

Vergaderjaar 2007–2008

**28 753**

**Publiek-private samenwerking**

**Nr. 14**

**VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 22 augustus 2008

Binnen de vaste commissie voor Financiën<sup>1</sup> hebben enkele fracties de behoefte om over de brief van de minister van Financiën d.d. 4 april 2008 inzake de voortgangsrapportage 2007/2008 publiek-private samenwerking (Kamerstuk 28 753, nr. 12), enkele vragen en opmerkingen voor te leggen. De vragen en opmerkingen zijn op 29 mei 2008 aan de minister voorgelegd. Bij brief van 21 augustus 2008 zijn ze door de minister van Financiën beantwoord.

De voorzitter van de commissie,  
Blok

De waarnemend griffier van de commissie,  
Vente

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Vendrik (GL), Blok (VVD), voorzitter, Ten Hoopen (CDA), ondervoorzitter, Weekers (VVD), Van Haersma Buma (CDA), De Nerée tot Babberich (CDA), Haverkamp (CDA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Omtzigt (CDA), Koşer Kaya (D66), Irrgang (SP), Luijben (SP), Kalma (PvdA), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Cramer (CU), Van der Burg (VVD), Van Dijck (PVV), Spekman (PvdA), Heerts (PvdA), Gesthuizen (SP), Ouwehand (PvdD), Tang (PvdA), Vos (PvdA) en Bashir (SP).

Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Halsema (GL), Remkes (VVD), Jonker (CDA), Aptroot (VVD), De Vries (CDA), Van Hijum (CDA), Mastwijk (CDA), De Krom (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Pechtold (D66), Kant (SP), Ulenbelt (SP), Van der Veen (PvdA), Smilde (CDA), Anker (CU), Vacature (algemeen), De Roon (PVV), Van Dam (PvdA), Smeets (PvdA), Karabulut (SP), Thieme (PvdD), Heijnen (PvdA), Roefs (PvdA) en Van Gerven (SP).

## I VRAGEN EN OPMERKINGEN VANUIT DE FRACTIES

### Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de voortgangsrapportage publiek-private samenwerking. Deze leden hebben de volgende vragen.

#### *PPS – contracten*

In de voortgangsrapportage wordt de design, build, finance en maintain methode (DBFM) genoemd. Dit is een instrument om efficiëntie en doelmatigheid te bereiken. In een PPS contract voor een weg zal een bepaalde mate van mobiliteit gevraagd worden, en niet zozeer het aanleggen van zoveel kilometer nieuwe weg. Het contract is gedefinieerd als dienst en niet als product. De leden van de CDA-fractie zien positieve aspecten aan deze benadering. Het lijkt inderdaad verstandig de aandacht te richten op de te leveren prestatie. Kan de minister aangeven of het in de praktijk altijd goed mogelijk is om dit onderscheid tussen product en dienst te maken. Hoe wordt er mee omgegaan als dit niet het geval is? Bestaan er meetbare doelstellingen voor het succes van deze vorm van PPS?

In de voortgangsrapportage wordt niets gezegd over andere vormen van PPS dan die op basis van DBFM. Hoe staat het hiermee?

De financieringsconstructies van PPS hebben de blijvende aandacht van deze leden. Kunt u aangeven hoe de kwaliteit van deze financieringsconstructies gewaarborgd blijft? Aan wie kunnen bijvoorbeeld de aandelen van PPS projecten worden verkocht? Hoe wordt de betrokkenheid van marktpartijen gegarandeerd?

In het verlengde hiervan, vinden genoemde leden het van belang dat er goede contracten liggen, die niet overmatig gedetailleerd zijn. Vanuit de bouwsector is de suggestie naar voren gekomen, dat contracten openbaar gemaakt zouden moeten worden. Tot nu toe zijn de constructies geheim. Alleen door vrijgave zou toekomstige groei van de sector beter kunnen worden gewaarborgd ook naar het MKB. Openbare contracten biedt de markt beter de gelegenheid om in te spelen op de mechanismes van de contracten. De betrokken juridische constructies zijn vaak bijzonder complex en relatief onbekend. Dit kan bijdragen aan een goed zicht op de rechten en verplichtingen voor deelnemers in PPS-constructies. De leden van de CDA-fractie vragen hoe de minister hier tegen aankijkt en verzoekt om een overzicht van de voor- en nadelen. Op welke manier wordt het MKB betrokken bij PPS aanbestedingen?

#### *Reikwijdte van PPS*

In de voortgangsrapportage wordt aangegeven dat het Ministerie van VROM/ de Rijksgebouwendienst veel ervaring heeft opgedaan met PPS. PPS zou ook aangewend kunnen worden voor duurzame investeringen in huizen. Wat zijn de plannen hiervoor? Tot dusverre is de ontwikkeling van PPS in de zorgsector beperkt. Inmiddels zijn regelgevende belemmeringen weggenomen waardoor dit in de toekomst zou kunnen veranderen. PPS in de zorgsector vereist een zorgvuldige benadering. De aanbesteding kan gecompliceerd zijn. Hoe wordt een dergelijke benadering in deze sector gewaarborgd bij toekomstige ontwikkelingen?

#### *Kennisbeheer van PPS*

Het is van belang om binnen de rijksoverheid kennis op te bouwen over PPS. Zoals blijkt uit de notitie is interdepartementaal kennisbeheer kennismanagement van groot belang. Benadrukt wordt wel dat een cultuuromslag nodig is om de departementen wat dit betreft goed te laten

samenwerken. Nu wordt aangegeven dat dit alleen maar hoog op de agenda blijft staan. Hoe wordt hier ook daadwerkelijk vorm aangegeven?

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

De leden van de fractie van de PvdA hebben met belangstelling kennisgenomen van de Voortgangsrapportage PPS. Deze leden hebben de indruk dat er goede vorderingen worden gemaakt met het DBFM(O)-concept.

Er rest deze leden nog een aantal vragen naar aanleiding van de rapportage. Met name zijn deze leden geïnteresseerd in kwantitatieve gegevens waarmee een vergelijking tussen DBFM(O)-projecten en traditionele projecten mogelijk is. Kunt u aangeven in hoeverre tijd- en kostenoverschrijdingen zich bij de twee varianten voordoen? Kunt u aangeven bij welk soort de juridische belasting en juridisering van het proces vanwege de contracten die gesloten moeten worden het grootst is? Kunt u aangeven welk deel van de totale investeringen per sector of departement wordt beoordeeld via de PPC? Wat zijn de criteria om voor een project wel of geen PPC uit te voeren? Wat zijn de potentiële besparingen wanneer alle investeringen op basis van de PPC worden getoetst? Zijn er mogelijkheden denkbaar waarbij verschillende pps-projecten worden gebundeld, zodat ze zo groot zijn dat grote investeerders, bijvoorbeeld pensioenfondsen, ook mee kunnen doen?

Daarnaast zijn de leden van de PvdA-fractie benieuwd naar de tevredenheid van marktpartijen over DBFM(O). Zijn er bepaalde marktpartijen die een grote voorkeur hebben voor de traditionele aanpak van projecten? En in hoeverre is DBFM(O) een voordeel danwel nadeel voor kleine(re) marktpartijen? In de rapportage komt naar voren dat het lastig is om kennis over pps te verwerven en deze vast te houden. Kunt u aangeven hoe groot de kwetsbaarheid is en op welke manier u dit oplost? In hoeverre kunnen decentrale overheden hun weg vinden in pps? Maken zij voldoende gebruik van de kennis die hierover bij het Rijk aanwezig is?

Tot slot hebben de leden van de PvdA-fractie nog een aantal vragen over projectplanning naar aanleiding van twee cases.

In de herfst van vorig jaar heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat informatiebijeenkomsten gehouden voor betrokkenen om aan te geven dat de aanbestedingen voor het project A12 Utrecht–Veenendaal en het project A15 Maasvlakte–Vaanplein eraan zaten te komen. Onlangs is het bericht gekomen dat beide projecten pas na de zomer aan de beurt zijn. Hetzelfde geldt min of meer voor de projecten Zaanstad en Schiphol van de Rijksgebouwendienst (RGD). Regelmatig is de afgelopen driekwart jaar door de RGD aangegeven dat de aanbestedingen aanstonds zouden beginnen. Zeer onlangs kwam het bericht dat ook die projecten niet voor de zomer aan de beurt zijn.

