

Vergaderjaar 2008–2009

28 753

Publiek-private samenwerking

Nr. 18

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2009

Hierbij informeer ik u, conform mijn toezegging tijdens het tweede Algemene Overleg over de voortgang van PPS van 11 februari 2009 (Kamerstuk 28 753, nr. 17), mede namens de ministers van Verkeer en Waterstaat, Justitie en Wonen, Wijken en Integratie en de staatssecretaris van Defensie over de effecten van de kredietcrisis op de aanbesteding van DBFM(O)-projecten¹. Tijdens het eerste Algemene Overleg over de voortgang van PPS van 5 november 2008 (Kamerstuk 28 753, nr. 16) heb ik tevens aangegeven dat ik u zou informeren over de vorderingen van het Rijk ten aanzien van de ondersteuning van decentrale overheden met kennis en ervaring over DBFM(O) en de uitwerking van het advies van de commissie Ruding om institutionele beleggers bij de financiering van infrastructuur te betrekken door het oprichten van een fonds. Hierover zult u zo spoedig mogelijk in separate brieven worden geïnformeerd.

Er is de afgelopen jaren door de rijkspartijen een werkwijze ontwikkeld voor DBFM(O)-projecten die goed functioneert. De bestaande praktijk is dat gedurende het aanbestedingsproces uit een lijst geïnteresseerde en geprekwalificeerde consortia, drie consortia geselecteerd worden. Deze drie consortia dienen een bieding in, met een volledig gecommiteerde financiering. De bouwbedrijven en financiers zijn via deze gecommiteerde bieding aan elkaar verbonden.

Op dit moment doen zich door de kredietcrisis extreme omstandigheden voor waardoor de gebruikelijke manier van werken niet meer volledig voldoet. Reden voor het Rijk om te bezien hoe met de gewijzigde omstandigheden om moet worden gegaan.

Zoals op alle markten zijn de financiers ook in de DBFM(O)-markt terughoudender. Dit blijkt onder andere uit hogere risico-opslagen, de kleinere bedragen waarvoor financiers zich willen committeren en het selectiever zijn ten aanzien van de projecten die ze willen financieren. Verder zijn op de kapitaalmarkt bepaalde vormen van financiering weggevallen. De kredietcrisis heeft bij de rijksgebouwendienst de aanzet gegeven om de ontwerpvergoeding te verhogen.

¹ DBFM(O) staat voor Design Build Finance Maintain en Operate.

Bovenstaande betekent niet dat het onmogelijk is om projecten gefinancierd te krijgen, noch dat er in projecten geen value for money (betere prijs-kwaliteit verhouding) gerealiseerd kan worden. DBFM(O) kan nog steeds leiden tot meerwaarde in de vorm van meer kwaliteit of lagere kosten. Per project wordt onderzocht of DBFM(O) deze meerwaarde kan opleveren.

Door de gewijzigde marktomstandigheden zullen door de overheid tijdens de aanbesteding met betrekking tot de financiering meer inspanningen moeten worden verricht. Dit geldt niet alleen voor Nederlandse overheid, maar ook voor de overheden in de landen om ons heen. Er is veel contact met deze overheden om kennis uit te wisselen en van elkaar te leren. Om een idee te geven van maatregelen waar in Europa aan worden gedacht zal ik hieronder kort de maatregelen van het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk schetsen. In het Verenigd Koninkrijk is, als gevolg van de kredietcrisis, besloten tot de mogelijkheid van een eenmalige betaling bij oplevering van infrastructuur of een gebouw. Daarnaast wordt vaker gebruik gemaakt van een financieringscompetitie. Een financieringscompetitie houdt in dat, als het winnende consortium bekend is, de financiering middels een prijsvraag wordt geregeld. Tot slot is besloten een Funding Agency op te richten. Dit is een bank die co-lening verstrekt aan projecten. In Frankrijk heeft de overheid via commerciële banken geld (€ 8 mld.) beschikbaar gesteld voor infrastructuurprojecten. Daarnaast heeft de rijksoverheid een garantie van € 8 mld. afgegeven zodat lokale overheden en toekomstige projecten makkelijker toegang hebben tot betere leningsvoorwaarden. Verder ziet de Franse overheid veel in het doen van gegarandeerde betalingen.

