

Vergaderjaar 2016–2017

28 753

Publiek-private samenwerking

Nr. 44

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 24 januari 2017

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Financiën over de brief van 3 oktober 2016 over de Voortgangsrapportage DBFM(O) 2016/2017 (Kamerstuk 28 753, nr. 43).

De vragen en opmerkingen zijn op 2 december 2016 aan de Minister van Financiën voorgelegd. Bij brief van 23 januari 2017 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Duisenberg

Adjunct-griffier van de commissie,
Van Zuilen

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de voortgangsrapportage DBFM(O). Zij hebben nog wel een aantal vragen.

De leden van de VVD-fractie juichen het efficiënt gebruiken van overheidsgeld en effectieve samenwerking met private partijen in een DBFM(O) constructie zeer toe. Deze leden vragen de Minister welke mogelijkheden hij ziet om in de toekomst nog meer of beter gebruik te maken van dit soort constructies.

De leden van de VVD-fractie vragen of er nog best practices zijn uit omliggende landen waar Nederland lessen uit zou kunnen trekken.

De leden van de VVD-fractie stellen tevreden vast dat de toegevoegde waarde van projecten 1,5 miljard euro bedraagt. Zij vragen zich af of er ook cijfers bekend zijn uit eerdere jaren en of de Minister deze gegevens kan delen.

De Minister stelt dat de projecten in de afgelopen jaren overwegend binnen budget afgerond zijn. Hoeveel procent van de projecten is niet binnen budget afgerond? Kan de Minister aangeven wat de redenen hiervoor waren? En welke mogelijkheden zijn er ter verbetering?

De leden van de VVD-fractie vragen zich af wat bedoeld wordt met het «off balance» willen houden van PPS-verplichtingen «in verband met de Eurostat-regels». Kan de Minister dit toelichten?

Ten slotte vragen deze leden of de Minister kan ingaan op een mogelijke relatie tussen DBFM(O) projecten en andere vormen van publiek-private financiering, ook in Europees opzicht zoals het Europees Fonds voor Strategische Investeringen (EFSI)?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voortgangsrapportage DBFM(O) 2016/2017. Deze leden hebben nog enkele vragen en opmerkingen.

Op welke manier is het Algemene Rekenkamer (ARK)-rapport van 2013 (Kamerstuk 33 639, nr. 1) meegenomen in het DBFM(O)-beleid? Zijn de toen geconstateerde hoge meerwerkkosten in de exploitatiefase inmiddels omlaag gebracht? Is het contractmanagement inmiddels verbeterd?

Het wel of niet slagen van PPS (en aanbesteding) hangt voor een groot deel samen met de kwaliteit van het contractmanagement. Zijn ambtenaren van nature goede contractenafluiters? Is daarvoor niet hoogwaardige juridische kennis nodig? Past deze wel in de loonschalen van de Rijksoverheid (BBRA)? In hoeverre levert een jarenlang durende nullijn een positieve bijdrage aan de kwaliteit van het ambtenarenapparaat, zo vragen deze leden?

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke manier de rijksoverheid komt aan «professioneel contractmanagement», die placht de marktconformiteit van wijzigingen te toetsen? Op welke manieren wordt deze professionaliteit bevorderd?

Deze leden vragen hoe wordt toegezien op de professionaliteit van het contractmanagement in staatsdeelnemingen? Klopt het dat daar ook grote bedragen aan opdrachten en aanbestedingen omgaan? Ziet de ARK hier ook op toe, met inbegrip van dochtermaatschappijen van staatsdeelnemingen? Zo nee, waarom niet?

In hoeverre vallen projecten voor wind op zee (Borssele, Hollandse Kust, IJmuiden-Ver) onder DBFM(O) en PPS? In hoeverre geldt dit voor projecten voor wind op land?

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie hoe de transactiekosten worden berekend? Hoe verhouden deze zich tot de drempelwaarden van 25 miljoen euro (gebouwen) en 60 miljoen euro (infrastructuur)?

Deze leden vragen hoe de Publiek Private Comparator (PPC), Publieke Sector Comparator (PSC) en Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse (MKBA) toetsen zich tot elkaar verhouden?

Welke projecten zijn flexibel genoeg om op politiek veranderende omstandigheden te kunnen inspelen? Waar moet dan aan gedacht worden?

De leden van de PvdA-fractie vragen of het klopt dat infra- en bouwprojecten maar een beperkte aandacht hebben van de politiek, met name in de uitvoeringsfase? Klopt het dat de politieke aandacht pas komt als er iets aanzienlijk mis gaat, zoals bij grote kostenoverschrijdingen? Klopt het voorts dat dit geldt voor bijvoorbeeld de Noord-Zuid lijn in Amsterdam, de stations van ProRail en de Fyra? Hoe kan de politieke inbedding en de democratische controle verbeterd worden bij dit soort projecten?

Hoeveel DBFM(O) en PPS-projecten zijn er inmiddels definitief afgerond? Welke conclusies kunnen daaruit getrokken worden ten aanzien van de effectiviteit van deze instrumenten en eventuele kostenoverschrijdingen?

Kan de ARK gevraagd worden om jaarlijks de voortgangsrapportage van een beargumenteerde reactie te voorzien?

Klopt het dat gevangenissen niet onder PPS of DBFM(O) kunnen vallen, omdat beheer, exploitatie en/of eigendom door private partijen daar niet wenselijk is?

In hoeveel DBFM(O)-projecten wordt de exploitatie uitbesteed en in hoeveel gevallen het onderhoud? In hoeveel gevallen worden beide of geen van beide uitbesteed?

Deelt de Minister de mening van de PvdA-fractie dat geen gebouwen in private handen moeten worden gebracht en dan weer terug geleased, de zogenaamde «sale and lease back»? Klopt het dat dit uiteindelijk kan leiden tot heel hoge kosten?

Op welke manier worden de financieringskosten meegenomen in de PPC, zo vragen deze leden? Tegen welk percentage kan de Staat lenen? Tegen welk percentage kunnen private uitvoerders lenen?

Wordt een PSC alleen achteraf berekend of ook vooraf? Welke projecten zijn er al volledig afgerond en van welke projecten is er een eindvergelijking gemaakt tussen private en publieke uitvoering? Hoeveel van dergelijke «meerwaardeberekeningen» zijn er inmiddels?

Klopt het dat de meerwaarde van 10 tot 15%, waar meestal van uit wordt gegaan, gebaseerd is op ramingen? Klopt het dat de meerwaarde in werkelijkheid lager is en gaat het in werkelijkheid om 2 tot 5%?

De leden vragen de Minister hoe hij invulling geeft aan zijn systeemverantwoordelijkheid voor PPS? Hoeveel fte is er bij zijn ministerie belast met deze systeemverantwoordelijkheid voor PPS?

Betekent het ontbreken van goede afspraken over de risicoverdeling in andere landen dat projecten daar zijn uitgevoerd tegen veel te hoge kosten, zo vragen deze leden?

Hoe wordt de omvang en complexiteit van documenten en procedures nu beoordeeld door marktpartijen?

De leden van de PvdA-fractie vragen of de verbouwing van de Tweede Kamer ook valt onder PPS of DBFM(O)?

Deze leden vragen voorts hoe vaak en waar het interdepartementaal contractmanagersoverleg plaatsvindt?

