

Vergaderjaar 2012–2013

28 753

Publiek-private samenwerking

Nr. 32

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 1 augustus 2013

De vaste commissie voor Financiën heeft op 27 juni 2013 overleg gevoerd met minister Dijsselbloem van Financiën over:

- **de brief van de minister van Financiën d.d. 18 december 2012 over de voortgang in het beleid en de uitvoering van DBFM(O) (Kamerstuk 28 753, nr. 28);**
- **de brief van de minister van Financiën d.d. 29 november 2011 met een reactie op de notitie van het oud-lid Blanksma-van den Heuvel over publiek-private samenwerking (Kamerstuk 28 753, nr. 26);**
- **de brief van de Algemene Rekenkamer d.d. 6 juni 2013 met het Rekenkamerrapport Contractmanagement door het Rijk bij DBFMO-projecten (Kamerstuk 33 639, nr. 1);**
- **de brief van de minister van Financiën d.d. 7 juni 2013 met een evaluatie van de inflatiegerelateerde pilot N33 (Kamerstuk 28 753, nr. 29).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand geredigeerd woordelijk verslag uit.

De voorzitter van de vaste commissie van Financiën,
Van Nieuwenhuizen-Wijbenga

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,
Berck

Voorzitter: Mei Li Vos
Griffier: Maas

Aanwezig zijn vier leden der Kamer, te weten: Mei Li Vos, Harbers, Paulus Jansen en Koolmees,

en minister Dijsselbloem van Financiën, die vergezeld is van enkele ambtenaren van zijn ministerie.

De **voorzitter**: Welkom bij het algemeen overleg over Design, Build, Finance, Maintain, Operate (DBFMO). Ik heet de minister van Financiën en zijn medewerkers van harte welkom.

De heer **Harbers** (VVD): Voorzitter. Design, Build, Finance, Maintain, Operate is een belangrijk thema, niet alleen om kwaliteit te krijgen voor een lagere prijs, maar ook om van tijd tot tijd meer kwantiteit te krijgen, dus meer voor minder. Het is een van de redenen waarom wij bijvoorbeeld bij het ministerie van I en M afspraken hebben gemaakt om langs de weg van pps te komen tot meer infrastructuurprojecten. Het is vooral belangrijk omdat ik denk dat hier ook een element in zit dat verband houdt met de herhaalde oproep om meer van ons spaar- en pensioenvermogen te investeren in eigen land.

De minister heeft een brief gestuurd over de pilot bij de N33. Eerlijk gezegd vind ik dat daarin een nogal merkwaardige conclusie is getrokken. De hele brief leest als: het is eigenlijk hartstikke goed gegaan. Door die pilot heeft APG kunnen instappen. De beschikbaarheidsvergoeding die de overheid betaalde, ging naar beneden, omdat de overheid het inflatierisico overnam. In de brief staat dat de vergoeding zodanig naar beneden ging, dat de overheid daarmee het inflatierisico zou kunnen verzekeren. En uiteindelijk is de conclusie van de brief: het was goed, maar wij doen het niet, want het is verder niet nodig. APG is een grote club. Als het daar helpt, waarom zou je het dan niet meenemen als een van de middelen om meer private investeringen uit te lokken? Ik zou graag zien dat de minister hier nog eens welwillend naar kijkt. Kan het in de toekomst niet van tijd tot tijd gebruikt worden? Waarom kan het niet een van de mogelijkheden zijn die wij aan de markt aanbieden? Het is geen generiek instrument. Voor heel veel verschafters van privaat geld werkt het niet, maar als het wel net dat zetje kan opleveren, zou het mooi zijn als wij ermee kunnen doorgaan.

Er is door de Rekenkamer onderzoek gedaan naar het hele contractbeheer bij DBFMO-projecten. De conclusie is dat twee punten aandacht behoeven. Ten eerste de uitvoering van het principe «betaling naar prestatie». De conclusie daarover is dat de prestaties niet altijd optimaal gemonitord worden. Kortingsmogelijkheden worden niet altijd doorgevoerd. Ook komen dingen als gegarandeerde betalingen voor, terwijl dat nou juist in tegenspraak is met de essentie van een DBFMO-constructie. Een tweede punt dat aandacht behoeft, is dat wijzigingen heel goed bijgehouden moeten worden. Terecht zegt de minister dat opdrachtgevers ook bij andere dan DBFMO-contracten later wijzigingen aanbrengen, maar DBFMO heeft de belofte in zich dat er meerjarig inzicht is in wat je als gebruiker van bepaalde infrastructuur of een bepaald gebouw gaat betalen. Ik kan heel veel over die conclusies zeggen, maar ik ben op zichzelf heel erg blij dat de minister de aanbevelingen overneemt en belooft om de Kamer in de jaarlijkse rapportage meer inzicht te bieden. Dat hebben wij nodig, al was het maar om de Rekenkamer het gevoel te geven dat de aanbevelingen echt zijn opgepakt.

In het gesprek met de Rekenkamer kwam naar voren dat wij een steun in de rug moeten creëren voor de contractmanager binnen de departementen. Als er een nieuw project is, gebeurt het nogal eens dat er vanuit alle hoeken van een departement aanvullende wijzigingen komen. De

mensen die de inhoudelijke wijzigingen willen, hebben niet altijd door dat dat geld kost. Daar zou je de contractmanagers echt rugdekking in moeten geven. Ik denk dat de minister van Financiën dat moet doen als systeemverantwoordelijke voor deze vorm van financiering. Er moet met de vuist op tafel kunnen worden geslagen in de zin van: wij hebben goed nagedacht over het programma van eisen en dit is het. Men moet zich bewust zijn van het prijskaartje dat aan wijzigingen hangt. Ziet de minister die verantwoordelijkheid ook en wil hij het op die manier binnen de departementen optuigen?