Het probleem hiervan is dat private partijen activiteiten op gang brengen (consortiumvorming, inplanning, vrijmaken van mensen) die allerlei kosten veroorzaken, waarna het uitstel ervoor zorgt dat transactiekosten enorm toenemen, en dat is nou juist het grote probleem van pps projecten.

Daarom willen deze leden graag weten:

- Wat de oorspronkelijke planning is geweest?
- Hoe vaak de planning van de start van de aanbesteding inmiddels is uitgesteld (zowel interne planningen als met de markt gecommuniceerde planningen)?
- Hoe het komt dat er zo vaak sprake is van uitstel?
- Wat is de planning nu?
- Hoe hard is die planning (welke zekerheden)?
- Onderkennen de betrokken ministers het belang van een gedegen

planning, opdat zoveel mogelijk private partijen mee doen bij biedingen?

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP**

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de voortgangsrapportage voor publiek-private samenwerking. Wel hebben deze leden nog enkele vragen.

Ten eerste was het volgens de leden van de SP-fractie uit oogpunt van een integrale behandeling beter geweest indien ook PPS bij gebiedsontwikkeling in de rapportage was meegenomen. Is de enige reden waarom dit niet gebeurt is, het feit dat het ministerie van VROM de coördinatie op gebiedsontwikkeling heeft, of zijn er nog andere redenen voor om PPS niet integraal te behandelen?

«Op een aantal vlakken is grote vooruitgang geboekt.», zo valt te lezen op pagina 7 van de rapportage. Op welke vlakken precies vooruitgang is geboekt, blijft naar mening van de leden van de SP-fractie enigszins vaag. Kan de minister dit nog eens verduidelijken?

Volgens het staatje op pagina 24 van de rapportage waren alle gehouden pilotprojecten succesvol. Kan er een compleet overzicht worden gegeven van alle pilotprojecten, zo vragen de leden van de SP-fractie? Verder willen deze leden graag weten waaruit blijkt dat de pilotprojecten succesvol waren. Kan de minister een gedetailleerd overzicht van de resultaten geven? Ook zijn deze leden benieuwd naar de resultaten van het Montaigne Lyceum, een inmiddels afgerond DBFM(O)-project. Heeft de PPS geleid tot bijvoorbeeld lagere kosten van onderhoud?

Het vierde punt waar de leden van de SP-fractie vragen over hebben, betreft de Publiek-Private Comparator (PPC). Deze leden vragen zich af hoe zo'n PPC in z'n werk gaat. Aan de hand van welke indicatoren wordt beoordeeld of DBFM(O) bij een project meerwaarde heeft? Kan de minister dit met rekenvoorbeelden toelichten aan de hand van enkele projecten zoals de justitiële jeugdinrichting en de penitentiaire inrichting in Zaanstad, de tweede Coentunnel, de A12 tussen Utrecht en Maarsbergen en het internationale schoolgebouw in de gemeente Eindhoven? Vindt er ook een onafhankelijke toetsing plaats door een externe partij of de PPC goed is uitgevoerd?

Ten vijfde hebben de leden van de SP-fractie nog vragen over de risicoverdeling. Hoe worden de risico's bij DBFM(O)-projecten precies verdeeld? Ook vragen deze leden zich af wat er gebeurt als er zich tijdens de looptijd van een project onvoorziene risico's realiseren. Kan de minister aangeven welke partij in dat geval verantwoordelijkheid draagt voor het risico? Het is belangrijk dat aan de kant van de opdrachtgever goed wordt ingeschat wat de risico's zijn van een bepaald project en dat men daarin niet achterloopt in vergelijking met opdrachtnemers. Kan de minister toelichten hoe wordt beoordeeld of opdrachtgevers van de overheid in staat zijn risico's goed in te schatten, zo vragen de leden van de SP-fractie. Is het de minister bovendien bekend of er zich bij opdrachtgevers in de praktijk kennisachterstanden voordoen in vergelijking met opdrachtnemers?

Het is de leden van de SP-fractie ook niet helemaal duidelijk hoe de eigendomsverhoudingen liggen in een DBFM(O)-project. Wordt het eigendom van bijvoorbeeld een weg of een gebouw altijd aan het eind van de looptijd van een DBFM(O)-project overgedragen?

In het kader van PPS bij Onderwijs hoopt de minister in de toekomst dat er een minder groot beroep hoeft te worden gedaan op externe adviseurs. De leden van de SP-fractie zouden graag weten hoeveel er op dit moment

gebruik wordt gemaakt van externe adviseurs bij PPS-projecten in z'n algemeenheid en hoeveel kosten daarmee gemoeid zijn.

Als laatste willen de leden van de SP-fractie weten wat de looptijd is van de nu lopende DBFM(O)-projecten.

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

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de PPS Voortgangsrapportage.

In het rapport wordt aangegeven dat het veel tijd en moeite kost om PPS-kennis op te bouwen en te behouden. Waar heeft dit verlies van kennis mee te maken? Vertrekken veel deskundigen naar het buitenland of bedrijfsleven en waarom kunnen ze niet worden vastgehouden? Een solide rapportage na elk PPS-project zou kennis toch in ieder geval op een gelijk niveau moeten kunnen houden en eventueel moeten kunnen doen stijgen? Waarom gebeurt dit dan niet?

Er wordt aangegeven dat het rijk actief betrokken is bij de oprichting van de projectvennootschap NV Zuidas. Kan de minister de actuele stand van zaken uiteenzetten?

In de voortgangsrapportage wordt de stand van zaken over de hoeveelheid lopende projecten aangegeven. De leden van de VVD-fractie vinden het opvallend hoeveel projecten de PPC (Publiek-Private Comparator: het instrument waarmee inzichtelijk kan worden gemaakt in hoeverre een DBFM meerwaarde kan opleveren in de zin van meer kwaliteit of minder geld (of beiden) ten opzichten van traditionele bouw) niet overleven. Kan de minister uitleggen waardoor dit komt? Natuurlijk zijn de leden van de VVD-fractie van mening dat als een project publiek-privaat wordt aangepakt, dit moet worden gedaan met een solide financiële basis. Desalniettemin denken zij dat er door meer met de PPS constructie te werken enerzijds veel bespaard kan worden en anderzijds meer innovatie van de grond komt. Daarom vragen de leden zich af wat er wordt gedaan om te voorkomen dat er te veel projecten afvallen.

Verder begrijpen de leden van de VVD-fractie dat private partijen na een PPC niet te horen krijgen hoe bepaalde afwegingen wordt gemaakt. Klopt dat? Wat is de reden hiervoor? Wanneer private partijen hierover meer inzicht wordt geboden kunnen zij daaruit ook lessen trekken voor de toekomst? Is de minister bereid de transparantie te vergroten en zo ja hoe en zo nee, waarom niet?

In de voortgangsrapportage wordt aangegeven dat buitenlandse ervaringen behulpzaam kunnen zijn bij het optimaliseren van PPS in de Nederlandse situatie. Wat heeft Nederland concreet van deze landen geleerd? En wat is reeds in Nederland toegepast? Welke stappen zal de minister ondernemen om het leerproces te vergroten opdat meer lessen vanuit het buitenland mee kunnen worden genomen? Is overwogen buitenlandse (ervarings-)deskundigen aan te trekken juist om niet alleen PPS-kennis op te bouwen en te behouden, maar ook dat deze kennis «state of the art» is?

In de voortgangsrapportage wordt aangegeven dat bij projecten boven de 112,5 miljoen (V&W) en vastgoedprojecten boven 25 miljoen euro (Rgd, Defensie) standaard een Publiek-Private Comparator wordt toegepast. Wat wordt er gedaan met projecten onder deze bedragen? Valt PPS hierbij per definitie af? Er wordt gesteld dat de geïntegreerde contracten (bij VROM/Rijksgebouwendienst) alleen geschikt zijn voor projecten van enige omvang. Hoe komt dit?