Ten slotte vragen de leden van de PvdA-fractie wanneer er weer een nieuw seminar zal zijn over «succesvolle overheidsprojecten»? Wanneer denkt de Minister dat succesvolle DBFM(O) projecten ook «op straat» besproken gaan worden? Klopt het dat de Minister deze wens heeft geuit? Is een groot maatschappelijk debat over PPS en DBMF(O) denkbaar? Of is de ARK één van de weinige instanties die hier een kritische blik op kunnen werpen?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de voortgangsrapportage DBFM(O). Zij zien publiek-private samenwerking als een middel voor doelmatige uitvoering van overheidsprojecten. Zij hebben enkele vragen, mede naar aanleiding van recente ontwikkelingen.

Bij diverse projecten, zowel op Rijksniveau als het niveau van decentrale overheden, zien de leden van de D66-fractie financiële problemen ontstaan bij bedrijven die het project uitvoeren, omdat zich tijdens de uitvoering problemen voordoen waar zij onvoldoende op hebben geanticipeerd. Hoewel de leden van de D66-fractie het aangaan van risico's voornamelijk als de eigen verantwoordelijkheid van private partijen beschouwen, zien zij ook een belang van de overheid als opdrachtgever om de risico's voor private partners draaglijk te houden. Ook omdat er vanuit de markt voldoende interesse moet blijven om tegen voor de overheid aantrekkelijke condities deel te nemen in toekomstige projecten. Wat is uw visie op deze ontwikkelingen? Krijgt hij signalen vanuit de markt dat de risico's die bij private partijen worden gelegd te groot zijn, of is er juist een toenemende interesse?

De leden van de D66-fractie lezen dat er bij alle infrastructuurprojecten kortingen of boetes zijn toegepast, vanwege de verminderde beschikbaarheid of prestaties. Dat boetes geen doel op zich zijn, lijkt deze leden evident, want het doel is optimale nakoming van het contract. Niettemin zijn deze leden wel geïnteresseerd in het aantal keren waarin er wel sprake is van tekortkomingen waarvoor contractueel een boete of korting zou kunnen worden toegepast, maar waarin dit niet gebeurt. Ook vragen zij om een toelichting waarom in voorkomende gevallen geen boete wordt toegepast.

De leden van de D66-fractie vragen of u een overzicht kan verstrekken van de uitgevoerde Publiek-Private Comparators (PPC's) in de periode 2013–2016 die negatief zijn uitgevallen. Wat zijn de belangrijkste redenen waarom PPC's negatief uitvallen?

De leden van de D66-fractie signaleren grote verschillen in de meerwaarde van DBFM(O) bij verschillende projecten. Zo is de meerwaarde bij het project Hoge Raad der Nederlanden 20–25% en bij het project KV7 15–20%. Bij de Vernieuwing Rijnstraat 8 is er daarentegen geen financiële meerwaarde. Kan de Minister toelichten wat de oorzaak is van zulke grote verschillen in de meerwaarde van DBFM(O)?

De leden van de D66-fractie vragen of voor de renovatie van het Binnenhof ook een PPC is of wordt uitgevoerd. Indien deze al is uitgevoerd, wat was hiervan het resultaat?

Naar aanleiding van het algemeen overleg van 27 juni 2013 (Kamerstuk 28 753, nr. 32) en de daaropvolgende brief over inflatiegerelateerde vergoeding (Kamerstuk 28 753, nr. 31), vragen de leden van de D66-fractie of er inmiddels DBFM(O)-projecten zijn met een inflatiegerelateerde vergoeding. Ook vragen zij hoe de vraag hiernaar zich ontwikkelt bij private partijen.

II Reactie van de Minister

Inleiding

Hieronder treft u mijn antwoorden aan op de gestelde vragen. De antwoorden zijn gecategoriseerd naar onderwerp, te weten:

- Toepassing DBFM(O)
- Meerwaarde bij DBFM(O)
- Financiering
- Contractmanagement
- Overig

Toepassing DBFM(O)

1. Verder gebruik DBFM(O) (VVD)

De leden van de VVD-fractie juichen het efficiënt gebruiken van overheidsgeld en effectieve samenwerking met private partijen in een DBFM(O) constructie zeer toe. Deze leden vragen de Minister welke mogelijkheden hij ziet om in de toekomst nog meer of beter gebruik te maken van dit soort constructies.

Zoals beschreven in de Voortgangsrapportage dankt Nederland het succes van DBFM(O) aan een rationele aanpak, waarbij het gebruik van publiek-private constructies een middel is, geen doel. DBFM(O) wordt toegepast als dit meerwaarde oplevert. Bij elk infrastructuurproject groter dan € 60 mln en gebouwenproject groter dan € 25 mln wordt deze afweging gemaakt. Het gebruik van DBFM(O) in de toekomst betekent dat er voldoende geschikte overheidsprojecten moeten zijn. Voor infrastructuur is er het Infrastructuurfonds, dat infrastructuuropgaven tot 2030 bevat, waar de komende jaren projecten uit voortkomen waar DBFM(O) kan worden toegepast. Voor gebouwen wordt er de komende paar jaar slechts het project Marinierskazerne als DBFM(O)-project voorzien.

Naast DBFM(O) is het van belang om meer en beter gebruik te maken van de met DBFM(O) opgedane ervaring en inzichten door deze ook toe te passen op projecten en overheidsinvesteringen. In principe kunnen

bedrijfseconomische inzichten, risico-overdracht, integraliteit, een lifecyclebenadering enz. van nut zijn in alle gevallen waarin de overheid investeert of samenwerkt met de markt.

Zo werkt het RVB aan een afwegingskader waarmee andere, geïntegreerde contractvormen ook in beeld komen voor bouwprojecten waar «pure» DBFM(O) wellicht geen optie is. Bij deze afweging zijn onder meer relevante zaken, de gewenste output vanuit het perspectief van toekomstig gebruik van een gebouw, het onderhoud en facilitair management tijdens de exploitatiefase. Hierbij werken de concerndienstverleners (CDV) van het Rijk en het RVB samen. Deze samenwerking heeft als uitgangspunt «centraal wat moet, decentraal wat kan». Omdat het contractmanagement veel raakvlakken heeft met de taak, kennis en ervaring van een CDV, heeft op dit moment een gedecentraliseerde opzet van het dagelijks/ operationeel contractmanagement de voorkeur. Iedere CDV (als vertegenwoordiger van de gebruikers) krijgt de bevoegdheid om het dagelijks contractmanagement van DBFM(O)-contracten in de exploitatiefase uit te voeren. De CDV opereert daarbij vanuit deze overeenkomst waarin taken en bevoegdheden tussen het RVB en CDV zijn beschreven. Het RVB houdt toezicht. De CDV legt periodiek verantwoording af aan het RVB als contract- en bouw eigenaar.

Dit afwegingskader is één voorbeeld van de in de Voortgangsrapportage geschetste «verbreding» van de toepassing van DBFM(O)-kennis en -ervaring. Andere voorbeelden van een dergelijke verbreding zijn het introduceren van bedrijfseconomische principes bij ICT-projecten, het verlengen van bestaande (onderhouds)contracten en bijvoorbeeld de DB- en DBM-contractvormen (de laatste wordt o.a. toegepast bij de Rijnland-route).

2. Toepassing bij windprojecten (PvdA)

In hoeverre vallen projecten voor wind op zee (Borssele, Hollandse Kust, IJmuiden-Ver) onder DBFM(O) en PPS? In hoeverre geldt dit voor projecten voor wind op land?