Bij het vorige AO over dit onderwerp hebben wij al gesproken over de btw. Indertijd heeft oud-Kamerlid Blanksma daarover voorstellen gedaan. De ambtsvoorganger van de minister heeft daarop gereageerd door te zeggen: wij hebben sinds jaar en dag een regeling om de btw te vergoeden op het moment dat een pps-constructie voordelen voor overheden heeft. Uit de markt, bijvoorbeeld van Bouwend Nederland en PPS Netwerk, komen er nog altijd klachten dat de regeling wel heel onvoordelig is en heel snel leidt tot de conclusie dat een pps-constructie niet voordeliger is. Ziet de minister mogelijkheden om dit soort klachten vanuit de markt weg te nemen? Hoe denkt hij dat de regeling die in 2005 is afgesproken, functioneert?

De heer **Paulus Jansen** (SP): Voorzitter. Goed dat de Algemene Rekenkamer kort voor dit debat zijn huiswerk bij de Kamer heeft ingeleverd. Dat maakt het debat toch nog wat makkelijker. De SP-fractie denkt dat DBFMO ten principale een aantal grote potentiële voordelen heeft. De belangrijkste twee zijn ketenintegratie, waardoor je in principe een betere samenhang krijgt tussen de ontwerpfase van een project en de realiserings- en uitvoeringsfase. Dat biedt synergiemogelijkheden. Bovendien worden kosten en baten in één hand gebracht, waardoor partijen beter kunnen afwegen of zij door een voorinvestering in het natraject efficiënter of goedkoper uit zijn. Dat is de positieve kant van DBFMO, maar het is wel gevaarlijk speelgoed. Dat heeft de SP-fractie bij elk debat hierover benadrukt. Het gaat om lange looptijden van wel 20 tot 30 jaar. Wij zitten nog steeds in het stadium van ervaringen opdoen. De oudste projecten die in de evaluatie van de Rekenkamer zijn meegenomen, zijn tien jaar oud. Het grootste deel van de exploitatiefase moet dus nog volgen. Dat maakt het allemaal heel gevaarlijk om ons in dit stadium rijk te rekenen. De eerste cyclus is nog niet volledig doorlopen. Om die reden pleit de SP-fractie ervoor om niet te snel op te schalen. Het allereerste project was een enorme zeperd, maar daar hebben wij wel het nodige van geleerd. Daarna zijn er verschillende projecten gevolgd met verschillende bouwercategorieën. Wij moeten die beter verkennen voordat wij er op grotere schaal in gaan zitten. De tweede kritische noot betreft de financiering. DBFMO gaat uit van de gedachte dat financiering door de partij die bouwt een disciplinerend effect heeft. Daar staat tegenover dat de overheid goedkoper kan financieren. Kortom, dat disciplinerende effect moet wel heel substantieel zijn voordat je echt wat gaat verdienen. Wil de minister overtuigend neerzetten hoe tot dusver uit de praktijk blijkt dat dit een dikke plus oplevert en geen min die misschien gecompenseerd wordt door synergie-effecten?

Het rapport van de Algemene Rekenkamer lezend, lijkt het erop dat gebouwen een moeilijker categorie vormen dan wegen, spoorwegen en waterstaatswerken. Gebouwen hebben in het algemeen de neiging om dynamischer gebruikt te worden. Het programma van eisen verandert tijdens de rit. Als je eenmaal aan een partij vastzit, dan ben je een gebonden klant en dan wordt in het algemeen de hoofdprijs betaald voor meerwerk of afwijkingen. Graag een reactie van de minister. Onderschrijft hij dat wij bij gebouwen misschien een iets andere strategie zouden moeten kiezen?

Ik kom op de meerwaardetoets. In lijn met wat de Rekenkamer zegt, ben ik zeer geïnteresseerd in de externe toets en dring ik erop aan dat daarin een vergelijking wordt gemaakt met business as usual en met andere verbeterstrategieën. Bij die laatste denk ik bijvoorbeeld aan het in één hand brengen van het ontwerp en de uitvoering en vervolgens een knip maken (design & construct) in combinatie met het uitbesteden van het beheer. Als wij alleen de geraamde winst berekenen ten opzichte van de klassieke situatie rekenen wij ons rijk.

Een andere constatering van de Algemene Rekenkamer is dat de uitvoeringswinsten bij DBFMO terecht komen bij de uitvoerende partij en niet bij de overheid, de opdrachtgever. Ik heb nog altijd de hoop dat wij ook als overheid efficiënter kunnen worden. De ontwikkeling van een project kan altijd door twee partijen, opdrachtgever en opdrachtnemer, beïnvloed worden. Zijn er geen varianten denkbaar waarbij die efficiency-winst gedeeld wordt op grond van het feit dat je tijdens de rit beiden invloed uitoefent op het resultaat?

De heer **Koolmees** (D66): Voorzitter. De centrale vraag bij DBFMO luidt: gaat het beter dan bij traditionele aanbestedingen? Welke projecten zijn op tijd en binnen de begroting opgeleverd en is dit substantieel meer dan bij traditionele aanbestedingen? Natuurlijk kunnen bouwprojecten later duurder uitvallen door veranderende wet- en regelgeving of veranderende wensen, maar het idee achter DBFMO is natuurlijk dat je vanaf de ontwerptafel de juiste beslissingen neemt en slimme oplossingen verzint die zich later, in de loop van het contract, gaan uitbetalen. Het succes van DBFMO staat of valt met de meerwaarde die er daadwerkelijk mee wordt gecreëerd. Juist omdat DBFMO-contracten voor langere tijd worden afgesloten, is het belangrijk om verantwoorde keuzes te maken, gebaseerd op betrouwbare ramingen. Wij willen er niet na twintig jaar achter komen dat heel veel projecten die zijn gestart met veel veronderstellingen, uiteindelijk toch niet beter waren dan traditionele aanbestedingen. Vandaar ook de vraag van de heer Jansen over de externe toetsing van de PPC, de Public-Private Comparator. Wil de minister onderzoeken of DBFMO achteraf meer oplevert? Mijn fractie heeft duurzaamheid hoog in het vaandel. DBFMO biedt mogelijkheden om al bij het ontwerp duurzame keuzes te maken. Kwaliteit, energieverbruik en onderhoud kunnen al in de bouwplannen worden meegenomen. Leidt dat in de praktijk tot andere keuzes? Wordt er meer gebruikgemaakt van duurzaam materiaal? Worden energieverbruik en onderhoud daadwerkelijk vanaf de ontwerptafel meegenomen in de besluitvorming? Vooral mijn collega Stientje van Veldhoven is hier zeer geïnteresseerd in.