Als argument waarom andere landen Nederland inhalen in pps bij scholen, wordt aangehaald dat bij het buitenland scholenbouw ministerieel dan wel gemeentelijk is geregeld terwijl dit in Nederland bij een individuele school en gemeente gezamenlijk wordt belegd. Hierdoor zou geen of moeilijk expertise op te bouwen zijn. Om dit te voorkomen wordt gesproken over een op te richten servicecentrum waardoor leerervaringen kunnen worden vastgehouden. De leden van de VVD-fractie vinden dit een goed idee, maar vragen zich af of dit niet ingebouwd kan worden in het interdepartementaal kennismanagement DBFM(O) programma? Hoe lang bestaat dit overigens al? Hoe functioneert dit? Wat is de verwachte voortgang van dit programma? Waarom is er nog geen fundamentele stijging van de hoeveelheid PPS projecten waar te nemen als er toch al een landelijk programma bestaat? Wat zijn de kosten van dit «kenniscentrum»? Vindt hierover overleg plaats met de VNG en in hoeverre participeren zij mee?

De minister geeft aan dat twee commissies (eind 2007 ingesteld) hem gaan adviseren over de mogelijkheden tot substantiële versnelling van de besluitvorming over infrastructurele projecten en over de wijze waarop en de voorwaarden waaronder private financiering van infrastructuur mogelijk is. Hoe luidde de opdracht van de commissie Ruding en wanneer rapporteert deze commissie?

## **II REACTIE VAN DE MINISTER**

De ministers van Financiën, Verkeer en Waterstaat, Defensie, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, en de minister voor Wonen, Wijken en Integratie hebben onderstaand de vragen van de Kamerleden beantwoord die zijn gesteld in het schriftelijk overleg over de pps voortgangsrapportage 2007/2008.

De ministers benadrukken dat in lijn met de eind jaren negentig geformuleerde Rijksbrede strategie met betrekking tot publiek-private samenwerking de vakdepartementen zelf verantwoordelijk zijn voor het pps-programma binnen het eigen departement en de pps-projecten op hun beleidsterrein. De minister van Financiën heeft een algemeen coördinerende rol en bewaakt de voortgang van publiek-private samenwerking op de verschillende beleidsterreinen. Vanuit de eigen pps-verantwoordelijkheid hebben de betrokken vakdepartementen meegeschreven aan de pps voortgangsrapportage 2007/2008, aan eerdere voortgangsrapportages, en aan de antwoorden op de vragen van de Kamerleden gedaan in dit schriftelijk overleg.

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA**

*De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de voortgangsrapportage publiek-private samenwerking. Deze leden hebben de volgende vragen. PPS-contracten. In de voortgangsrapportage wordt de design, build, finance en maintain methode (DBFM) genoemd. Dit is een instrument om efficiëntie en doelmatigheid te bereiken. In een PPS contract voor een weg zal een bepaalde mate van mobiliteit gevraagd worden, en niet zozeer het aanleggen van zoveel kilometer nieuwe weg. Het contract is gedefinieerd als dienst en niet als product. De leden van de CDA-fractie zien positieve aspecten aan deze benadering. Het lijkt inderdaad verstandig de aandacht te richten op de te leveren prestatie.*

1 en 2

*Kan de minister aangeven of het in de praktijk altijd goed mogelijk is om dit onderscheid tussen product en dienst te maken.*

*Hoe wordt er mee omgegaan als dit niet het geval is?*

In de praktijk is het goed mogelijk dit onderscheid te maken. Het essentiële verschil tussen traditionele aanbesteding en realisatie met publiek-private samenwerking is het verschil tussen input- en outputbenadering. Pps is gericht op de outputbenadering en daarbij beschrijft de aanbestedende dienst wat het wil kunnen doen, niet hoe. Het is dan aan de creativiteit van de private partijen om een oplossing aan te dragen. Traditionele aanbesteding kent een inputbenadering: een gewenst (deel-)product wordt gespecificeerd.

3

*Bestaan er meetbare doelstellingen voor het succes van deze vorm van PPS?*

Ja. Het succes van het pps-programma is te meten aan a) het aantal uitgevoerde PPC's<sup>1</sup>, en b) het aantal daaruit voortvloeiende pps-contracten – zoals dit wordt weergegeven in de begroting en verantwoording.

Het potentieel succes van een individueel pps-project is vooraf gekwantificeerd door de in de PPC berekende verwachte meerwaarde. In de tweejaarlijkse pps voortgangsrapportages worden in principe van projecten de PPC-meerwaardes vermeld, mits deze informatie niet de strategische belangen van het Rijk in aanbestedingsprocessen schaadt. Na afronding van de aanbestedingsprocedure (na *financial close*) is het succes van een individueel pps-project te meten door de financiële meerwaarde te berekenen als percentage vis-à-vis de PSC<sup>2</sup>-waarde na *financial close*. Het is het streven in de toekomst via de tweejaarlijkse pps voortgangsrapportage de financiële meerwaarde percentages na afronding van de aanbestedingen (t.o.v. de PSC na *financial close*) bekend te maken. Er wordt nog bekeken in hoeverre openbaarmaking van informatie mogelijk botst met het commercieel vertrouwelijk karakter van de informatie.

Het verschil tussen de PSC-waarde en de definitieve bieding meet de financiële meerwaarde, de meting van de kwaliteitscomponent gebeurt via de prestatie-indicatoren gedurende de looptijd van het contract. Deze prestatie-indicatoren zijn immers (mede)bepalend voor de hoogte van de beschikbaarheidsvergoeding. De uitdaging is gedurende de looptijd van het contract strak op de prestatie-indicatoren te monitoren.

4

*In de voortgangsrapportage wordt niets gezegd over andere vormen van PPS dan die op basis van DBFM. Hoe staat het hiermee?*

Zoals aangegeven op pagina 9 van de rapportage is publiek-private samenwerking een containerbegrip waaraan door verschillende partijen op verschillende wijze invulling gegeven wordt. Deze voortgangsrapportage gaat over de realisatie van DBFM: Design, Build, Finance & Maintain. Soms wordt dit uitgebreid tot DBFMO, waarbij dan ook Operate in het geïntegreerde contract betrokken wordt. Zoals aangegeven in de box op pagina 11 en 12 hebben enkele departementen ook ervaring met andere vormen van pps. Het Ministerie van VROM is verantwoordelijk voor de coördinatie van pps bij gebiedsontwikkeling. Zoals geschreven in de aanbestedingsbrief bij de pps voortgangsrapportage 2007/2008 informeren de ministers van VROM en LNV de Kamer separaat over pps bij gebiedsontwikkeling. Voor een nadere toelichting op de overdracht van de coördinatie naar VROM zij verwezen naar de vorige pps voortgangsrapportage.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> PPC: Publiek-Private Comparator.

<sup>2</sup> PSC: Publieke Sector Comparator.

<sup>3</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 28 753, nr. 8.

*De financieringsconstructies van PPS hebben de blijvende aandacht van deze leden.*

5

*Kunt u aangeven hoe de kwaliteit van deze financieringsconstructies gewaarborgd blijft?*

Bij DBFM(O)-projecten wordt de financiering van projecten bij private partijen neergelegd. De ratio daarachter is dat risico's worden overgeheveld van de overheid naar de markt. Private partijen worden pas betaald als de afgesproken dienst geleverd is. De betaling verloopt uitgesmeerd over de duur van het contract. Met de ontvangen betalingen lossen private partijen hun financiering af. Zolang de financiers niet zijn terugbetaald, zullen zij toezicht houden op de private partijen in het project. Aangezien private partijen zelf afhankelijk zijn van het goed verlopen van het project voor het terugkrijgen van hun investering is het voor de overheid niet nodig zich te bemoeien met de kwaliteit van de financieringsconstructies en zorgen private partijen daar zelf voor. Wel is het zo dat de aanbestedende dienst in het aanbestedingsproces bij de selectie van biedingen toetst op de duurzaamheid van de financiële onderbouwing onder verschillende stressscenario's (zoals verschillen in de rentevoet, x procent hogere onderhoudsuitgaven (*opex*) of investeringsuitgaven (*capex*), etc.). Ook worden in het contract eisen gesteld aan de kwaliteit van de financiers: de Wet BIBOB is van toepassing en daarnaast dient iedere financier te voldoen aan internationaal gangbare kwaliteitscriteria voor banken en financiële instellingen (*credit rating A* of hoger van S&P, Moody's of Fitch).