Bedrijfseconomische principes en lessen vanuit de PPS-praktijk kunnen ook van nut zijn bij Wind op Zee en Wind op Land-projecten. Hierbij kan worden gedacht aan een business case ten behoeve van besluitvorming en aan instrumenten als life cycle costing, risicowaardering en dergelijke. Hoewel strikt gezien deze projecten zich niet lenen voor DBFM(O), omdat de overheid niet zelf investeert maar een concessie verleent, kan toepassing van de principes van DBFM(O) ertoe bijdragen dat deze projecten op tijd, binnen budget en volgens verwachte output worden gerealiseerd door de private uitvoerders. In de praktijk zijn bij de consortia die bieden op de concessie veelal dezelfde partijen (zoals bouwers, banken en adviseurs) betrokken als bij DBFM(O) projecten.

3. Gevangenissen (PvdA)

Klopt het dat gevangenissen niet onder PPS of DBFM(O) kunnen vallen, omdat beheer, exploitatie en/of eigendom door private partijen daar niet wenselijk is?

Nee. Er zijn reeds DBFM(O)-projecten uitgevoerd voor de Penitentiaire inrichting Zaanstad, Justitieel Complex Schiphol en het Detentiecentrum Rotterdam, zoals te lezen in de Voortgangsrapportage. Hierbij vallen bewaking en verzorging niet onder het geïntegreerde contract, maar bouw en onderhoud wel.

4. *Uitbesteding exploitatie en onderhoud (PvdA)*

In hoeveel DBFM(O)-projecten wordt de exploitatie uitbesteed en in hoeveel gevallen het onderhoud? In hoeveel gevallen worden beide of geen van beide uitbesteed?

Bij alle DBFMO-gebouwen zijn tot nu toe altijd DBFMO-contracten toegepast, dus zowel onderhoud (M) als exploitatie (O). Onder exploitatie vallen diensten zoals bemensing van de receptie en catering. Bij infrastructuurprojecten is alleen het onderhoud overgedragen aan de private partijen.

5. *Sale and lease back (PvdA)*

Deelt de Minister de mening van de PvdA-fractie dat geen gebouwen in private handen moeten worden gebracht en dan weer terug geleased, de zogenaamde «sale and lease back»? Klopt het dat dit uiteindelijk kan leiden tot heel hoge kosten?

In principe worden geen gebouwen in private handen gebracht met een sale and lease back constructie tenzij dit aantoonbaar doelmatigheids-winst oplevert. Hierbij geldt ook regelgeving van het Besluit Privaatrechtelijke Rechtshandelingen (1996) waarin is geregeld dat de Minister van Financiën goedkeuring moet geven voor dergelijke constructies. Overigens blijft bij DBFM(O)-contracten het juridisch eigendom van het gebouw in handen van de overheid.

6. *Tweede Kamer (PvdA)*

De leden van de PvdA-fractie vragen of de verbouwing van de Tweede Kamer ook valt onder PPS of DBFM(O)?

7. *Binnenhof (D66)*

De leden van de D66-fractie vragen of voor de renovatie van het Binnenhof ook een PPC is of wordt uitgevoerd. Indien deze al is uitgevoerd, wat was hiervan het resultaat?

In zijn beantwoording op eerdere vragen over het Binnenhof (Kamerstuk 34 550 XVIII, nr. 2) stelde de Minister van W&R dat het regeringsbeleid is om bij investeringen in rijkshuisvestingsprojecten met een omvang van meer dan € 25 miljoen af te wegen of er meerwaarde kan worden behaald door te kiezen voor een DBFMO-contract in plaats van een «traditionele» contractvorm. Die afweging vindt plaats door het opstellen of verkennen van een Publiek Private Comparator (PPC). In 2013 zijn de gebruikers van het Binnenhof, het Ministerie van Financiën en het Rijksvastgoedbedrijf gezamenlijk tot de conclusie gekomen dat DBFMO niet de meest geëigende contractvorm is voor de renovatie van het Binnenhof, omdat een DBFMO-contract voor dit specifieke project te grote risico's zou opleveren voor de Staat en er naar verwachting geen meerwaarde ten opzichte van andere contractvormen zal optreden. Na deze verkenning kon het opstellen van een PPC in dit specifieke geval achterwege blijven.

Meerwaarde bij DBFM(O)

8. Meerwaardes (PvdA)

Klopt het dat de meerwaarde van 10 tot 15%, waar meestal van uit wordt gegaan, gebaseerd is op ramingen? Klopt het dat de meerwaarde in werkelijkheid lager is en gaat het in werkelijkheid om 2 tot 5%?

Op het moment dat de beste bieding is geselecteerd wordt duidelijk wat de verwachte meerwaarde is op basis van het uitonderhandelde contract. De meerwaarde die hieruit volgt is de meerwaarde die wordt gerapporteerd in de Voortgangsrapportage DBFM(O).

Deze verwachte meerwaarde wordt vóór de start van de uitvoering van het project berekend en is gebaseerd op een raming van de verwachte uitgaven in het geval het project op traditionele wijze zou worden uitgevoerd. Het gaat daarbij om een zo realistisch mogelijke inschatting op basis van de op dat moment bekende gegevens. Financiën heeft in 2014 de Auditdienst Rijk (ADR) onderzoek laten doen naar de meerwaardetoetsen PPC en PSC. De conclusie van dit onderzoek is dat gebruik wordt gemaakt van actuele inputgegevens en de juiste veronderstellingen. De meerwaarden die in de Voortgangsrapportage DBFM(O) worden gemeld zijn gebaseerd op de door de ADR onderzochte methode. Er is geen reden om aan te nemen dat deze meerwaarden in werkelijkheid lager zijn.

Door middel van goed georganiseerd contractmanagement zorgen de departementen die de projecten uitvoeren dat de geraamde meerwaarde ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt. Verdere verbetering van het contractmanagement is een van de ambities voor de komende periode. Wel worden de verwachte voordelen van DBFM(O) ten opzichte van andere contractvormen periodiek geëvalueerd met behulp van ervaringen bij lopende projecten, zoals beschreven in het ADR-onderzoek. Ook geven de KPI's inzicht in het (management van) lopende projecten. Voor de meerwaardeberekening van nieuwe projecten wordt gebruik gemaakt van de resultaten van deze evaluaties.

Voor alle projecten van de rijksoverheid die op basis van een DBFM(O)-contract worden uitgevoerd is een PSC opgesteld. Deze PSC wordt gebruikt om de meerwaarde te bepalen, door de kosten van «traditionele» publieke uitvoering te vergelijken met de kosten die uiteindelijk worden gemaakt door het winnende consortium dat het DBFM(O)-project uitvoert.

9. Eerdere meerwaardecijfers (VVD)

De leden van de VVD-fractie stellen tevreden vast dat de toegevoegde waarde van projecten 1,5 miljard euro bedraagt. Zij vragen zich af of er ook cijfers bekend zijn uit eerdere jaren en of de Minister deze gegevens kan delen.

De genoemde 1,5 mrd. euro is een (cumulatief) totaal, dat wil zeggen de totale meerwaarde van alle tot dusver gerealiseerde DBFM(O)-projecten tot nu toe. Dit meerwaardetotaal is over de afgelopen jaren gegroeid naar 1,5 miljard. Voor eerdere meerwaardetotalen wordt verwezen naar Voortgangsrapportages uit eerdere jaren.

10. Eindvergelijking (PvdA)

Welke projecten zijn er al volledig afgerond en van welke projecten is er een eindvergelijking gemaakt tussen private en publieke uitvoering? Hoeveel van dergelijke «meerwaardeberekeningen» zijn er inmiddels?