Een van de constatering van de Rekenkamer is dat wanneer afgesproken is dat het Rijk betaalt naar prestaties, er ook kortingen moeten worden toegepast als die prestaties niet of niet op tijd worden geleverd. In de praktijk gebeurt dat niet altijd. De vraag is waarom dat niet gebeurt. Is er gewoon een menselijke verklaring in de zin dat je langer met partijen door moet? Of zijn er private partijen die de ambtenaren een loer draaien? Ik hoor de minister zeggen «dat zal toch niet», maar dan ben ik zeer benieuwd waar het wel aan ligt.

Bij DBFMO-projecten wordt niet in één keer aan het begin van het project een grote som geld overgemaakt, maar worden investeringen uitgesmeerd over de duur van het project. Dit biedt extra budgettaire ruimte op de korte termijn ten opzichte van traditionele aanbesteding. Hoe wordt gegarandeerd dat deze extra budgettaire ruimte niet wordt uitgegeven aan andere zaken, waardoor er als het ware dubbele uitgaven worden geboekt? Er zijn plafonds aan het aandeel dat op een begroting aan pps mag worden uitgegeven, maar werkt het niet ook de andere kant op? Wij zijn er altijd heel bang voor geweest dat wij meerjarig verplichtingen zouden aangaan, waardoor toekomstige kabinetten geen ruimte meer

zouden hebben om nieuwe projecten te starten, maar werkt het niet ook de andere kant op? Ik zie de minister gepijnigd kijken, maar ik hoop op een goed antwoord.

De heer Harbers sprak terecht over de inflatiegelinkte vergoeding. Er is eerder discussie geweest over inflatiegelinkte bonds. Natuurlijk moet je altijd een keuze maken. De Nederlandse Staat kan natuurlijk heel goedkoop lenen. De fundingkosten voor de Staat zijn heel erg laag. Private partijen moeten daar meer voor betalen. Uiteindelijk moet het hele project, de aanbesteding en de efficiënte uitvoering, meerwaarde bieden ten opzichte van het fundingkostennadeel. Wat zijn in de praktijk de belemmeringen voor de minister om meer inflatiegelinkte producten aan te bieden? In het verleden was er het argument van weinig liquiditeit. De pensioenfondsen zeggen altijd: wij willen wel investeren, maar wij willen ook graag een inflatievergoeding.

Voorzitter: Koolmees

Mevrouw **Mei Li Vos** (PvdA): Voorzitter. Ook de PvdA-fractie ziet voordelen in pps en DBFMO, maar het middel is niet politiek neutraal. De markt kan zijn werk doen, maar zoals er overheidsfalen is, is er ook marktfalen. Zoals Ed Groot bij een vorig AO al zei: ons is vaak een oor aangenaaid omdat de markt het shell-principe hanteert: smoel houden en laten lullen. De hoop is dat dat door betere afspraken niet meer kan gebeuren.

Het is niet altijd even duidelijk hoe het publieke belang wordt gewogen. De privatisering van het gevangeniswezen wordt genoemd als een vorm van pps. De PvdA is daar nooit zo enthousiast over geweest. Wij zijn benieuwd of het inmiddels gemaakte PPC-rapport over de gevangnissen naar de Kamer gestuurd kan worden, al dan niet vertrouwelijk. Wat is de stand van zaken rond het IBO over de gevangnissen?

De O van Operate zou kunnen inhouden dat eigendom en sturing worden overgedragen aan private bedrijven. Dan zouden wij dus private wegen, tunnels, bruggen, scholen, ziekenhuizen en gevangnissen kunnen krijgen. Wat de PvdA betreft zouden in ieder geval de eigendomsrechten van de eindproducten infrastructuur en huisvesting bij de overheid moeten blijven. Graag een reactie van de minister.

In de voortgangsrapportage staat dat de meerwaarde 800 miljoen is, maar de Rekenkamer zegt dat dat niet zo duidelijk is. Volgens de Rekenkamer gaat het slechts om een raming. Is het beeld inderdaad te rooskleurig? Wat betekent die 800 miljoen?

Een van de belangrijke gehoopte voordelen van dit type samenwerking is het besparen van geld. De minister heeft al gezegd dat hij ons regelmatig gaat informeren met een voortgangsrapportage, maar het is wel heel erg handig dat wij daartegenover steeds een rapport van de Rekenkamer hebben. Ik denk dat dat kan voorkomen dat wij hier vaker moeten praten over uitvoeringszaken.

De Rekenkamer heeft zorgen over de vraag of wij wel voldoende deskundigheid hebben om de opdrachtgeversrol goed te vervullen. Wat de pilot N33 betreft sluit ik mij aan bij de vragen van collega Harbers. Het gaat nogal snel om op basis van één pilot te concluderen dat het op deze manier financieren met de hulp van APG in één keer kan worden afgeschoten. De minister noemt geen bedragen. Hij wil niet dat de overheid dit soort inflatierisico's neemt, maar het gaat om knoppen waar de overheid zelf aan kan draaien. Wij zijn heel benieuwd naar de reactie van de minister op de vragen van de heer Harbers. Is niet te snel een conclusie getrokken?

Voorzitter: Mei Li Vos

Minister **Dijsselbloem**: Voorzitter. Het is een betrekkelijk overzichtelijk onderwerp waarover betrekkelijk overzichtelijke vragen zijn gesteld. Onze basishouding is dat wij absoluut voordelen zien in de DBFMO-benadering, maar dat wij er ook op een buitengewoon nuchtere wijze in staan. Ik proef bij alle woordvoerders van de Kamer dezelfde houding. Zij zijn geïnteresseerd, zien voordelen, maar blijven nuchter. Voortdurend moeten wij blijven toetsen of de voordelen er echt zijn. Gaat het om ramingen of echte voordelen? Etc.