6

*Aan wie kunnen bijvoorbeeld de aandelen van PPS projecten worden verkocht?*

Standaardpraktijk bij DBFM projecten is dat aandelen van de opdrachtnemer verkocht kunnen worden mits toestemming wordt verleend door de opdrachtgever. Wanneer het een overdracht van aandelen betreft aan een rechtspersoon binnen dezelfde groep als de overdragend aandeelhouder is toestemming door de opdrachtgever niet vereist. Alleen op basis van onderbouwde redenen zal de opdrachtgever een verkoop van aandelen (anders dan binnen dezelfde groep) afwijzen. Er wordt op dit moment gewerkt aan een clause hiervoor in het standaard DBFM-contract van Rijkswaterstaat; een dergelijke clause bestaat al in de DBFM(O)-modelovereenkomst van de Rijksgewoondienst.<sup>1</sup> Aangezien aandeelhouders net als de publieke organisatie gebaat zijn bij het succesvol verlopen van het project hoeft de overheid zich in de regel weinig zorgen te maken over aandelenverkoop.<sup>2</sup>

7

*Hoe wordt de betrokkenheid van marktpartijen gegarandeerd?*

Zolang private partijen afhankelijk zijn van het goed verlopen van het project voor het terugverdienen van hun investering is de betrokkenheid van marktpartijen gegarandeerd. Het betalingssysteem bij pps-contracten is zo opgezet dat financiers hun investering terugverdienen met de reguliere (jaarlijks/kwartaal/maandelijks) beschikbaarheidsvergoedingen betaald door de publieke partij aan de opdrachtnemer. Uit deze reguliere geldstroom betaalt de opdrachtnemer de financiers af. De beschikbaarheidsvergoeding wordt alleen volledig betaald wanneer de overeengekomen prestaties zijn geleverd – dat wil zeggen dat als op enig moment gedurende de looptijd van het contract de prestaties van de opdrachtnemer niet conform afspraak zijn er een korting toegepast wordt op de

<sup>1</sup> De DBFM(O)-modelovereenkomst van de Rijksgewoondienst bepaalt verder dat de Staat gedurende de periode tot één jaar na beschikbaarstelling de toestemming onthoudt indien de aandeelhouders bij het aangaan van de overeenkomst niet langer 51% van de zeggenschap in de opdrachtnemer houden. Deze bepaling is opgenomen om de continuïteit in de opdrachtnemer in de ontwerp- en realisatiefase te waarborgen.

<sup>2</sup> Zie ook het antwoord op vraag 37.



beschikbaarheidsvergoeding. Aan het einde van de contractduur zijn de financiers door de opdrachtnemer afbetaald. Om te voorkomen dat aan het eind van de contractduur de rekening voor extra onderhoudswerkzaamheden, nodig om het object of infrastructuur in de afgesproken staat te brengen, zou neerslaan bij de publieke partij, geeft de opdrachtnemer een bankgarantie af waarop eventuele kosten te verhalen zijn.

*In het verlengde hiervan, vinden genoemde leden het van belang dat er goede contracten liggen, die niet overmatig gedetailleerd zijn. Vanuit de bouwsector is de suggestie naar voren gekomen, dat contracten openbaar gemaakt zouden moeten worden. Tot nu toe zijn de constructies geheim. Alleen door vrijgave zou toekomstige groei van de sector beter kunnen worden gewaarborgd ook naar het MKB. Openbare contracten biedt de markt beter de gelegenheid om in te spelen op de mechanismes van de contracten. De betrokken juridische constructies zijn vaak bijzonder complex en relatief onbekend. Dit kan bijdragen aan een goed zicht op de rechten en verplichtingen voor deelnemers in PPS-constructies.*

8

*De leden van de CDA-fractie vragen hoe de minister hier tegen aankijkt en verzoekt om een overzicht van de voor – en nadelen.*

De beste wijze om in te spelen op de mechanismen van de contracten is het bestuderen van de modelcontracten opgesteld door Rijkswaterstaat en de Rijksgebouwendienst. Alle algemeen gebruikte mechanismen staan hierin en de contracten zijn vrij toegankelijk (verwezen zij naar hoofdstuk 6 «Kennismanagement» van de pps voortgangsrapportage 2007/2008). Daarnaast zijn in geval van openbare aanbesteding de op bedoelde modelcontracten geënte ontwerpcontracten waarop gegadigden kunnen inschrijven per definitie al openbaar. De contracten die tot stand komen bij gunning (het beoogde slotstuk van de aanbesteding) zijn niet openbaar. Openbaarmaking daarvan zou inderdaad – zoals u terecht stelt – als voordeel hebben dat men beschikt over voorbeelden. Daarmee heeft echter een ieder, waaronder dus ook toekomstige inschrijvers voor projecten, volledig inzicht in waartoe de aanbestedende diensten en opdrachtnemers zich jegens elkaar verbonden hebben. Dit heeft als groot nadeel dat daarmee tevens de bij de inschrijving aan de aanbestedende dienst verstrekte en in het contract verwerkte vertrouwelijke financiële, technische en andere informatie openbaar wordt; ook beperkt openbaarheid van een gesloten contract de bewegingsruimte van ministeries om tot economisch meest voordelige arrangementen te komen.<sup>1</sup>

9

*Op welke manier wordt het MKB betrokken bij PPS aanbestedingen?*

Ongeacht de wijze van contractering (traditioneel of pps) is de omvang van de projecten bepalend of het MKB meedoet aan een aanbesteding. De grootte van de projecten brengt voor het MKB vaak teveel risico's met zich mee. Wel wordt het MKB vaak als onderleverancier gecontracteerd waardoor ook zij voordeel kunnen hebben van pps-aanbestedingen.<sup>2</sup>

*Reikwijdte van PPS – In de voortgangsrapportage wordt aangegeven dat het Ministerie van VROM/de Rijksgebouwendienst veel ervaring heeft opgedaan met PPS. PPS zou ook aangewend kunnen worden voor duurzame investeringen in huizen.*

10

*Wat zijn de plannen hiervoor?*

<sup>1</sup> Zie ook de antwoorden op vragen 47 t/m 50.

<sup>2</sup> Zie ook het antwoord op vraag 20.

Bij gebiedsontwikkeling in pps-verband worden vele afspraken gemaakt, ook afspraken rond duurzame investeringen in woningen kunnen daar uiteraard deel van uitmaken.

*Tot dusverre is de ontwikkeling van PPS in de zorgsector beperkt. Inmiddels zijn regelgevende belemmeringen weggenomen waardoor dit in de toekomst zou kunnen veranderen. PPS in de zorgsector vereist een zorgvuldige benadering. De aanbesteding kan gecompliceerd zijn.*

11

*Hoe wordt een dergelijke benadering in deze sector gewaarborgd bij toekomstige ontwikkelingen?*

In de zorg- en onderwijssectoren is (in tegenstelling tot Rijksvastgoed) de vastgoedinvesteringsbevoegdheid gedecentraliseerd. In de zorgsector (cure) is het bouwregime per 1 januari 2008 afgeschaft en wordt er overgegaan op integrale tarieven (d.w.z. inclusief de kapitaallasten). In de zorgsector (care) wordt deze verandering per 2009 ingevoerd. Gegeven de gedecentraliseerde vastgoedinvesteringsbevoegdheid dragen zorginstellingen zelf de verantwoordelijkheid op welke wijze zij vastgoed willen realiseren (traditionele aanbesteding of pps in de vorm van DBFM(O)). Zoals geschreven in de pps voortgangsrapportage 2007/2008 (p. 32) bieden de huidige veranderingen in de kapitaallastenbekostiging nieuwe perspectieven voor DBFM(O). Hoe DBFM(O) in de zorgsector zorgvuldig toegepast kan worden en welke rol daarin de Rijksoverheid neemt is nog onderwerp van beleidsvorming. Vanwege het gedecentraliseerd karakter van de investeringsbevoegdheid in de zorgsector is het de beslissing van zorgorganisaties zelf om pps al dan niet toe te passen, en ligt (conform de inrichting van het Nederlands zorgsysteem) de verantwoordelijkheid voor zorgvuldige toepassing uiteindelijk bij de zorginstelling zelf. Naar onze mening sluit pps goed aan bij de huidige ontwikkelingen in de zorgsector: zorgorganisaties kunnen optimaal gebruik maken van kennis en kapitaal van private partijen, terwijl het in de zorgorganisaties geïnvesteerd maatschappelijk vermogen beschikbaar blijft en de zorgorganisaties zelf baas in eigen huis blijven. Om de drempel voor toepassing van pps in de zorgsector te verlagen is het ministerie van Financiën voornemens een zorg-DBFM(O) standaardcontract te ontwikkelen om zo ontwikkelings- en transactiekosten te reduceren, zoals geschreven in de pps voortgangsrapportage 2007/2008.