11. Afgeronde projecten (PvdA)

Hoeveel DBFM(O) en PPS-projecten zijn er inmiddels definitief afgerond? Welke conclusies kunnen daaruit getrokken worden ten aanzien van de effectiviteit van deze instrumenten en eventuele kostenoverschrijdingen?

Er zijn momenteel nog geen DBFM(O)-projecten afgerond (het eerste afgeronde project zal naar verwachting de N31 zijn in 2022). Wel wordt via het verbeterde contractmanagement meer inzicht in data en management informatie verkregen over de tussentijdse performance van lopende projecten, waaronder door het verstrekken en verder verbeteren van «key performance indicators» (KPI's) zoals beschreven in de Voortgangsrapportage. Dit kan helpen om uiteindelijk conclusies te trekken.

12. Transactiekosten (PvdA)

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie hoe de transactiekosten worden berekend? Hoe verhouden deze zich tot de drempelwaarden van 25 miljoen euro (gebouwen) en 60 miljoen euro (infrastructuur)?

De transactiekosten voor de opdrachtnemer bestaan onder andere uit het projectteam, adviseurs en kosten voor het ontwerp (architect). Deze kosten zijn voor de biedende partijen zelf en worden niet separaat in rekening gebracht bij de overheid. Wel biedt de overheid de partijen die afvallen bij een DBFM(O)-aanbesteding een ontwerpvergoeding om tegemoet te komen aan deze kosten. De ervaring leert dat de markt niet bereid is om onder de genoemde drempelbedragen van € 25 mln voor gebouwen en € 60 mln voor infrastructuur een bieding voor een project te doen onder andere vanwege hun eigen transactiekosten.

De huidige standaarddocumenten en -procedures die het Rijk samen met de markt heeft ontwikkeld hebben op zichzelf al geleid tot een vermindering van transactiekosten. Gezamenlijk worden continu de mogelijkheden bezien om tenderkosten en -capaciteit te beperken.

Overigens doen transactiekosten zich uiteraard ook voor bij aanbestedingen in andere contractvormen. Deze zijn verspreid over meerdere aanbestedingen en wijzigingen gedurende de gehele levensduur van het project (bijvoorbeeld de aanbesteding van tussentijds groot onderhoud). Transactiekosten worden niet transparant op een centrale plek bijgehouden. Hierdoor kan (ten onrechte) de indruk ontstaan dat traditionele contracten veel minder c.q. nauwelijks transactiekosten hebben.

13. Verhouding MKBA, PPC, PSC (PvdA)

Deze leden vragen hoe de Publiek Private Comparator (PPC), Publieke Sector Comparator (PSC) en Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse (MKBA) toetsen zich tot elkaar verhouden?

14. Berekening PSC (PvdA)

Wordt een PSC alleen achteraf berekend of ook vooraf?

De rijksoverheid gebruikt een aantal verschijningsvormen van een businesscase als afwegingsinstrumenten om een onderbouwde afweging te maken bij haar projecten:

- Een Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse (MKBA) brengt de kosten en baten voor de maatschappij als geheel in beeld. Naast directe geldelijke kosten en baten en in geld uit te drukken andere effecten (milieueffecten, gezondheidseffecten e.d.) worden ook niet-financieel te kwantificeren effecten benoemd.
- Een Publieke businesscase focust specifiek, en in detail, op de uitgaven, ontvangsten en risico's van een project voor de overheid. De businesscase maakt bij investeringsbeslissingen de verwachte levensduurkosten («life cycle costs») transparant. Ook niet-financiële aspecten voor de overheid worden in kaart gebracht. Effecten voor andere partijen dan de overheid kunnen wel benoemd worden, maar worden niet in geld uitgedrukt.
- De Publiek Private Comparator (PPC) en de Publieke Sector Comparator (PSC) zijn instrumenten om te bepalen wat de meest efficiënte uitvoeringsvorm is voor een project en om bij aanbesteding de biedingen financieel te wegen. De PPC weegt verschillende uitvoeringsvormen tegen elkaar af, bijvoorbeeld het project als overheid zelf uitvoeren ten opzichte van het in minder of meer geïntegreerde vorm aan de markt uitbesteden. Als gekozen wordt voor uitbesteding wordt een PSC opgesteld die gebruikt wordt als financiële benchmark bij de aanbesteding.

Een MKBA wordt meestal toegepast in een vroege fase van planontwikkeling om vanuit een breed welvaartsbegrip de maatschappelijke kosten en baten te beoordelen. De uitgaven, ontvangsten en risico's voor de overheid sec kunnen daarin zijn meegenomen, maar vaak nog niet in detail geraamd. Ook wordt niet voor elk overheidsproject een MKBA gemaakt terwijl de noodzaak om inzicht te hebben in de financiële gevolgen van een project en zijn alternatieven onverminderd blijft. Een publieke businesscase voorziet hierin. De PPC en PSC komen in de praktijk aan de orde nadat de projectkeuze is gemaakt, bijvoorbeeld op basis van een MKBA en/of een publieke businesscase.

15. Meerwaardeverschillen (D66)

De leden van de D66-fractie signaleren grote verschillen in de meerwaarde van DBFM(O) bij verschillende projecten. Zo is de meerwaarde bij het project Hoge Raad der Nederlanden 20–25% en bij het project KV7 15–20%. Bij de Vernieuwing Rijnstraat 8 is er daarentegen geen financiële meerwaarde. Kan de Minister toelichten wat de oorzaak is van zulke grote verschillen in de meerwaarde van DBFM(O)?

De vermelde meerwaardes betreffen het verschil tussen de berekening van alle kosten en risico's over de levensduur als de overheid het project zelf zou uitvoeren (de zogenoemde Publieke Sector Comparator) versus de uiteindelijke bieding van het winnende private consortium. Deze meerwaarde is alleen financieel en betreft niet meerwaarde in de zin van meer kwaliteit. Er is geen eenduidige verklaring te geven voor de oorzaak van verschillen in meerwaardes bij diverse projecten. Verschillen zijn projectspecifiek en hangen samen met onder andere de marktspanning en concurrentiedruk ten tijde van aanbesteding, de projectspecifieke relatieve weging bij de beoordeling van biedingen tussen kwaliteit versus prijs en innovatieve oplossingen van de markt.

16. Risicoverdeling buitenland (PvdA)

Betekent het ontbreken van goede afspraken over de risicoverdeling in andere landen dat projecten daar zijn uitgevoerd tegen veel te hoge kosten, zo vragen deze leden?

Het ontbreken van goede afspraken over de risicoverdeling kan inderdaad een reden zijn dat projectkosten uit de hand lopen. Het Nederlandse DBFM(O)-standaardcontract kent een heldere risicoverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Uitgangspunt is hierbij dat de risico's volledig bij de opdrachtnemer liggen, tenzij anders bepaald in het contract. Ook hier worden leerervaringen uit projecten meegenomen om mogelijke verbeteringen in de toekomst door te voeren.

17. Negatieve PPC's (D66)

De leden van de D66-fractie vragen of u een overzicht kan verstrekken van de uitgevoerde Publiek-Private Comparators (PPC's) in de periode 2013–2016 die negatief zijn uitgevallen. Wat zijn de belangrijkste redenen waarom PPC's negatief uitvallen?