In de media verscheen onlangs een bericht met de strekking: Rijk rekent zich rijk, de gedroomde meerwaarde wordt niet gerealiseerd. Op zichzelf is het waar dat die 800 miljoen gebaseerd is op ramingen. Op het moment dat je een beslissing neemt over de inrichting van een project, maak je een berekening op basis van ramingen. Je berekent de netto contante waarde en je beslist of het al of niet aantrekkelijk is. Die 800 miljoen is natuurlijk niet zomaar gerealiseerd. Wordt er gedurende de looptijd gemonitord en wordt er vooral achteraf teruggekeken? Dat is natuurlijk wat wij gaan doen. Omdat wij nog aan het begin van een aantal projecten staan, is het nu nog niet allemaal vast te stellen. Dat wij werken met ramingen, is onvermijdelijk. De stelling dat die 800 miljoen niet hard is, is waar.

Maken wij de goede vergelijkingen tussen de verschillende projectvormen? Per project zal moeten worden afgewogen of de DBFMO-methode meerwaarde kan opleveren. Daarvoor wordt die PPC gebruikt. Met dat instrument kunnen de voor- en nadelen van de verschillende varianten van een project inzichtelijk worden gemaakt. De meerwaarde van DBFMO moet echt worden aangetoond. Die 800 miljoen is echt de meerwaarde over de hele levensduur van het project.

De heer **Paulus Jansen** (SP): Ik heb gevraagd wat het referentiepunt is. Is dat de klassieke aanpak of wordt er ook gekeken naar andere innovatieve opties? In het tweede geval kan de meerwaarde wat minder hoog uitvallen.

Minister **Dijsselbloem**: Er zijn ook andere manieren om innovatief te ontwerpen, beheren, etc. Naar mijn informatie worden ook deze alternatieven meegenomen in de vergelijking. De methodes worden naast elkaar gezet. DBFMO is de meest vergaande manier van integratie. Ketenintegratie wordt met deze methode het meest vergaand toegepast en is daarom ook interessant. Met DBFMO liggen de kosten en de baten in één hand. Dat is bij deze methode het sterkst doorgevoerd.

De heer **Paulus Jansen** (SP): Dat is waar. Bij wegenprojecten en waterstaatswerken komt dat goed uit, omdat die vaak een heel beperkte verandering doormaken gedurende de contracttermijn. Het maken van een knip na de oplevering, dus het over een lange termijn aanbesteden van de uitvoering, is flexibeler. Daar zou een inverdieneffect in kunnen zitten. Bij gebouwen heb je dan iets meer ruimte om je aan te passen aan de zich ontwikkelende behoefte van de gebruiker. Vandaar mijn vraag of ook die innovatieve andere concepten worden meegenomen. Als het antwoord ja is, verbaast het mij een beetje dat zo'n combinatie met een knip na de oplevering er nooit als eerste uit komt.

Minister **Dijsselbloem**: Het probleem dat u wilt adresseren, namelijk dat gedurende de looptijd van de benutting van het project van de infrastructuur of het gebouw, de wensen of het type gebruik veranderen, los je niet op met die knip. Ook dat is maar een moment. Je hebt dan wel de flexibiliteit om het beheer alsnog op een andere manier in te richten, maar daarna begint pas de hele levenscyclus. Het interessante van het bij elkaar

brengen van ontwerp, aanleg en daarna ook exploitatie en beheer, is dat er veel meer wordt vooruitgedacht, dat er veel meer rekening wordt gehouden met alle mogelijke vormen van gebruik. De partijen denken bij het ontwerpen en aanleggen veel meer vooruit over wat het betekent in termen van beheer en exploitatie. Dat is het grote voordeel van deze methode. Je brengt het echt in één hand. Als je het knipt, als je ontwerp en aanleg bijeenbrengt en de exploitatie door iemand anders laat doen, dan wordt het ingewikkelder. Het vergt meer van de ontwerper en aanlegger om vooruit te denken over de gevolgen van hun keuzes voor de fase van het beheer, het onderhoud en het gebruik erna. Dat is het theoretische voordeel van deze benadering.

De heer Jansen heeft gezegd: doe nou niet te veel projecten, ga niet te snel opschalen. Ik denk dat hij zich daar niet zo veel zorgen over hoeft te maken. Het is qua aantal allemaal nog zeer overzichtelijk. Er zit geen grote voorraad aan te komen in de sfeer van gebouwen. Voor sluisen is voor een programma gekozen waardoor projecten van elkaar leren. Soms is het aantrekkelijk om een aantal projecten juist wel aan elkaar te koppelen, zodat je de ervaringen die je bij het ene project opdoet, toepast bij het andere. Als de projecten goed werken en als wij ervaringen hebben opgedaan, is het natuurlijk wel de intentie om ermee door te gaan. Er is niet een heel groot stuwmeer aan nieuwe projecten.

De Algemene Rekenkamer heeft de aanbeveling gedaan om ook achteraf terug te kijken op de gang van zaken. Die performancetoets gaan wij uitvoeren. Er wordt een model voor ontwikkeld, waarin wij in een volgende rapportage meer inzicht bieden.

Moet je er niet voor zorgen dat het eigendom bij de overheid blijft? In principe is dat het uitgangspunt. Het hoeft natuurlijk niet, maar in de meeste voorbeelden is het juridisch eigendom bij de overheid het uitgangspunt. Het economisch eigendom, het beheer en de exploitatie, kun je gedurende de contractduur bij een privaat consortium leggen. Aan het einde van de contractduur kun je dat terugnemen, verlengen of aan een ander geven.