*Kennisbeheer van PPS – Het is van belang om binnen de rijksoverheid kennis op te bouwen over PPS. Zoals blijkt uit de notitie is interdepartementaal kennisbeheer kennismanagement van groot belang. Benadrukt wordt wel dat een cultuuromslag nodig is om de departementen wat dit betreft goed te laten samenwerken. Nu wordt aangegeven dat dit alleen maar hoog op de agenda blijft staan.*

12

*Hoe wordt hier ook daadwerkelijk vorm aangegeven?*

Binnen het programma «PPS bij het Rijk» wordt er tussen verschillende vakdepartementen actief en nauw samengewerkt. Het programma heeft tot doel om van elkaars ervaringen en kennis te leren teneinde de transactiekosten voor zowel de opdrachtgever (de aanbestedende dienst) als de opdrachtnemer (het consortium van private partijen) te verlagen en tot een consistent pps-beleid binnen het Rijk te komen. Het operationele deel van het programma bestaat uit inhoudelijke verdieping zoals onder andere de omgang met verzekeringen bij pps en het opstellen van een rijksbreed standaard/model DBFM-contract. De verschillende pps-opleidingen worden breed opengesteld zodat met kan leren van de

reeds opgedane kennis en ervaringen. Daarnaast zijn er workshops waar een specifiek thema wordt behandeld.<sup>1</sup>

Communicatie vindt plaats in de vorm van een digitale nieuwsbrief «PPS Post»<sup>2</sup>, het versterken van het onderling netwerk en eenduidigheid in communicatie naar externe partijen. De operationele leiding van het programma vindt plaats in het maandelijks coördinatieoverleg tussen de verschillende vakdepartementen. De ministeries van Financiën, V&W/Rijkswaterstaat, VROM/Rijksgebouwendienst, Defensie en Justitie nemen aan dit overleg deel. Andere DBFM(O)-ende departementen zijn welkom om bij dit overleg aan te schuiven. Daarnaast vindt er op reguliere basis een overleg tussen de directeuren en een overleg tussen de SG/DG's van de verschillende vakdepartementen plaats. Deze overleggen zijn meer strategisch van aard en dienen voor het monitoren van het programma.

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

*De leden van de fractie van de PvdA hebben met belangstelling kennisgenomen van de Voortgangsrapportage PPS. Deze leden hebben de indruk dat er goede vorderingen worden gemaakt met het DBFM(O)-concept. Er rest deze leden nog een aantal vragen naar aanleiding van de rapportage. Met name zijn deze leden geïnteresseerd in kwantitatieve gegevens waarmee een vergelijking tussen DBFM(O)-projecten en traditionele projecten mogelijk is.*

13

*Kunt u aangeven in hoeverre tijd- en kostenoverschrijdingen zich bij de twee varianten (DBFMO en traditioneel) voordoen?*

Omdat er in Nederland nog geen pps-rijkshuisvestingsprojecten zijn opgeleverd, is deze vraag voor rijkshuisvesting nog niet in het algemeen te beantwoorden. De ervaring in het Verenigd Koninkrijk is dat er bij DBFMO-aanbestedingen vaker dan bij traditioneel conform planning en budget wordt opgeleverd: onderzoek toont aan dat van afgeronde pps-projecten 88 procent op tijd of voortijds is opgeleverd zonder kostenoverschrijdingen voor rekening van de publieke partij(en), terwijl eerder onderzoek aangetoond had dat van niet-pps-projecten 70 procent te laat en 73 procent met kostenoverschrijdingen worden opgeleverd.<sup>3</sup> Het eerste pps-rijkshuisvestingsproject, de renovatie van het ministerie van Financiën, wordt dit najaar opgeleverd. Op grond van de huidige stand van zaken is het zeer aannemelijk dat het project conform planning en binnen budget wordt opgeleverd. Kostenoverschrijdingen zijn bij pps voor rekening en risico van de opdrachtnemer, aangezien de opdrachtnemer enkel betaald wordt op basis van een vooraf overeengekomen prijs voor de te realiseren prestatie.

Op het beleidsterrein van Rijkswaterstaat is bij de HSL-zuid de aanleg van de bovenbouw aanbesteed als DBFM-contract. Dit onderdeel is op tijd en binnen budget opgeleverd. De pps-projecten A59 en N31 zijn (vroeg)tijdig gerealiseerde projecten. Bij de N31 heeft de marktpartij aanzienlijk eerder dan gepland de werkzaamheden afgerond. Bij pps-projecten kan van kostenoverschrijdingen in de exploitatiefase geen sprake zijn, aangezien de marktpartij enkel door de overheid wordt betaald op basis van een vooraf overeengekomen prijs voor het realiseren van een vooraf overeengekomen prestatie (bij lijninfrastructuur de beschikbaarheid van de infrastructuur). Bij traditioneel aanbestede projecten is wel regelmatig sprake van kosten tijdsoverschrijdingen.

<sup>1</sup> Zie ook de antwoorden op vragen 21, 40, 59–61.

<sup>2</sup> Aanmelden hiervoor kan via [www.minfin.nl/pps](http://www.minfin.nl/pps).

<sup>3</sup> HM Treasury – «PFI: meeting the investment challenge» (july 2003); [www.hm-treasury.gov.uk](http://www.hm-treasury.gov.uk)

14

*Kunt u aangeven bij welk soort [aanbesteding] de juridische belasting en juridisering van het proces vanwege de contracten die gesloten moeten worden het grootst is?*

Bij de totstandkoming van DBFM(O)-contracten is er een grotere juridische belasting dan bij traditionele contractvorming. Het geïntegreerd karakter van een DBFM(O)-contract is daar debet aan: ontwerp, bouw, financiering, onderhoud en exploitatie smelten samen in één contract met een lange(re) looptijd. Dit vereist een zorgvuldige integrale afweging waarbij ook de risico's dienen te worden meegenomen.

Afhankelijk van de complexiteit van het DBFM(O)-contract zal de juridische belasting in de exploitatiefase door het geïntegreerde karakter van DBFM(O)-contracten naar verwachting veelal lager zijn dan bij niet-geïntegreerde contracten: er is immers maar één contract met één marktpartij. Het langjarig karakter van een DBFM(O)-contract, waarin de beheersbaarheid van risico's een belangrijke pijler is, maakt de belangen van de contractpartners goeddeels gelijk gericht.

De tot op heden afgesloten contracten in Nederland en ervaring in het buitenland tonen aan dat er veelal sprake is van constructieve samenwerking tussen partijen op basis van de in het begin van het project gemaakte afspraken. Na het sluiten van het contract tussen opdrachtgever en opdrachtnemer vereist het toezien op de uitvoering van het DBFM(O)-contract intensief en gedegen contractmanagement.

15

*Kunt u aangeven welk deel van de totale investeringen per sector of departement wordt beoordeeld via de PPC?*

Gemiddeld heeft de Rijksgebouwendienst in 2006 en 2007 voor 637 miljoen euro geïnvesteerd.<sup>1</sup> In 2006 is voor het traditionele equivalent van 106 miljoen euro investeringskosten van dit bedrag een PPC opgesteld. Dit komt neer op 17%. In 2007 is voor het traditionele equivalent van 301 miljoen euro investeringskosten een PPC opgesteld. Dit komt neer op 47%.