Zoals eerder beschreven is het succes van DBFM(O) in Nederland te danken aan een rationele aanpak waarbij DBFMO slechts wordt ingezet als deze naar verwachting financiële meerwaarde oplevert ten opzichte van andere contractvormen. Van de in 2013–2016 uitgevoerde PPC's was er één – infraproject Houtribdijk – met een negatieve meerwaarde. Deze kwam voort uit de aard en scope van het project: door de geringe mogelijkheid tot life-cycle-optimalisatie woog de meerwaarde van DBFM(O) hier niet op tegen de hogere (transactie)kosten.

Naast de financiële meer- of minderwaarde, worden ook niet-financiële overwegingen betrokken bij de uiteindelijke keuze voor een bepaalde uitvoeringsvorm. Denk aan monumentale beperkingen, kwaliteitseisen, bijzondere veiligheidseisen en netwerktechnische of organisatorische eisen. Deze kunnen ertoe leiden dat zelfs bij een positieve PPC-meerwaarde voor een andere contractvorm wordt gekozen. In de afgelopen periode was dit twee keer het geval, «A4/A44 Rijnlandroute» en «A27/A12 Ring Utrecht». De meerwaarde van DBFM was bij deze projecten nagenoeg nul en woog niet op tegen een aantal projectspecifieke overwegingen die voor een ander contractvorm pleitten.

Financiering

18. EFSI-financiering

Ten slotte vragen deze leden of de Minister kan ingaan op een mogelijke relatie tussen DBFM(O) projecten en andere vormen van publiek-private financiering, ook in Europees opzicht zoals het Europees Fonds voor Strategische Investeringen (EFSI)?

DBFM(O) is één vorm van publiek-private financiering en komt daarmee in aanmerking voor Europese financiering, bijvoorbeeld onder de vlag van EFSI. Het Europees Fonds voor Strategische Investeringen (EFSI) is opgericht met twee loketten. Een MKB-loket van EUR 5 mld. en een Innovatie en Infrastructuur loket van EUR 16 mld. Onder deze laatste kunnen verschillende infrastructurele projecten, ook DBFM(O)-projecten, gefinancierd worden.

EFSI stelt de Europese Investeringsbank (EIB) in staat om meer risicovolle projecten te financieren door de garantie vanuit de EU. Maar ook zonder EFSI financiert de EIB met regelmaat DBFM(O)-projecten. Infrastructuur is een belangrijke sector voor de EIB. In 2015 heeft de EIB voor EUR 18,9 miljard aan financiering beschikbaar gesteld voor infrastructuur projecten in Europa. Een voorbeeld hiervan is de Zeesluis bij IJmuiden waar de EIB een lening van EUR 165 miljoen voor heeft verstrekt. Ook de verbreding van de A6 bij Almere is een DBFM-project waar de EIB een lening van EUR 100 mln. voor heeft goedgekeurd. Deze laatste zal onder het Innovatie en Infrastructuur loket van EFSI vallen.

19. Financieringskosten (PvdA)

Op welke manier worden de financieringskosten meegenomen in de PPC, zo vragen deze leden? Tegen welk percentage kan de Staat lenen? Tegen welk percentage kunnen private uitvoerders lenen?

Omdat DBFM(O)-projecten privaat worden gefinancierd (de «F») is er vooraf geen financieringsbeslag voor de Staat, wat bij traditionele projecten wel het geval is. De meest substantiële inkomstenstroom van het opdrachtnemende consortium is de beschikbaarheidsvergoeding die de overheid betaalt. De financier houdt daarom scherp in de gaten dat de met de opdrachtgever afgesproken «output» wordt geleverd en grijpt zo nodig in.

De concrete percentages waartegen de Staat en private uitvoerders kunnen lenen hangen af van de karakteristieken van het project (bijv. risico's en looptijd). In de Publiek-Private Comparator (PPC) wordt gerekend met één discontovoet, gebaseerd op de financieringskosten van de Staat met daarbovenop een projectspecifieke risico-opslag. Hiermee wordt rekening gehouden met risico's die bij de traditionele uitvoeringsvariant niet worden geprijsd, maar wel degelijk aanwezig zijn. De risico-opslag is gelijk aan de risico-opslag die in de markt wordt gevraagd voor het project. Welke partij het project financiert is immers niet relevant voor de risico's die zich voor kunnen doen.

In de praktijk profiteert de Staat wel van haar lagere financieringskosten door, bij private uitvoering, na afronding van de bouwperiode de financieringsbehoefte te verkleinen door middel van het doen van een mijlpaalbetaling. Tevens zorgen deze mijlpaalbetalingen voor een financiële prikkel voor het consortium om conform planning het project te voltooien. Bij het vaststellen van de hoogte van de mijlpaalbetalingen let de overheid er op dat het consortium voldoende risico's en als gevolg daarvan prikkels blijft voelen om de gewenste output gedurende de looptijd van het contract te blijven leveren.

20. Inflatievergoeding (D66)

Naar aanleiding van het algemeen overleg van 27 juni 2013 (Kamerstuk 28 753, nr. 32) en de daaropvolgende brief over inflatiegerelateerde vergoeding (Kamerstuk 28 753, nr. 31), vragen de leden van de D66-fractie of er inmiddels DBFM(O)-projecten zijn met een inflatiegerelateerde vergoeding. Ook vragen zij hoe de vraag hiernaar zich ontwikkelt bij private partijen.

De situatie ten aanzien van inflatiegerelateerde vergoeding bij infrastructuur is niet veranderd sinds mijn brief van 12 juli 2013 (Kamerstuk 28 753, nr. 31). De N33 is het enige pilotproject geweest met een inflatie-

gerelateerde vergoeding voor de private financiering van vreemd vermogen. Momenteel er is geen noodzaak om dit opnieuw toe te passen of indicatie dat de markt behoefte hieraan zou hebben. Private financiering voor DBFM(O) projecten is ruimschoots beschikbaar vanuit een groot aantal verschillende typen financiers uit binnen- en buitenland. Ook institutionele beleggers doen mee.

Contractmanagement

21. Algemene Rekenkamer (PvdA)

Op welke manier is het Algemene Rekenkamer (ARK)-rapport van 2013 meegenomen in het DBFM(O)-beleid? Zijn de toen geconstateerde hoge meerwerkkosten in de exploitatiefase inmiddels omlaag gebracht? Is het contractmanagement inmiddels verbeterd?

Naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer over Contractmanagement bij DBFM(O)-projecten uit 2013 (Kamerstuk 33 639, nr. 1) heeft de Auditdienst Rijk (ADR) in opdracht van Financiën onderzoek verricht en advies gegeven aan de departementen over de invulling van het contractmanagement bij DBFM(O). Op basis van dit advies hebben Financiën en de departementen in de afgelopen periode gewerkt aan een verdere verbetering van hun systeem voor contractmanagement. In de Voortgangsrapportage is beschreven welke verbeteringen sindsdien zijn doorgevoerd op het gebied van contractmanagement en welke stappen nog voorzien zijn.

22. Expertise afsluiten contracten (PvdA)

Het wel of niet slagen van PPS (en aanbesteding) hangt voor een groot deel samen met de kwaliteit van het contractmanagement. Zijn ambtenaren van nature goede contractenafsluiters? Is daarvoor niet hoogwaardige juridische kennis nodig? Past deze wel in de loonschalen van de rijksoverheid (BBRA)? In hoeverre levert een jarenlang durende nullijn een positieve bijdrage aan de kwaliteit van het ambtenarenapparaat, zo vragen deze leden?