De heer Jansen vroeg of de methode vergelijkbaar goed in te zetten is voor gebouwen als voor infrastructuur. Zijn stelling was dat het gebruik van gebouwen veel sneller verandert dan het gebruik van een weg. Op zichzelf volgen wij geen andere strategie. Bij de start van een project van een gebouw wordt er steeds vaker en steeds meer nagedacht en vooruitgedacht over flexibiliteit in het gebruik. Waar vroeger een overheidsdienst 40 jaar lang met dezelfde bezetting op dezelfde plek achter dezelfde tikmachines zat, is de dynamiek nu veel en veel groter geworden. Kijk alleen maar naar de departementen in Den Haag. Er is continu een verhuiscircus gaande, er is een continue vernieuwingsslag, samenhangend met een indikking. Zowel voor infrastructuur als voor gebouwen is het dus een interessante methode.

Mevrouw Vos heeft een opmerking gemaakt over het privatiseren van het gevangeniswezen. Volgens mij liggen daar geen plannen voor. Een debat over de wenselijkheid daarvan moet met de staatssecretaris van V en J worden gevoerd. Hij is met een grote bezuinigingsslag en herstructurering van het gevangeniswezen bezig, maar privatisering is daar geen onderdeel van.

De heer Koolmees heeft gevraagd waarom de overheid terughoudend is met het toepassen van boetes en kortingen. Ik ben de Rekenkamer erkentelijk voor het feit dat hij daarop heeft gewezen. Er is natuurlijk altijd enige discretionaire ruimte. Het is niet zo dat er een automatische boeteplicht is, maar er moet ook geen terughoudendheid zijn. Het is gewoon een zakelijk contract met een zakelijke verhouding. Op basis van de leerervaring kan het boetestelsel worden verbeterd. Een deel van die verbetering ligt in de wijze waarop het contract wordt gemanaged. Ik neem de aanbeveling van de Rekenkamer op dit punt zeer ter harte.

Mevrouw Vos heeft gesuggereerd dat er een voortgangsrapportage van de Rekenkamer komt, niet in plaats van de voortgangsrapportage die wij sturen, maar ernaast. De Rekenkamer moet er van haar ook af en toe de thermometer in steken. Dat lijkt mij een prima voorstel.

De heer Jansen heeft gevraagd naar de F in DBFMO. Wat zijn de voordelen daarvan? De redenering is dat private financiering een disciplinerend effect heeft. De enige inkomsten van het consortium betreffen de beschikbaarheidsvergoeding die de overheid betaalt. De private financierer houdt scherp in de gaten dat de met de opdrachtgever afgesproken output wordt geregeld en grijpt daar zo nodig bij in. Het is geen doel, maar een middel om tot een beter project en een betere projectuitvoering te komen. Het moet echt meerwaarde opleveren voor de belastingbetaler. Bij de voorbeelden van DBFMO die wij tot nu toe hebben gezien, is dat ook altijd het geval geweest. Zoals ik aan het begin van mijn beantwoording al zei: wij zitten er buitengewoon nuchter in, wij wegen per project af of de efficiencyvoordelen te onderbouwen zijn. Dat heeft te maken met het disciplinerend effect van private financiers en met de risico-overdracht aan de private sector. Dat wordt afgewogen tegen het eventuele nadeel van een duurdere financiering en de risico's die de Staat loopt of blijft lopen.

Werkt btw bij uitbesteding belemmerend voor efficiency? Ik vertel de heer Harbers niets nieuws als ik zeg dat dit in hoge mate Europees is geregeld. Btw kan verstorend werken als de efficiencywinst van pps, van uitbesteding, teniet zou worden gedaan door btw-druk. Hiervan kan alleen sprake zijn bij sectoren die zijn vrijgesteld van btw. In dat geval kan terugvordering van btw namelijk niet plaatsvinden. Bij gemeentes en provincies hebben wij daar natuurlijk een oplossing voor gevonden in het Btw-compensatiefonds, dat blijft bestaan. Daarover zijn wij tot overeenstemming gekomen met onze medeoverheden. Mijn verre voorganger de heer Zalm heeft in 2005 de beleidslijn geformuleerd dat extra btw geen belemmering mag zijn om voor DBFMO te kiezen. Om in aanmerking te komen voor compensatie is afgebakend wanneer sprake is van een belemmering door btw bij de keuze voor DBFMO. Onder voorwaarden kan het Rijk budgettaire compensatie overwegen. Een van deze voorwaarden is dat het btw-aspect echt het kantelpunt is in de beslissing of het wel of niet voordelig is. Dat lijkt mij een logisch criterium.

Ik heb het hoofdthema tot het laatste bewaard: de inflatievergoeding. In debatten met deze Kamer en met de Eerste Kamer wordt mij bij voortduring en terecht op het hart gedrukt om terughoudend te zijn met het aangaan en overnemen van allerlei risico's van private partijen. Ik zie aan het gezicht van de heer Koolmees dat hij dit pleidooi herkent. Hij is ook een van de mensen die voortdurend zeggen: doe daar iets aan. De hoeveelheid garanties en borgstellingen die de overheid inmiddels op zich heeft genomen, is de 500 miljard zo'n beetje gepasseerd. Dus ja, ik ben daar terughoudend in. Ik stel zeer de vraag of het nodig is. Dat het door partijen wordt verwelkomd, begrijp ik heel goed. Dat neem ik die partijen ook niet kwalijk, maar het is niet het goede antwoord op de vraag of het ook echt nodig is. Is het nodig om de betrokkenheid van institutionele beleggers te krijgen bij investeringen in infrastructuur? Ondanks de positieve evaluatie van dit project, waarin de inflatievergoeding ongetwijfeld is verwelkomd en heeft geholpen, is het niet mijn overtuiging dat het nodig is. Sluit ik het altijd uit? Nee, zeker niet. Ik overleg met de minister van I en M of het nodig en zinvol is. Het kan onderdeel zijn van de onderhandelingen. Maar het is niet zo dat wij, om investeringen van institutionele beleggers in de sfeer van infrastructuur te krijgen, voortaan altijd inflatievergoeding gaan aanbieden. Dat is naar ons oordeel echt niet nodig. Op basis van de N33-evaluatie hebben wij aan institutionele beleggers de vraag gesteld hoe belangrijk die inflatievergoeding is. Is het een voorwaarde vooraf? Er was maar één institutionele belegger die onomwonden zei dat het een cruciale voorwaarde is. Anderen zeiden dat