Voor de projecten van Verkeer en Waterstaat die zich nu in planstudie bevinden, wordt 50% van het aantal projecten beoordeeld via de PPC; hetgeen overeenkomt met (gemeten in euro's) 85% van de investeringen van ruim 11 miljard euro. Alle projecten die vallen onder waterkeringen zullen onderzocht worden. Van alle wegenprojecten zal ongeveer 90% (gemeten in euro's) beoordeeld worden via de PPC. Voor het spoor zal ongeveer 85% van de projecten (gemeten in euro's) beoordeeld worden via de PPC. Voor de hoofdvaarwegen is dat 64%.

Aangezien het sourcingbeleid (zie vraag 16) pas onlangs is ingevoerd beschikt het Ministerie van Defensie niet over informatie welk deel van de investeringen in huisvesting wordt beoordeeld via de PPC.

Vanwege de gedecentraliseerde investeringsbevoegdheid in de sectoren onderwijs en zorg is niet bekend welk deel van de investeringen beoordeeld wordt via de PPC.

16

*Wat zijn de criteria om voor een project wel of geen PPC uit te voeren?*

Bij ieder nieuw rijkshuisvestingsproject met een investeringsvolume van 25 miljoen euro of meer wordt een PPC opgesteld; dit is de afgesproken

<sup>1</sup> Hierbij moet bedacht worden dat het bv. ook om aankopen van panden gaat die min of meer kant-en-klaar zijn en waar dus geen aanbesteding uit voortkomt.

ondergrens voor PPC's voor Rijkshuisvestingsprojecten. Het kan zijn dat op basis van bepaalde criteria geïntegreerd aanbesteden op voorhand niet haalbaar is (bijvoorbeeld veiligheidsoverwegingen). In dat geval wordt het besluit geen PPC uit te voeren en de motivatie hiervoor expliciet vastgelegd door de Rijksgebouwendienst, het Ministerie van Financiën en het (de) betrokken departement(en). Dit beleid ligt vast in de op 25 november 2005 vastgestelde beleidslijn PPC's voor Rijkshuisvesting. In de praktijk heeft zich nog geen project voorgedaan waarvoor de Rijksgebouwendienst, het Ministerie van Financiën en het (de) betrokken departement(en) besloten hebben geen PPC uit te voeren.

Bij infrastructuur (Verkeer en Waterstaat) ligt de grens voor verplichte toepassing van de PPC op 112,5 miljoen euro.<sup>1</sup> Bij projecten die qua financiële omvang in de buurt van deze grens komen wordt echter ook een PPC uitgevoerd. Deze grens is niet zo maar gekozen: de ervaring leert dat bij projecten met een geringere financiële omvang het nadeel van de hogere transactiekosten niet opweegt tegen de meerwaardevoordelen.

Bij het Ministerie van Defensie is in januari 2008 een nieuw sourcingbeleid vastgesteld. Onderdeel van het beleid is het opstellen van een PPC voor vastgoedprojecten met een waarde van tenminste 25 miljoen euro.

Vanwege de gedecentraliseerde vastgoedinvesteringsbevoegdheid gelden in de sectoren onderwijs en zorg geen criteria.

17

*Wat zijn de potentiële besparingen wanneer alle investeringen op basis van de PPC worden getoetst?*

Bij rijkshuisvestingsprojecten met een investeringsvolume beneden de drempel van 25 miljoen euro worden door de hogere transactiekosten bij pps (nog) geen financiële besparingen voorzien, en is daar dus geen potentiële besparing hiervan aan te geven. Enkel op basis van enkele expliciete veronderstellingen is een schattingscijfer te geven: stel dat het jaarlijks investeringsvolume van te pps'en projecten 300 miljoen euro is<sup>2</sup>, en stel dat de gemiddelde PPC-meerwaarde 10% is, dan zou het – in potentie – gaan om 30 miljoen aan potentiële besparingen.

Bij infrastructuurprojecten van Rijkswaterstaat leert de ervaring dat bij projecten met een geringe financiële omvang (beneden de grens van 112,5 miljoen euro<sup>3</sup>) het nadeel van de hogere transactiekosten niet opweegt tegen de meerwaarde voordelen, en er redelijkerwijs geen potentiële besparingen te verwachten zijn. Op vergelijkbare wijze als hierboven omschreven: enkel op basis van enkele expliciete veronderstellingen is een schattingscijfer te geven. Indien men een investeringsomvang van 11 miljard euro aanneemt<sup>4</sup>, en men gaat uit van een gemiddelde PPC-meerwaarde van 10% dan gaat het – in potentie – om 1100 miljoen euro aan besparingen.

Bij het Ministerie van Defensie is het sourcingbeleid (zie vraag 16) pas onlangs ingevoerd; zodoende beschikt Defensie niet over informatie over de potentiële besparingen van investeringen in vastgoedprojecten op basis van PPC's.

Vanwege de gedecentraliseerde investeringsbevoegdheid zijn in de sectoren onderwijs en zorg geen kwantitatieve besparingen te berekenen. Echter vooral in de zorgsector is het – op basis van de gemiddelde investeringsomvang van zorgvastgoed (groter dan scholen) en op basis van de ervaringen bij Rijkshuisvesting – mogelijk dat door toepassing van

---

<sup>1</sup> In het rapport van de Commissie Ruding wordt voorgesteld deze ondergrens te halveren. Het kabinet komt op korte termijn met een reactie op het rapport.

<sup>2</sup> Zie ook het antwoord op vraag 15.

<sup>3</sup> In het rapport van de Commissie Ruding wordt voorgesteld deze ondergrens te halveren. Het kabinet komt op korte termijn met een reactie op het rapport.

<sup>4</sup> Zie ook het antwoord op vraag 15.

publiek-private samenwerking er in de aan de kapitaallasten gerelateerde uitgaven interessante besparingen gehaald kunnen worden.

18

*Zijn er mogelijkheden denkbaar waarbij verschillende pps-projecten worden gebundeld, zodat ze zo groot zijn dat grote investeerders, bijvoorbeeld pensioenfondsen, ook mee kunnen doen?*

Deelname door grote investeerders is nu reeds mogelijk bij projecten van de Rijksgebouwendienst. Het potentieel nadeel van het vergroten van de projectomvang is de kans dat er meer geschikte partijen zullen afvallen (doordat zij de grotere omvang niet aankunnen) versus de kans dat er partijen bijkomen doordat het project vanwege de grotere omvang interessanter wordt. Ook de pps-projecten van Rijkswaterstaat hebben een zodanige financiële omvang dat er geen belemmeringen zijn voor bijvoorbeeld pensioenfondsen om in deze projecten deel te nemen. Gelet op het feit dat dergelijke projecten (Europees) worden aanbesteed, kan iedere partij hier aan deelnemen. Ook zijn er private initiatieven zoals het Dutch Infrastructure Fund, dat zich richt op financiering van eigen vermogen (*equity*) van projecten. Financiering van vreemd vermogen (*debt*) van projecten door fondsen is – zover bekend – nog niet bestaand. De Commissie Private Financiering van Infrastructuur (Commissie Ruding) ziet in het rapport «Op de goede weg en het juiste spoor» mogelijkheden tot het opzetten van fondsen waaruit verschillende pps-projecten gefinancierd worden. Het kabinet zal op een later tijdstip schriftelijk op de adviezen in het rapport reageren.

*Daarnaast zijn de leden van de PvdA-fractie benieuwd naar de tevredenheid van marktpartijen over DBFM(O).*

19

*Zijn er bepaalde marktpartijen die een grote voorkeur hebben voor de traditionele aanpak van projecten?*

Ja, die marktpartijen bestaan.

20

*En in hoeverre is DBFM(O) een voordeel danwel nadeel voor kleine(re) marktpartijen?*

Bij DBFM(O)-aanbestedingen gaat het bij de Rijksgebouwendienst en Defensie om projecten met een investeringsvolume van minimaal 25 miljoen euro; bij Rijkswaterstaat ligt de drempel op 112,5 miljoen euro. Voor kleinere marktpartijen kan de schaal van projecten boven deze grenzen te groot zijn om als zelfstandige contractpartner mee te doen – het maakt dan niet uit of dat een pps-project of een traditioneel project is. Kleinere bedrijven kunnen bij pps-projecten net als bij traditionele projecten als onderaannemers deelnemen. DBFM projecten doen door de outputbenadering en de combinatie van ontwerp, bouw, financiering en onderhoud in één project een beroep op de creativiteit van marktpartijen. De grote marktpartijen hebben de kleine specialistische bedrijven nodig om zich hierin te kunnen onderscheiden van hun concurrenten. In deze samenwerking met grote bedrijven liggen bij pps kansen voor het MKB.<sup>1</sup>

*In de rapportage komt naar voren dat het lastig is om kennis over pps te verwerven en deze vast te houden.*

21

*Kunt u aangeven hoe groot de kwetsbaarheid (kennisbehoud) is en op welke manier u dit oplost?*

---

<sup>1</sup> Zie ook het antwoord op vragen 8 en 9.