Voor in principe ieder groot overheidsproject via zowel DBFM(O)-contracten als traditionele contractvormen geldt dat binnen het Rijk mensen noodzakelijk zijn met o.a. hoogwaardige technische, financiële en juridische kennis naast ervaring met inkoop en contractmanagement. Deze mensen moeten bij DBFM(O) in staat zijn om op output te sturen en complexe geïntegreerde contracten te managen zowel in de aanbestedingsfase als na contractsluiting tijdens de exploitatie. Waar nodig vindt (tijdelijk) specialistische inhuur plaats.

23. Professioneel contractmanagement (PvdA)

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke manier de rijksoverheid komt aan «professioneel contractmanagement», die placht de marktconformiteit van wijzigingen te toetsen? Op welke manieren wordt deze professionaliteit bevorderd?

24. Contractmanagersoverleg (PvdA)

Deze leden vragen voorts hoe vaak en waar het interdepartementaal contractmanagersoverleg plaatsvindt?

De departementen beschikken op dit moment al over professioneel contractmanagement. Zo worden wijzingen getoetst aan de hand van benchmarkgegevens en/of op basis van een second opinion (een offerte van een derde partij). De ambitie is om de komende periode verdere praktische invulling te geven aan het contractmanagement door middel van:

- het verder ontwikkelen van «key performance indicators» (KPI's) en het verzamelen van data hiervoor waardoor beter inzicht ontstaat in de kwantitatieve performance van het contractmanagement.
- verdere uitwerking van een uniforme benadering voor contractmanagement en de verankering van het lerende vermogen binnen en tussen organisaties.
- nadere uitwerking en onderlinge uitwisseling van benchmark- en ervaringsgegevens om als Rijk wijzigingen en de kosten daarvan nog beter te kunnen beoordelen op marktconformiteit.

De professionaliteit van het contractmanagement wordt onder andere verder bevorderd door het borgen van leerervaringen en deze te delen. Ook het interdepartementaal contractmanageroverleg draagt hier aan bij. Dit overleg vindt doorgaans twee tot drie maal per jaar plaats op wisselende locaties.

25. Contractmanagement bij staatsdeelnemingen (PvdA)

Deze leden vragen hoe wordt toegezien op de professionaliteit van het contractmanagement in staatsdeelnemingen? Klopt het dat daar ook grote bedragen aan opdrachten en aanbestedingen omgaan? Ziet de ARK hier ook op toe, met inbegrip van dochtermaatschappijen van staatsdeelnemingen? Zo nee, waarom niet?

Vanzelfsprekend verstrekken staatsdeelnemingen opdrachten en worden in sommige gevallen ook aanbestedingen gedaan. Conform de Nota Deelnemingenbeleid (bijlage bij Kamerstuk 28 165, nr. 165) dient de staat als aandeelhouder bij investeringen die de statutaire drempel overschrijden in te stemmen met dergelijke investeringen.

De Algemene Rekenkamer kan op basis van de Comptabiliteitswet 2001 onderzoek ter plaatse verrichten bij deelnemingen waarin de staat meer dan 95% van de aandelen houdt. Het is aan de Algemene Rekenkamer om te bepalen of zij deze bevoegdheid wil gebruiken om onderzoek te doen naar contractmanagement bij staatsdeelnemingen.

De Algemene Rekenkamer kan op basis van de Comptabiliteitswet 2001 geen onderzoek ter plaatse verrichten bij dochterondernemingen van staatsdeelnemingen. Dat wil overigens niet zeggen dat de Algemene Rekenkamer geen informatie kan verkrijgen van de dochteronderneming. De Algemene Rekenkamer kan met tussenkomst van de betrokken Minister nadere inlichtingen inwinnen bij de onderneming waarin de staat ten minste 5% van de aandelen heeft. De Comptabiliteitswet wordt momenteel gemoderniseerd. Het betreffende wetsvoorstel (Comptabiliteitswet 2016) (Kamerstuk 34 426) is bij de Eerste Kamer aanhangig en beoogt onder andere de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van de dochterondernemingen van deelnemingen te wijzigen. Dit wetsvoorstel geeft de Algemene Rekenkamer de bevoegdheid om onderzoek ter plaatse te verrichten bij meerderheidsdochterondernemingen van staatsdeelnemingen waarvan de Staat meer dan 50% van de aandelen bezit.

26. Overdracht risico's (D66)

Bij diverse projecten, zowel op Rijksniveau als het niveau van decentrale overheden, zien de leden van de D66-fractie financiële problemen ontstaan bij bedrijven die het project uitvoeren, omdat zich tijdens de uitvoering problemen voordoen waar zij onvoldoende op hebben geanticipeerd. Hoewel de leden van de D66-fractie het aangaan van risico's voornamelijk als de eigen verantwoordelijkheid van private partijen beschouwen, zien zij ook een belang van de overheid als opdrachtgever om de risico's voor private partners draaglijk te houden. Ook omdat er vanuit de markt voldoende interesse moet blijven om tegen voor de overheid aantrekkelijke condities deel te nemen in toekomstige projecten. Wat is uw visie op deze ontwikkelingen? Krijgt hij signalen vanuit de markt dat de risico's die bij private partijen worden gelegd te groot zijn, of is er juist een toenemende interesse?

Het doel is om een overheidsproject te realiseren binnen budget, op tijd en volgens gewenste output. Niemand is gebaat bij vechtracten. Dit betekent dat de markt niet te veel risico's moet nemen door te agressieve biedingen en dat de overheid niet onnodig veel risico's bij de markt moet leggen die zij niet kunnen beheersen. Met de introductie van de afspraken in het kader van de nieuwe marktvisie is een goede balans voor de toekomst bereikt. Zoals gemeld in de Voortgangsrapportage 2016/2017 zal dit uiteraard bij de diverse projecten nog nader moeten worden uitgewerkt in de praktijk.

27. Kortingen en boetes (D66)

De leden van de D66-fractie lezen dat er bij alle infrastructuurprojecten kortingen of boetes zijn toegepast, vanwege de verminderde beschikbaarheid of prestaties. Dat boetes geen doel op zich zijn, lijkt deze leden evident, want het doel is optimale nakoming van het contract. Niettemin zijn deze leden wel geïnteresseerd in het aantal keren waarin er wel sprake is van tekortkomingen waarvoor contractueel een boete of korting zou kunnen worden toegepast, maar waarin dit niet gebeurt. Ook vragen zij om een toelichting waarom in voorkomende gevallen geen boete wordt toegepast.

In principe worden kortingen die contractueel kunnen worden toegepast ook daadwerkelijk toegepast. Er zijn echter in de praktijk gevallen waar het opleggen van een korting strijdig zou zijn met het beginsel van redelijkheid en billijkheid. Voorbeeld hiervan is de situatie waarbij een snelweg contractueel «niet beschikbaar» is maar waar het verkeer in werkelijkheid wel gewoon doorrijdt zoals wanneer bijvoorbeeld de geleiderail niet op de juiste hoogte staat. Over een soortgelijke situatie heeft de «Dispute Resolution Taskforce» bij het project A15 MaVa uitgesproken dat het opleggen van een korting in dit geval disproportioneel zou zijn. Soms is de snelweg niet beschikbaar, maar staat niet vast of dat de Opdrachtnemer kan worden verweten. Bijvoorbeeld in de situatie waarbij de snelweg niet opengesteld kan worden als gevolg van een verkeerde datavissel in de verkeerscentrale. Als dit verwijtbaar is aan de Opdrachtnemer dan zal de korting worden opgelegd. Als dit verwijtbaar is aan de Opdrachtgever dan zal de korting niet worden opgelegd. Bij de zes RWS-projecten in exploitatie zijn in 2016 in 18 gevallen geen boetepunten opgelegd waar bij strikte interpretatie van het contract wel een korting had kunnen worden opgelegd.