niet. Er zijn inmiddels voorbeelden, bijvoorbeeld de financiering van de A1-A6, waarbij institutionele beleggers zonder inflatievergoeding meedoen, zowel met eigen als met vreemd vermogen. Er zit dus geen taboe op, maar ik wil het niet als een soort standaard aanbieden. Het is echt niet nodig. Als wij het in voorkomende gevallen toch doen, dan moet het risico ergens op de begroting worden verwerkt. Dat zou dan bij I en M zijn. Het is een beslissing die ik in dit geval samen met de minister van I en M heb genomen. Zij heeft gezegd dat zij betrokkenheid in de financiering van institutionele beleggers verwelkomt, maar bevestigt dat het op dit moment geen probleem is. Een standaardinflatievergoeding is dus niet nodig. Nogmaals, er zijn arrangementen met inflatiecomponenten te bedenken. Die kunnen zich ook in de toekomst nog voordoen. Ze zullen dan onderdeel van het gesprek of de onderhandelingen met institutionele beleggers zijn.

De heer **Harbers** (VVD): Het antwoord bestaat eigenlijk uit twee delen. Het eerste herken ik goed: de hoeveelheid garanties die de overheid op zich neemt. Maar soms lees ik een brief waarvan ik denk: dit is gewoon niet logisch. In de brief staat dat de vergoeding die betaald wordt, dusdanig veel lager is, dat met het restant het inflatierisico ook gewoon verzekerd kan worden door het Rijk. Daarmee is het in zijn geheel dus nog steeds niet duurder. Daarom is de conclusie later in de brief ook zo ontzettend onlogisch: wij bieden het niet standaard aan. Ik focus op wat de minister hier zegt. De minister biedt het niet standaard aan, maar blijft de optie verschaffen. Dat is bij de N33 gebeurd. Daar is op voorhand tegen de markt gezegd: u mag dit meenemen in uw bieding, maar wij beoordelen of het vanuit het gezichtspunt van het Rijk voordeliger is. Zo'n optie kun je standaard aanbieden. Het is vervolgens aan marktpartijen of zij daar gebruik van maken en of zij denken dat zij daarmee in de ogen van het Rijk de beste bieding doen. Ik zoek naar de nuance. Wat zegt de minister nu? Moet in de onderhandelingsfase blijken of het nodig is of kan het gewoon als optie meegegeven worden? De finale beoordeling is natuurlijk altijd aan het Rijk.

Minister **Dijsselbloem**: De grote vraag is welke boodschap wij hier willen afgeven. Wij hebben er met de partijen over gesproken. Van alle institutionele beleggers, verzekeraars, pensioenfondsen, banken, etc. is er één partij geweest, namelijk de partij die bij dit experiment was betrokken, die heeft gezegd: voor ons is dit een beleidsmatige keuze, wij verlangen een inflatievergoeding. Alle andere partijen hebben gezegd dat dat niet nodig is. Dat blijkt uit voorkomende gevallen. Institutionele beleggers doen er steeds meer mee. Zij verwachten niet vooraf van de overheid dat zij het inflatierisico neemt. Natuurlijk kunnen wij dat vervolgens met een premie beleggen en mogelijk bij een verzekeraar onderbrengen, maar de vraag is waarom je het zou moeten doen. Als de betrokken vakminister zegt dat hij of zij het niet nodig heeft, dan is dat voor mij een feit. Alle institutionele beleggers, op die ene na, hebben gezegd dat zij het niet nodig hebben. En de vakminister zegt dat zij het niet nodig heeft omdat er geen probleem is. Het is een goed verlopen experiment. Als je nu publiekelijk aan beleggers vraagt of zij het fijn vinden als het Rijk dit risico op zich neemt, dan zullen zij ja zeggen, maar dat is iets anders dan het antwoord op de vraag of het nodig is.

De heer **Harbers** (VVD): Ik probeer het nog een keer. Nee, wij hoeven het risico niet over te nemen. Dat staat gewoon in de brief. Er staat letterlijk dat de vergoeding zo veel lager was, dat het bedrag dat het Rijk zou betalen indien het zich in de markt tegen inflatie zou verzekeren, gewoon betaald kon worden uit de lagere vergoeding. De minister bagatelliseert het door te zeggen dat het slechts één belegger is die dit nodig heeft. Het is geen kleine belegger en het past in de discussie die door allerlei partijen

wordt gevoerd: hoe kunnen wij meer pensioenvermogen terecht laten komen bij investeringen in Nederland? Als het voor die ene grote belegger, die veel pensioenvermogen beheert, een cruciale voorwaarde is, dan kan de vakminister wel zeggen dat zij het niet nodig heeft, maar dat geld zou ook naar andere nuttige projecten in de samenleving kunnen gaan. Ik begrijp gewoon niet waarom de minister zegt dat het op dit moment allemaal niet hoeft. De bij de N33 gekozen constructie zou ook bij toekomstige projecten in de markt kunnen worden gezet: dit is een mogelijkheid, houd er rekening mee in uw bieding, u hoeft het niet te gebruiken, maar wie weet kunt u hier een scherpe bieding mee doen, zodanig dat het voor het Rijk geen extra risico oplevert. Ik begrijp eerlijk gezegd niet waarom het zo categorisch wordt uitgesloten. Het gaat om de brede discussie over de besteding van pensioenvermogen in Nederland.

Minister **Dijsselbloem**: Er zitten heel veel elementen in het betoog van de heer Harbers, maar ik zal er eentje uitlichten. Hij zegt onder meer: als je het geld van dit grote pensioenfonds zou kunnen gebruiken, zou je geld elders kunnen besteden. Dat lijkt mij qua begroting niet verstandig. Ook als het geld door een pensioenfonds wordt geleverd, zul je het gewoon netjes in je begroting moeten opnemen en de kosten daarin moeten verwerken.