In Nederland zijn de voorgestelde maatregelen kleinschaliger. Dit kan omdat het aantal projecten, waarvan de aanbesteding is gestart, goed te overzien is. Dit heeft ons enige lucht gegeven om met de betrokken departementen en de markt goed te overleggen wat de beste oplossingen zijn. Ons uitgangspunt is dat, afhankelijk van de marktomstandigheden en behoeften van het specifieke project ruimte wordt ingebouwd om maatregelen te kunnen nemen om de financierbaarheid van de projecten veilig te stellen. Hierbij geldt vanzelfsprekend dat gekeken wordt of er sprake is van value for money. Alleen bij meerwaarde voor de belastingbetaler wordt gekozen voor DBFM(O). Daarnaast is van belang dat de financiële prikkels en risico's goed verdeeld worden. Het leggen van de juiste prikkels en een goede risicoverdeling is immers de essentie van het DBFM(O)-concept.

Daarnaast is van belang dat het treffen van maatregelen geen doel op zich is. Het heeft alleen nut als duidelijk is dat het project dat wordt aanbesteed aantrekkelijk voor marktpartijen is. In samenwerking met de andere DBFM(O)-departementen (Verkeer en Waterstaat, Wonen, Wijken en Integratie, Defensie en Justitie) en in rechtstreeks overleg met bouwbedrijven, financiers, maar ook met organisaties zoals IPFA (International Project Finance Association), is afgelopen periode bekeken welke maatregelen nodig kunnen zijn om de Nederlandse projecten gefinancierd te krijgen. Uit de gesprekken komt het volgende beeld naar voren.

Geconstateerd is dat Nederlandse projecten vanuit bancair oogpunt aantrekkelijk zijn. Er zitten geen grote risico's aan zoals tolopbrengsten of politieke onzekerheid, de risicoverdeling is evenwichtig en de gestandaardiseerde contracten sluiten aan bij Engelse praktijk die vanwege de marktomvang nog steeds leidend is. Een nadeel is dat Nederland in vergelijking met het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk een relatief kleine markt is. Ondanks dat de markt voor projectfinanciering een mondiale markt is, is dit een nadeel. In elk land moeten

financiers zich de lokale wet- en regelgeving eigen maken om goed te kunnen beoordelen of de projecten aantrekkelijk zijn. Het aantal actieve Nederlandse financiers is gereduceerd. Daarbij durven deze financiers, net als de financiers in het buitenland, het niet meer aan om deals volledig te financieren met het oogmerk deze later weer door te verkopen. Dit gebeurde voor de kredietcrisis wel. Het gevolg is dat we afhankelijker zijn van buitenlandse financiers. Het is belangrijk een brug te slaan tussen de buitenlandse financiers en de Nederlandse projecten. De afgelopen jaren heeft het Rijk geïnvesteerd in het opstellen van nieuwe rijksbrede uniforme DBFM(O)-contracten. De uniforme contracten zijn onlangs gereed gekomen en de markt is over deze contracten geconsulteerd. Deze uniforme contracten vergroten de herkenbaarheid en zekerheid van Nederlandse projecten. Als een partij eenmaal een Nederlands project heeft gedaan is het volgende project eenvoudiger op te pakken. Om de drempel voor buitenlandse partijen verder te verlagen zullen deze uniforme contracten ook in het Engels beschikbaar worden gesteld.