Voor prestatiekortingen geldt bovendien dat dit een discretionaire bevoegdheid van de Opdrachtgever is, waar een gedegen afweging aan ten grondslag dient te liggen. Om deze afweging op alle projecten op dezelfde wijze plaats te laten vinden is het «stramien boetepunten» ontwikkeld en vastgesteld als handreiking ten behoeve van deze afweging. Ook in deze handreiking staat het beginsel van redelijkheid en billijkheid centraal en wordt in de afweging om een prestatiekorting wel of niet op te leggen vooral gekeken in hoeverre er sprake is van verwijtbaarheid van de Opdrachtnemer inzake een bepaalde situatie. Het opleggen van prestatiekortingen is bovendien geen doel op zich maar een sturingsmiddel dat kan worden ingezet in het belang van de gebruiker.

Ook bij gebouwen geldt in principe dat kortingen die contractueel kunnen worden toegepast ook daadwerkelijk worden toegepast. In sommige gevallen is echter sprake van een combinatie van overmacht aan de kant van het consortium in combinatie met minimale (of zelfs geen) overlast aan de kant van de gebruiker en wordt in een dergelijk geval een korting niet toegepast. Een voorbeeld daarvan is een hoosbui tijdens de vernieuwing van een gevel waardoor wateroverlast ontstond in een ruimte die niet gebruikt werd. Contractueel had een korting kunnen worden toegepast wegens niet beschikbaarheid van die ruimte, maar omdat deze toch niet werd gebruikt is daarvan afgezien. Ook komt het voor dat de opdrachtnemer de storing wil verhelpen binnen de contractuele hersteltijd, maar de gebruiker dat op dat moment niet uitkomt. In een dergelijk geval wordt ook geen korting opgelegd (ca.16 gevallen). Verder zijn er enkele (ca.3) lopende discussies over interpretatieverschillen van contractuele bepalingen, maar die zijn nog niet afgerond.

Overig

28. Projecten binnen budget (VVD)

De Minister stelt dat de projecten in de afgelopen jaren overwegend binnen budget afgerond zijn. Hoeveel procent van de projecten is niet binnen budget afgerond? Kan de Minister aangeven wat de redenen hiervoor waren? En welke mogelijkheden zijn er ter verbetering?

Alle DBFM-projecten van RWS (Infrastructuur) zijn gegund binnen de plafondprijs die daarvoor was opgesteld op basis van de beschikbare budgetten. Bij DBFM bevat het budget ook middelen voor onderhoud gedurende de gehele looptijd van het contract. Pas na afloop van de contractperiode kan worden vastgesteld of het project daadwerkelijk binnen budget is gebleven. Tot nu toe is RWS, ook met de in de Voortgangsrapportage gemelde 9,1% aan wijzigingen, bij alle DBFM-projecten binnen de oorspronkelijke budgetten gebleven. Dit biedt voldoende basis om te verwachten dat toekomstige projecten ook binnen budget blijven.

Het percentage DBFMO-projecten van het RVB (gebouwen) dat niet binnen budget is afgebouwd bedraagt eveneens 0%. Op dit gebied worden dan ook geen verbetermogelijkheden gezien. Tevens geldt ook hier dat bij afronding van het contract pas definitief kan worden vastgesteld of het project binnen budget is gebleven. Wel is er soms sprake van wijzigingen (bijvoorbeeld aanvullende wensen) die conform contract voor rekening van de Opdrachtgever komen.

De leden van de VVD-fractie vragen of er nog best practices zijn uit omliggende landen waar Nederland lessen uit zou kunnen trekken.

Financiën erkent het belang van het delen van «best practices» en onderhoudt veel internationale contacten, bijvoorbeeld met marktpartijen en met de EPEC (het verband van EIB-lidstaten die zich bezig houden met PPS, waar Financiën namens Nederland aan deelneemt). Hier wordt o.a. lering getrokken uit de «valkuilen» en problemen waar andere lidstaten mee kampen op PPS-gebied. Veelvuldig blijkt dat Nederland vooroploopt op terreinen als contractmanagement, standaardisering, (her)financiering en contact met de markt. Financiën wordt daarom zelf vaak gevraagd om «best practices» te delen. Ook blijkt dat de ambities en verbeterrichtingen beschreven in de Voortgangsrapportage gedeeld worden door andere lidstaten.

30. Off-balance (VVD)

De leden van de VVD-fractie vragen zich af wat bedoeld wordt met het «off balance» willen houden van PPS-verplichtingen «in verband met de Eurostat-regels». Kan de Minister dit toelichten?

In sommige landen, zoals België, Frankrijk, Spanje en het Verenigd Koninkrijk, werd PPS/DBFM(O) in het verleden niet gebruikt om value for money te realiseren maar om investeringen in overheidsprojecten boekhoudkundig van de overheidsbegroting af te krijgen. Als de overheid namelijk bij een project het merendeel van de risico's overdroeg aan de markt, werden deze projecten volgens Eurostat-regels als «privaat» geclassificeerd en niet als overheidsproject meegeteld. Dit betekende dan dat deze investeringen niet meetellen voor de berekening van EMU-normen voor maximaal toelaatbare overheidstekorten en schuld. Hierdoor ontstond budgettaire ruimte voor overheden om meer uitgaven te doen. Inmiddels zijn de Eurostat-regels aangescherpt mede naar aanleiding van deze praktijken in andere landen.

Of DBFM(O)-projecten wel of niet meetellen voor de EMU normen, speelt geen rol bij de keuze voor DBFM(O) in Nederland. Het doel is om door middel van PPS/DBFM(O) value for money (meer kwaliteit voor minder geld) te bereiken bij investeringen van de overheid. Ongeacht de contractvorm moet er voor projecten dekking zijn op de begroting van de departementen. De recente aanscherping van Eurostat-regels voor PPS/DBFM(O)-projecten heeft in dit kader derhalve geen consequenties voor de besluitvorming over DBFM(O) in Nederland.

31. Flexibiliteit projecten (PvdA)

Welke projecten zijn flexibel genoeg om op politiek veranderende omstandigheden te kunnen inspelen? Waar moet dan aan gedacht worden?

Overheidsprojecten kennen een complexe, continu veranderende omgeving. Denk aan de diversiteit aan maatschappelijke belangen. Politieke en ambtelijke opdrachtgevers moeten een project gedurende de looptijd kunnen bijsturen op veranderende omstandigheden. Zo moet het mogelijk zijn om tijdens een project de aanpak bij te stellen of de doelstellingen aan te passen. Soms moet een project zelfs gestopt kunnen worden, bijvoorbeeld omdat de resultaten ervan tegenvallen of omdat de doelstelling ervan niet langer wordt nagestreefd.

32. Aandacht voor projecten (PvdA)

De leden van de PvdA-fractie vragen of het klopt dat infra- en bouwprojecten maar een beperkte aandacht hebben van de politiek, met name in de uitvoeringsfase? Klopt het dat de politieke aandacht pas komt als er iets aanzienlijk mis gaat, zoals bij grote kostenoverschrijdingen? Klopt het voorts dat dit geldt voor bijvoorbeeld de Noord-Zuid lijn in Amsterdam, de stations van ProRail en de Fyra? Hoe kan de politieke inbedding en de democratische controle verbeterd worden bij dit soort projecten?