Door de relatief beperkte dealflow en de relatief lange doorlooptijd van een pps-project is specifieke kennis over pps slechts bij een relatief gering aantal personen aanwezig. Dit geldt zowel binnen de overheid als in het bedrijfsleven. Om deze kwetsbaarheid tot een acceptabel niveau te beperken, wordt er veel aandacht besteed aan opleiding op het gebied van pps en wordt een uitdagende werkomgeving geboden waarbij de mogelijkheden van goede arbeidsvoorwaarden/beloning worden benut.<sup>1</sup> Naast regulier overleg met de markt, wordt er kennis uit het buitenland gehaald (Verenigd Koninkrijk, Frankrijk etc.). Ook leveren evaluaties van projecten waarvan de aanbesteding is afgerond een belangrijke bijdrage tot een solide basis. De bij het Rijk aanwezige pps-kennis wordt gedeeld met en overgedragen aan zoveel mogelijk collega's via verschillende departementale kennisdeelprogramma's en het interdepartementaal kennisprogramma «PPS bij het Rijk».<sup>2</sup>

22 en 23

*In hoeverre kunnen decentrale overheden hun weg vinden in pps? Maken zij voldoende gebruik van de kennis die hierover bij het Rijk aanwezig is?*

Er kunnen twee hoofdvormen van pps worden onderscheiden: pps in de planvorming en pps in de uitvoering. De samenwerking tussen publieke en private partijen bij planvorming vindt al decentraal plaats. De voortgangsrapportage gaat over de realisatie van DBFM(O) (pps in de uitvoering). Via de website van PIANOo is de kennis en relevante documentatie van het Rijk toegankelijk voor gebruik door decentrale overheden. Tot op heden is één infrastructuurproject door een decentrale overheid als DBFM aanbesteed (het project A59, waar de aanbestedende dienst de provincie Noord-Brabant was), alsook één schoolgebouw (het Montaigne Lyceum, waar de aanbestedende dienst de gemeente Den Haag was).

De uitdaging is daarom om bij decentrale overheden meer bekendheid te geven aan de optie van DBFM(O) en de mogelijke voordelen daarvan. Overwogen zou kunnen worden (indien de capaciteit tekort schiet) aan decentrale overheden meer ondersteuning te bieden door het beschikbaar stellen van de opgebouwde kennis.<sup>3</sup> De kennis van het Rijk wordt ook gebruikt bij de oprichting van een servicecentrum voor onderwijshuisvesting. Het servicecentrum Onderwijs is een initiatief van schoolbesturen-organisaties, de VNG en de ministeries van OCW en van Financiën en is bedoeld om de decentraal versnipperde kennis en ervaring te bundelen. De kennis van het Rijk wordt (nog) niet gebruikt voor de toepassing van pps in de zorgsector. De specifieke zorgvastgoedkennis van het Bouwcollege wordt in de toekomst ondergebracht bij het nieuw op te richten Centrum Zorg en Bouw dat onderdeel van TNO wordt.

*Tot slot hebben de leden van de PvdA-fractie nog een aantal vragen over projectplanning naar aanleiding van twee cases. In de herfst van vorig jaar heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat informatiebijeenkomsten gehouden voor betrokkenen om aan te geven dat de aanbestedingen voor het project A12 Utrecht–Veenendaal en het project A15 Maasvlakte–Vaanplein eraan zaten te komen. Onlangs is het bericht gekomen dat beide projecten pas na de zomer aan de beurt zijn. Hetzelfde geldt min of meer voor de projecten Zaanstad en Schiphol van de Rijksgebouwendienst (RGD). Regelmatig is de afgelopen driekwart jaar door de RGD aangegeven dat de aanbestedingen aanstonds zouden beginnen. Zeer onlangs kwam het bericht dat ook die projecten niet voor de zomer aan de beurt zijn. Het probleem hiervan is dat private partijen activiteiten op gang brengen (consortiumvorming, inplanning, vrijmaken van mensen) die allerlei kosten veroorzaken, waarna het uitstel ervoor zorgt dat transactie-*

<sup>1</sup> Zie ook het antwoord op vraag 40.

<sup>2</sup> Zie ook het antwoord op vraag 12 en 59–61.

<sup>3</sup> Eén van de aanbevelingen in het rapport van de Commissie Ruding is decentrale overheden te ondersteunen bij het toepassen van private financiering. Op korte termijn ontvangt de Kamer de kabinetsreactie op het rapport.

*kosten enorm toenemen, en dat is nou juist het grote probleem van pps projecten. Daarom willen deze leden graag weten:*

24

*Vragen over RWS projecten A12 Utrecht–Veenendaal en A15 Maasvlakte–Vaanplein; Rgd projecten Zaanstad en Schiphol*  
*a. Wat de oorspronkelijke planning is geweest?*

*Zaanstad:* De oorspronkelijke interne planning van de Penitentiaire Inrichting (PI) Zaanstad was start van de aanbesteding (aankondiging) in juni 2008. Vervolgens heeft binnen de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) een aantal ontwikkelingen plaatsgevonden, o.a. ten aanzien van de benodigde celcapaciteit. DJI heeft onder andere besloten om de justitiële jeugd-inrichting Zaanstad niet in Zaanstad en op een later moment te realiseren. Vervolgens is besloten om de omvang van de PI Zaanstad te vergroten. Deze ontwikkelingen hebben enige vertraging in het proces opgeleverd. Daardoor zou de aankondiging verschuiven naar september 2008.

*Schiphol:* De bepalende factor m.b.t. de planning van het Justitieel Complex Schiphol (JCS) was de onzekerheid over de geschiktheid van de kavel in relatie tot de externe veiligheid. Hierbij spelen de gemeente Haarlemmermeer, Schiphol Real Estate en het Rijk (Rijksgebouwendienst, Justitie) een rol. Inmiddels is hierover overeenstemming bereikt. De oorspronkelijke interne planning van JCS was dat de start van de aanbesteding (aankondiging) zou plaatsvinden in het tweede kwartaal van 2008. Dit stond vermeld op de website van de Rijksgebouwendienst.

*A12 Utrecht–Veenendaal:* Oorspronkelijk zou de markt 4e kwartaal 2007 uitgenodigd worden.

*A15 Maasvlakte–Vaanplein:* Oorspronkelijk zou de markt 1e kwartaal 2008 uitgenodigd worden. Dit is in de herfst van 2007 gemeld. Daarbij is aangegeven dat deze planning onzeker was vanwege de consequenties van de vernietiging van het tracébesluit van het project A4 Burgerveen-Leiden

*b. Hoe vaak de planning van de start van de aanbesteding inmiddels is uitgesteld (zowel interne planningen als met de markt gecommuniceerde planningen)?*

*Zaanstad:* Er is gecommuniceerd dat de start van de aanbesteding (aankondiging) in september 2008 zou plaatsvinden. Vervolgens is een marktconsultatie gehouden waarin ook de planning is besproken. Naar aanleiding van de uitkomsten van de marktconsultatie is besloten om de start van de aanbesteding op te schuiven naar november. Daarmee is intern de planning twee keer aangepast en extern één keer.

*Schiphol:* De planning van JCS is de afgelopen periode voortdurend gemonitord en maandelijks, indien nodig, bijgesteld. Nu er duidelijkheid is over de kavel is de planning «bevroren». De vooraankondiging is inmiddels op 30 juni 2008 gepubliceerd. De planning op de website van de Rijksgebouwendienst was reeds aangepast naar start van de aanbesteding in het derde kwartaal van 2008.

*A12 Utrecht–Veenendaal:* de planning is drie maal uitgesteld.

*A15 Maasvlakte–Vaanplein:* de planning is eenmaal uitgesteld.