De heer **Harbers** (VVD): Dat bedoel ik niet. De minister van I en M zegt dat zij het niet nodig heeft, omdat zij op andere manieren aan financiering kan komen. Dat geld haalt zij dan dus ergens anders, bij banken of zo, vandaan. En dat gaat ten koste van het geld dat banken aan andere kredietvragers kunnen uitlenen. Op het moment dat het vervangen kan worden door geld van APG, dan zet je een stapje in dat andere maatschappelijke vraagstuk van kredietverstrekking. Het gaat niet om de overheid, maar om het besteden van privaat geld in Nederland.

Minister **Dijsselbloem**: De verzekeraars investeren 45% van hun vermogen in Nederland, maar vragen hier niet om. Andere pensioenfondsen participeren inmiddels in infrastructuur, maar vragen hier niet om. Nogmaals, ik sluit het niet categorisch uit, maar op basis van dit experiment ga ik het niet standaard aanbieden. De heer Harbers zegt dat partijen er bij biedingen wel of niet om kunnen vragen. Dat kan. Als alle partijen zeggen dat zij niet meedoen tenzij, dan kunnen wij opnieuw afwegen of wij een probleem hebben. Zijn er dan nog alternatieve financieringsmethoden? Dan maken wij die afweging opnieuw. Ik sluit het dus niet categorisch uit, maar ik vind niet dat het standaard moet worden geboden, omdat het voor partijen, op één na, niet nodig is. Wij hebben het naar aanleiding van deze evaluatie gewoon aan ze gevraagd. Er is één partij die standaard het beleid heeft: alleen dan doen wij mee. Het is wel een grote partij, maar dit is geen reden om daar vervolgens in mee te gaan.

De heer **Koolmees** (D66): Ik heb twee vragen die in het verlengde liggen van de vragen van de heer Harbers. Het begin van het antwoord van de minister, maar ook de brief, ademen heel sterk: nee, dat doen wij niet meer. De minister zegt nu dat er geen taboe op zit. Daarmee wordt het al wat meer «nee, tenzij». Vervolgens zegt hij: ik ga het niet standaard aanbieden. Ook daar zitten een heleboel grijstinten tussen. Er zit geen taboe op. Als de voorwaarden aantrekkelijk zijn, dan kan het onderdeel zijn van de financiering van een project. De voorwaarden die je stelt aan het bedrag dat het moet opleveren, zijn natuurlijk wel bepalend voor de vraag of het voor partijen aantrekkelijk is. In onze gesprekken met institutionele beleggers horen wij vaak dat het echt een gemis voor hen is bij hun bereidheid om te investeren in Nederland. Dat horen wij van meerdere, deels grote partijen. Daar zit dus een deel van de discussie. Hoe

aantrekkelijk is het? Hoe ver wil de minister gaan om het aantrekkelijk aan te bieden?

Minister **Dijsselbloem**: Het is altijd lastig, want wij voeren al jarenlang discussies met de pensioenfondsen om meer in Nederland te investeren. Die discussie staat door de economische crisis nu extra onder druk. Waarom doen zij dat nou niet? Ik zeg dat niet in verwijtende zin; ik doe gewoon een nuchtere constatering. Het heeft te maken met risicospreiding en met te behalen rendementen. Dat is allemaal heel begrijpelijk, want zij moeten gewoon een goed rendement halen en de centjes netjes beheren voor huidige en toekomstige generaties. Zou inflatievergoeding het voor hen aantrekkelijker maken om in Nederland te investeren? Jazeker. Daar kan voor gekozen worden. Er zijn nog veel meer manieren om het aantrekkelijker te maken, maar het gaat natuurlijk wel om publieke middelen. Dat heeft ook te maken met risico's en garanties. Mensen denken vaak dat dat gratis is, maar bij risico's en garanties beoordeel ik steeds of het nodig is. Is inflatievergoeding nodig om het proces op gang te brengen? Is het nodig om de investeringen van institutionele beleggers in Nederland te verruimen? In de afgelopen jaren hebben wij met I en M en Financiën allerlei institutionele belemmeringen en belemmeringen in contractvormen etc. opgeruimd. Wij zien dat de interesse en de daadwerkelijke betrokkenheid van institutionele beleggers onder andere in infrastructuur echt toeneemt, los van de vraag of er inflatievergoeding wordt gegeven.

De heer **Koolmees** (D66): De klassieke gedachte is dat de overheid een natuurlijke hedge heeft tegen het inflatierisico, omdat de belastinginkomsten meegroeien met de inflatie. Voor pensioenfondsen is het cruciaal om dat af te dekken, omdat daar de indexatie van de pensioenen in zit. Vanuit die gedachte begrijp ik het heel goed dat pensioenfondsen dat risico weg willen hebben en willen onderbrengen bij de overheid. Dat betekent niet automatisch dat je daarmee als overheid een heel groot risico loopt. Het is alleen minder makkelijk om je schuld betaalbaar te houden als de inflatie wat hoger wordt. Je kunt erover discussiëren of dat niet juist bevorderlijk is voor het commitment van de overheid om de inflatie in toom te houden, maar die discussie wil ik nu niet voeren. Het is belangrijk dat wij op een gegeven moment helderheid bieden over datgene wat de Nederlandse Staat wil doen om institutionele beleggers over de streep te trekken om in Nederland te investeren. Dat is een beetje in contrast met wat de minister zei, namelijk dat er maar één partij geïnteresseerd zou zijn. Wij horen steeds dat heel veel institutionele beleggers zouden willen meedoen als het inflatierisico maar wordt overgenomen. Ik ben dus wat verbaasd over het antwoord, omdat het zo in tegenspraak is met wat wij van marktpartijen horen. Is het nu «nee» of is het «nee, tenzij»?

Minister **Dijsselbloem**: Dat laatste is helder. Op basis van het experiment, de gesprekken die wij hebben gevoerd en onze ervaringen met andere infrastructuur, hebben wij geconcludeerd dat het niet een vaste standaardvergoeding hoeft te zijn. Dat is niet nodig. Sluit ik daarmee uit dat het in voorkomende gevallen, waarbij wij private investeerders en institutionele beleggers willen interesseren in participatie, bespreekbaar is? Nee, maar niet standaard van nu af aan etc. Ik luister goed naar de Kamer en ik zou een voorstel willen doen. Ik zie de heer Koolmees echter nee schudden, dus dan stel ik het maar niet voor.