Voor een succesvol verloop van overheidsprojecten in algemene zin (en dus niet alleen voor infra- en bouwprojecten) is het van belang dat ook tijdens de uitvoering ervan de politieke en ambtelijke top betrokken blijven. Dat betekent niet dat zij op dagelijkse basis bij de uitvoering betrokken moeten zijn, maar ook niet dat zij pas betrokken raken als iets al is misgegaan. Het is van belang dat politieke en ambtelijke opdrachtgevers periodiek op de hoogte worden gesteld van (tussentijdse) resultaten en risico's. Zodoende worden zij ook in de gelegenheid gesteld om op tijd bij te sturen. Het helpt om bij politieke besluitvorming over het al dan niet opstarten van een project meteen afspraken te maken hoe en met welk ritme tussentijds resultaten en risico's worden gerapporteerd. Voor de meeste grote, complexe projecten wordt dit al gedaan maar hier is wel ruimte voor verdere verbetering van de politieke inbedding. Verbetering van de democratische controle kan bijvoorbeeld plaatsvinden door instrumenten zoals tussentijdse voortgangsrapportages en de regeling grote projecten.

33. Reactie Algemene Rekenkamer (PvdA)

Kan de ARK gevraagd worden om jaarlijks de voortgangsrapportage van een beargumenteerde reactie te voorzien?

Voor het Rijk zou dit niet bezwaarlijk zijn. De beste manier is als de Tweede Kamer zelf het college van de Algemene Rekenkamer hierom zou vragen en indien nodig toelichting zou geven op haar verzoek.

34. Invulling systeemverantwoordelijkheid (PvdA)

De leden vragen de Minister hoe hij invulling geeft aan zijn systeemverantwoordelijkheid voor PPS? Hoeveel fte is er bij zijn ministerie belast met deze systeemverantwoordelijkheid voor PPS?

De rol van het Minister van Financiën bij PPS-projecten staat omschreven in de PPS-code (2008). Financiën houdt toezicht op de doelmatigheid bij DBFM(O). Op basis hiervan kan Financiën zich uitspreken over de doelmatigheid van elk DBFM(O)-contract voorafgaand aan de aanbesteding en tijdens de exploitatiefase. De departementen zijn zelf in eerste instantie verantwoordelijk voor besluitvorming, uitvoering en verantwoording van DBFM(O)-projecten, zoals dat ook voor niet-DBFM(O)-projecten geldt. Sinds 2013 heeft Financiën toezichtafspraken met het Rijksvastgoedbedrijf en IenM/RWS. Het gaat hierbij om toezicht op basis van «comply or explain» en «need to know». «Comply or explain» betekent dat partijen zich dienen te houden aan de betreffende DBFM(O)-contractstandaarden. Voorgenomen afwijkingen dienen gemotiveerd aan Financiën te worden voorgelegd.

Hiernaast bevordert Financiën de kwaliteit van het contractmanagement en wordt gewerkt aan verdere standaardisering van de toepassing van DBFM(O), bijvoorbeeld door het actueel houden van het DBFM(O)-standaardcontract en de standaard aanbestedingsleidraad.

Ook houdt Financiën contact met bouwers en financiers in binnen- en buitenland om op de hoogte blijven van de meest recente ontwikkelingen op het gebied van DBFM(O). Het onderhouden van dit netwerk draagt bij aan de grote interesse van (internationale) marktpartijen voor de Nederlandse projecten. Tevens houdt Financiën de ontwikkelingen op de markten voor projectfinanciering goed in de gaten, en neemt waar nodig tijdig maatregelen.

Binnen het Ministerie van Financiën is de systeemverantwoordelijkheid voor PPS belegd bij de directie Financieringen. Op deze directie zijn hier gemiddeld circa 5 FTE bij betrokken, afhankelijk van de actuele omvang van het werk.

35. Omvang en complexiteit documenten (PvdA)

Hoe wordt de omvang en complexiteit van documenten en procedures nu beoordeeld door marktpartijen?

Uit onder andere (internationale) congressen en marktconsultaties over het standaardcontract blijkt dat marktpartijen over het algemeen zeer positief zijn over de mate van standaardisering van documenten en processen op het gebied van DBFM(O). De omvang en complexiteit zijn op voorhand geen onderwerpen voor zorg bij de markt. Omdat dit wel het geval is als de kosten die hiervoor gemaakt moeten worden niet opwegen tegen het contractvolume, worden er drempelwaarden gehanteerd voor de inzet van DBFM(O) (zie het antwoord op vraag 12). Nederland wordt door (internationale) marktpartijen gezien als een voorloper door de hoge mate en goede kwaliteit van standaardisering van documenten en gestroomlijnde aanbestedingsprocessen.

36. Seminar (PvdA)

Ten slotte vragen de leden van de PvdA-fractie wanneer er weer een nieuw seminar zal zijn over «succesvolle overheidsprojecten»? Wanneer denkt de Minister dat succesvolle DBFM(O) projecten ook «op straat» besproken gaan worden? Klopt het dat de Minister deze wens heeft geuit? Is een groot maatschappelijk debat over PPS en DBMF(O) denkbaar? Of is de ARK één van de weinige instanties die hier een kritische blik op kunnen werpen?

Het kabinet vindt het van groot belang dat overheidsprojecten op tijd, binnen budget en met het gewenste resultaat worden opgeleverd, zodat de samenleving er echt van profiteert. De besluitvorming en uitvoering van grote overheidsprojecten gaan meestal al goed, maar het kan nóg beter.

Tijdens het seminar «Succesvolle overheidsprojecten» hebben experts en topmanagers van bij overheidsprojecten betrokken partijen ervaringen uitgewisseld hoe overheidsprojecten succesvol te maken. Ik heb daarbij de hoop uitgesproken dat door verdere kwaliteitsverbetering uiteindelijk ook de gemiddelde burger met gemak succesvolle overheidsprojecten kan opnoemen.

Veel gaat al goed bij overheidsprojecten, maar dat is niet goed genoeg. De overheid wil haar projecten blijven verbeteren. Tijdens het seminar hebben partijen van elkaar geleerd en van de projecten die goed zijn gegaan.

Het kabinet blijft er aan werken om overheidsprojecten succesvoller te maken. Bij de aanpak van projecten wordt bijvoorbeeld steeds vaker en steeds beter gebruik gemaakt van technieken voor projectmanagement, businesscases, «gateway reviews», risicobeheersing, omgevingsmanagement, etcetera. Kennis en ervaring op dat gebied worden breed gedeeld onder opdrachtgevers en uitvoerders van overheidsprojecten en dat zal blijven gebeuren. Voorbeelden zijn de medewerkerspools voor projectmanagers, opleidingen aan de Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering, het Neerlands Diep (de academie voor publieke bouw- en infraprojecten) en rijksbrede kaders als de handleiding Publieke businesscases. Een nieuw seminar over dit onderwerp is nog niet voorzien, maar is zeker niet uit te sluiten.

Het succesvol maken van overheidsprojecten in algemene zin is een belangrijk doel waar politieke en ambtelijke besluitvormers, opdrachtgevers, publieke en private uitvoerders en toezichthouders een belangrijke rol in hebben. Het is ook essentieel dat «op straat» en in het maatschappelijk debat met een kritische blik naar overheidsprojecten wordt gekeken, om besluitvorming en uitvoering «scherp» te houden. Een groot maatschappelijk debat kan daar ondersteunend in zijn. De ARK heeft ook bij overheidsprojecten een controlerende taak.