwalificeren als pilot zijn dat sprake moet zijn van voldoende projectomvang, politiek commitment voor het project, afdoende budget en uitgewerkte planstudie.

De selectie van de pilots zal als volgt plaatsvinden. Decentrale overheden zullen de pilots zelf aandragen. De aanmeldingstermijn loopt tot begin september. In het Nationaal Mobiliteitsberaad zullen de pilots worden besproken en zal worden besloten hoe de begeleiding en evaluatie daarvan worden ingevuld.

VenW en Financiën zijn bereid om de decentrale overheden bij de pilots op afstand te faciliteren. Het voortouw en de verantwoordelijkheid ligt bij de decentrale overheden. Het zijn immers hun projecten. Per pilot zullen over de inzet vanuit beide ministeries (maatwerk)afspraken worden gemaakt afhankelijk van de specifieke behoefte van de desbetreffende decentrale partijen. Voor de begeleiding van de PPC kunnen bijvoorbeeld DBFM-expertise en ervaringen van de ministeries beschikbaar worden gesteld. Ook is Financiën bereid om de helft van de kosten van een PPC te vergoeden, mits de decentrale overheid de andere helft betaalt.

De opdrachtgevende decentrale overheid van het desbetreffende pilotproject zal aan de hand van de PPC kunnen besluiten of het zinvol is om een DBFM-aanbesteding uit te voeren. Een positieve uitkomst van de PPC zal in beginsel moeten leiden tot een DBFM-aanbestedingstraject.

De tweede aanbeveling is om direct te starten met de vergroting van de bewustwording over DBFM bij decentrale overheden door aan hen actiever kennis en ervaring beschikbaar te stellen. Dit wordt bereikt via onder meer de nieuwe website PPS bij het Rijk (www.ppsbijhetrijk.nl), PIANOo alsmede het desgewenst houden van roadshows langs provincies, gemeenten en stadsregio's. Hierbij kunnen Financiën en VenW een

faciliterende rol vervullen. Ook zullen de kennisproducten (zoals het standaard DBFM/O contract) in het kader van het programma PPS bij het Rijk voor decentrale overheden beschikbaar zijn.

De minister van VenW en ik zullen de decentrale overheden vragen om aan de hand van de PPC's en de vergroting van de bewustwording over DBFM ons te informeren of zij het verder stimuleren van DBFM zinvol achten en zo ja, welke eventuele vervolgstappen daarvoor nodig zijn. Op basis hiervan zullen VenW en Financiën bepalen hoe zij de decentrale overheden hierbij desgewenst het beste verder kunnen helpen. De minister van VenW en ik willen u in het najaar 2009 informeren over de uitkomsten van de PPC's en de eventuele vervolgafspraken die wij met decentrale overheden maken.

Mede namens de minister van Verkeer en Waterstaat,
De minister van Financiën,
W. J. Bos