De heer **Koolmees** (D66): Het inflatierisico is voor de overheid geen extra risico. Zij hoeft daar althans geen garanties voor te hebben. Is dat het voordeel dat de overheid heeft ten opzichte van marktpartijen? Dat is de cruciale vraag bij de beoordeling van dit soort inflatieproducten. Als ik de

brief lees – de heer Harbers verwijst daar ook naar – lijkt het allemaal geen probleem te zijn. De conclusie van de brief lijkt mij ook niet in lijn met de onderliggende cijfers. Dat maakt het onduidelijk voor ons. Als de minister goede argumenten heeft om het echt niet te willen, omdat hij het risico te groot vindt dat het uiteindelijk neerslaat op zijn begroting, dan ben ik de eerste om te zeggen dat hij daar helemaal gelijk in heeft. Dat roep ik namelijk om de drie weken tegen deze minister. Wat is de orde van grootte? Om welke cijfers gaat het? Wat zijn de risico's? Nogmaals, de brief suggereert iets anders dan de conclusie. Dat is waar ik een beetje mee worstel.

Minister **Dijsselbloem**: Ik zal eerst zeggen waar ik mee worstel en daarna zal ik een voorstel doen. Waar ik mee worstel, is dat mij door de Kamer terecht voortdurend wordt gevraagd om het overnemen van risico's van private partijen te beperken. Dat loopt erg op. Wij zijn een zekere garantieverslaving aan het ontwikkelen in Nederland. In voorkomende gevallen zegt de politiek ook: kunnen wij iets doen in de sfeer van garanties en het overnemen van risico's? Uiteindelijk is het een weging. In de reeks Catshuisgesprekken met institutionele beleggers hebben wij op 2 juli een vervolgbijeenkomst. Ik zal het gesprek over het thema van de inflatievergoeding vervolgen. Mijn aanname was dat er één partij als voorwaarde vooraf aan hechtte. Andere partijen stonden daar open in en hebben aantoonbaar zonder inflatievergoeding geparticipeerd, ook in infrastructuur. Na 2 juli zal ik de Kamer een brief schrijven over de uitkomst van het gesprek. Mij triggert de vraag hoe het in andere landen is. In andere landen zou wel heel vaak inflatievergoeding worden geboden. Daarover werd ook gezegd dat sommige landen daar ook alweer van terug zijn gekomen. Dat aspect neem ik mee in die brief. Vervolgens kom ik bij de Kamer terug en kunnen wij er knopen over doorhakken. Daarmee ben ik wel zo'n beetje door de vragen van de Kamer heen.

De **voorzitter**: Is er behoefte aan een tweede termijn?

De heer **Paulus Jansen** (SP): Met één interruptie heb ik geen tweede termijn meer nodig. De opmerkingen van de minister over de inflatievergoeding kan ik onderschrijven, maar ik herinner aan mijn vraag waar de efficiencywinst tijdens de rit neerslaat. Volgens de Algemene Rekenkamer is dat bij de uitvoerende partij. Afhankelijk van het type bouwwerk kan ik het mij echter ook goed voorstellen dat de opdrachtgever bijdraagt aan de efficiency, bijvoorbeeld door zich flexibel op te stellen tijdens de contractfase. Hoe kunnen wij er op dit punt voor zorgen dat het deel van de efficiencywinst dat feitelijk veroorzaakt wordt door de opdrachtgever, ook bij hem terecht komt?

Minister **Dijsselbloem**: Een belangrijk deel van de op basis van aannames en inschattingen berekende voordelen van het hele systeem zitten natuurlijk aan het begin, op het moment dat het contract wordt gesloten. Uit de vraag begrijp ik dat de heer Jansen het heeft over de periode van de looptijd van het traject. Wat doen wij met de efficiencywinst die dan behaald wordt?

De heer **Paulus Jansen** (SP): Ik geef een voorbeeld. Een weg is een onderdeel van een netwerk. Het onderhoud van een weg kan sterk vereenvoudigd worden als er flexibiliteit wordt geboden in de rest van het netwerk. En dat wordt door de opdrachtgever bepaald. Kortom, daar is wel degelijk sprake van een communicerende-vateneffect. Dat deel van de winst dient naar mijn mening terecht te komen bij degene die het veroorzaakt.

Minister **Dijsselbloem**: Ik kan dit niet overzien. In het voorbeeld kan ik mij voorstellen dat in overleg tussen gebruikers en beheerders wordt bekeken hoe het onderhoud van de weg wordt ingericht. Door bepaalde keuzen kan extra efficiency in het onderhoud worden bereikt. Je kunt afspraken maken over wie dat toekomt. Veel algemenere uitspraken daarover kan ik niet doen. Het ligt er sterk aan of in het contract bij voorbaat al is afgesproken hoe het bij het onderhoud van wegen zal gaan. Is dan sprake van overleg over de inrichting en de timing van het onderhoud? Ik begeef mij nu op een terrein dat volstrekt buiten mijn deskundigheid ligt.

De heer **Paulus Jansen** (SP): Misschien kunnen wij dit oplossen door af te spreken dat dit aspect in de volgende voortgangsrapportage wordt meegenomen.

Minister **Dijsselbloem**: Dat lijkt mij een prima oplossing.

De **voorzitter**: Daarmee kunnen wij dit AO beëindigen. De minister heeft toegezegd om bij de Catshuissessie van 2 juli aanstaande te spreken over het type financiering. De rapportage van dat gesprek zal aan de Kamer worden gestuurd. In de volgende voortgangsrapportage komt het aspect van de tijdens het project behaalde efficiencywinst terug. Ik dank de minister en zijn medewerkers, de geachte afgevaardigden en het publiek.

Sluiting 15.15 uur.