Dat Nederlandse projecten aantrekkelijk zijn blijkt bij de aanbesteding van de A15 (Maasvlakte-Vaanplein) en A12 (Utrecht-Veenendaal), waar zich een aantal toonaangevende internationale bouwbedrijven hebben gemeld. Het feit dat er buitenlandse bouwbedrijven betrokken zijn is een goede ontwikkeling. Uitvoering van de projecten zal over het algemeen gebeuren door de lokale partners. Echter de internationale bouwbedrijven brengen veel kennis en ervaring mee waardoor de Nederlandse bedrijven verder kunnen groeien. Daarnaast kunnen dergelijke partijen ook weer buitenlandse financiers aantrekken waardoor er voldoende concurrentie tussen de consortia blijft bestaan.

Zoals eerder gezegd is het belangrijker dan ooit om aantrekkelijke projecten aan te besteden. Om dit te realiseren is van belang om goede contacten te onderhouden met financiers en de bouwbedrijven. In deze markt is het noodzakelijk om continue een goed beeld te hebben van wat er speelt. Het onderhouden van een netwerk en het hanteren van standaard contracten is echter niet voldoende. Er zijn maatregelen noodzakelijk. Deze maatregelen zijn gericht op drie pijlers:

- **Het terugdringen van het aantal benodigde financiers:** In de huidige markt is het moeilijk om grote projecten te financieren. Financiers zijn nu bereid om kleinere bedragen per project te financieren. Dit maakt het onmogelijk om, conform bestaande werkwijze, drie consortia volledig gecommiteerde biedingen te vragen. Een oplossing voor dit probleem, welke zoals gezegd in het Verenigd Koninkrijk veel gebruikt wordt, is de financieringscompetitie. Er is nu voor Nederland een concept uitgewerkt dat geënt is op de principes van een financieringscompetitie, maar welke beter aansluit bij de Nederlandse praktijk.
- **Het terugdringen van de kredietbehoefte:** Er kunnen maatregelen genomen worden waarmee bereikt wordt dat een minder groot bedrag gefinancierd hoeft te worden. Dit betekent vanzelfsprekend ook dat er minder financiers nodig zijn. Het verlagen van het bedrag kan bereikt worden door bijvoorbeeld een éénmalige betaling bij beschikbaarstelling van weg of gebouw. Van belang is dat het bedrag niet te groot is omdat anders private financiers niet voldoende risico lopen om de gewenste meerwaarde te bereiken. Tevens kan de EIB (Europese Investeringsbank) een rol spelen bij het terugdringen van de financieringsbehoefte. Er wordt op dit moment nauw samengewerkt met de EIB. De EIB speelt in Europa een actieve rol bij de financiering van projecten en is geïnteresseerd in projecten in Nederland. Streven is deze financieringsbron optimaal te benutten. Tot slot verkent het kabinet in het kader van Commissie Ruding en het aanvullend beleids-

akkoord van 25 maart jl, de mogelijkheid institutionele beleggers te betrekken bij financiering van bij DBFM(O)-projecten.

- **Fine-tuning contracten op marktomstandigheden:** Bij de afgelopen aanbestedingen werden bidders gevraagd om hun biedingen voor 6 tot 12 maanden vast te leggen. Vanwege de huidige marktomstandigheden is het lastig voor financiers zich voor een dergelijke termijn vast te leggen. Hier zal dus een mouw aangepast moeten worden. Hierbij valt te denken aan een margin clause. De overheid draagt dan gedeeltelijk het risico van extreme schommelingen van de rente. Verder was gebruikelijk om bij herfinanciering uit te gaan van een 50%-50% verdeling van de herfinancieringswinst tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Onder de huidige marktomstandigheden ligt een lager percentage voor marktpartijen voor de hand.

Bovengenoemde maatregelen kunnen los van elkaar, maar ook in combinatie worden toegepast. Welke maatregelen worden genomen is afhankelijk van de marktomstandigheden op dat moment en het specifieke project. Het streven is om zo spoedig mogelijk weer terug te keren naar de gebruikelijke manier van werken, waarbij uiteraard wel wordt gekeken of sommige van de tijdelijke maatregelen structureel toegepast kunnen worden.

De minister van Financiën,
W. J. Bos