*c. Hoe het komt dat er zo vaak sprake is van uitstel?*

*Zaanstad, Schiphol:* Bij beide projecten is de externe planning tot nu toe één keer aangepast. De redenen hiervoor worden aan het begin van dit antwoord gegeven.

*A12 Utrecht–Veenendaal:* Het uitstel had twee oorzaken. In de eerste plaats was er de noodzaak tot het aanpassen van de bijlage bij de Algemene Maatregel van Bestuur op basis van de spoedwet Wegverbreding ten aanzien van de kilometering van deelproject 9 (Maarsbergen–



Veenendaal). In de tweede plaats speelde de noodzakelijke ontwikkeling van de nieuwe methode voor de gebiedsafbakening voor het lucht-onderzoek een rol.

*A15 Maasvlakte–Vaanplein:* De reden voor de vertraging is ook hier de luchtproblematiek.

Voor een nadere uiteenzetting van deze problematiek zij verwezen naar de brief die de minister van Verkeer & Waterstaat in juni 2008 heeft geschreven aan de Kamer: «Voortgangsrapportage Tracéwet en Spoedwet wegverbreding, derde en vierde kwartaal 2007».<sup>1</sup>

*d. Wat is de planning nu?*

*Zaanstad:* De huidige planning van de PI Zaanstad is dat de start van de aanbesteding in november 2008 plaatsvindt.

*Schiphol:* De nieuwe planning van JCS is dat de start van de aanbesteding eind augustus 2008 plaatsvindt.

*A12 Utrecht–Veenendaal:* Naar verwachting kan de aanbesteding in het vierde kwartaal 2008 starten.

*A15 Maasvlakte–Vaanplein:* Indien de luchtberekening eind september, begin oktober een positief resultaat oplevert zal naar verwachting eind 2008 met de marktbenadering gestart kunnen worden.

*e. Hoe hard is die planning (welke zekerheden)?*

*Zaanstad, Schiphol:* Wanneer zich geen onverwachte ontwikkelingen voordoen, wordt deze planning gehaald.

*A12 Utrecht–Veenendaal, A15 Maasvlakte–Vaanplein:* Voor beide projecten geldt dat de luchtberekeningen complex zijn. Met name geldt dat voor het project A15 Maasvlakte–Vaanplein. Het te onderzoeken gebied is omvangrijk en er zijn vele relaties met andere projecten in de Randstad. Recente ervaringen met de luchtberekeningen tonen aan dat een langere doorlooptijd niet uitgesloten kan worden. Vooral nog wordt uitgegaan van bovengenoemde plannings.

*f. Onderkennen de betrokken ministers het belang van een gedegen planning, opdat zoveel mogelijk private partijen mee doen bij biedingen?*

De betrokken ministers erkennen dat belang. De Rijksgebouwendienst, Rijkswaterstaat, het Ministerie van Financiën en andere ministeries vinden het belangrijk dat er zo veel mogelijk private partijen mee kunnen doen met de biedingen. Informatievoorziening in een vroeg stadium is daarvoor van belang. Het dilemma hierbij is dat in dat vroege stadium er nog veel onzekerheden zijn. Er is wat dit betreft overigens geen verschil tussen traditionele projecten en pps-projecten. Steeds wordt op zorgvuldige wijze de planning en de afweging gemaakt in hoeverre hierover al gecommuniceerd kan worden.

**Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP**

*De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de voortgangsrapportage voor publiek-private samenwerking. Wel hebben deze leden nog enkele vragen. Ten eerste was het volgens de leden van de SP-fractie uit oogpunt van een integrale behandeling beter geweest indien ook PPS bij gebiedsontwikkeling in de rapportage was meegenomen.*

25

*Is de enige reden waarom dit niet gebeurd is, het feit dat het ministerie van VROM de coördinatie op gebiedsontwikkeling heeft, of zijn er nog andere redenen voor om PPS niet integraal te behandelen?*

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 29 385, nr. 21.

Er zijn geen andere redenen. Het Ministerie van VROM is verantwoordelijk voor de coördinatie van pps bij gebiedsontwikkeling.<sup>1</sup> Zoals geschreven in de aanbiedingsbrief bij de pps voortgangsrapportage 2007/2008 informeren de ministers van VROM en LNV de Kamer separaat over pps bij gebiedsontwikkeling. Voor een nadere toelichting op de overdracht van de coördinatie naar VROM zij verwezen naar de vorige pps voortgangsrapportage.<sup>2</sup> Deze voortgangsrapportage richt zich op pps-projecten die door middel van een DBFM(O)-contract aanbesteed worden.

*«Op een aantal vlakken is grote vooruitgang geboekt.», zo valt te lezen op pagina 7 van de rapportage. Op welke vlakken precies vooruitgang is geboekt, blijft naar mening van de leden van de SP-fractie enigszins vaag.*

26

*Kan de minister dit nog eens verduidelijken (op welke vlakken grote vooruitgang)?*

De grote vooruitgang is vooral geboekt in de meer structurele toepassing van pps in het denken en doen van (rijks-)organisaties bij het doen van investeringen in vastgoed en infrastructuur. Dat is vooral het geval bij de Rijksgebouwendienst, op enige afstand gevolgd door Rijkswaterstaat. Grote uitdagingen bestaan er nog in de sectoren onderwijs en zorg. Vooral in de laatste sector kan, zeker na afschaffing van het bouwregime per 1 januari 2008, veel terrein voor pps gewonnen worden.

*Volgens het staatje op pagina 24 van de rapportage waren alle gehouden pilotprojecten succesvol.*

27

*Kan er een compleet overzicht worden gegeven van alle pilotprojecten, zo vragen de leden van de SP-fractie?*

Pilotprojecten van de Rijksgebouwendienst zijn:

- renovatie van het Ministerie van Financiën in Den Haag. Dit is het eerste pps-project voor rijkshuisvesting.
- nieuwbouw van de Belastingdienst Doetinchem. Nieuwbouw van 7500 m<sup>2</sup> voor de Belastingdienst in Doetinchem in de nabijheid van het station. Het betreft een DBFMO-contract met een looptijd van 15 jaar.
- nieuwbouw van het Detentiecentrum Rotterdam Airport. Nieuwbouw op locatie vliegveld Rotterdam Airport. DBFMO-contract met een looptijd van 25 jaar;
- nieuwbouw Informatie Beheer Groep en Belastingdienst Groningen. Het ontwerpen, bouwen, financieren, beheren en onderhouden van een kantoorgebouw voor de IB-Groep en de Belastingdienst op de Kempensberg in Groningen.

Bij Rijkswaterstaat waren de pilotprojecten:

- de A59. Het project A59 behelsde de ombouw van de N50 tot A59 inclusief 15 jaar onderhoud. De opdrachtgever is de Provincie Brabant (in samenwerking met Rijk en gemeenten). De start van de bouw was augustus 2003; oplevering vond plaats op 10 december 2005. Het budget was 218 miljoen euro.
- de N31. Het project N31 behelsde de verdubbeling van de enkellaansweg tussen Hemriksein en Nijega, het ontwerp en aanleg van twee kunstwerken en het beheer en onderhoud van de al bestaande dubbelbaansweg tussen Nijega en Drachten. De bouw is begin 2004 begonnen en de weg is januari 2008 opgeleverd. De omvang van het project is 80 miljoen euro en na de bouw blijft het consortium gedurende 15 jaar verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van de weg.

<sup>1</sup> Zie ook het antwoord op vraag 4.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 28 753, nr. 8.

Bij Defensie is één pilotproject:

- de Kromhout Kazerne. Het project omvat de nieuwe huisvesting voor circa twee- tot drieduizend defensiemedewerkers op het terrein van de Kromhout Kazerne te Utrecht. Op het complex worden het Hoofdkwartier van de Koninklijke Landmacht en enkele andere defensie-onderdelen gevestigd. De opdrachtnemer heeft alle schakels van ontwerp, bouw, financiering, onderhoud, beheer en facilitaire dienstverlening aangeboden in een geïntegreerde overeenkomst met een looptijd van 25 jaar na ingebruikneming. Het eigendom van het complex blijft gedurende de looptijd en na afloop in handen van de Staat.

In de onderwijssector is tot op heden één pilotproject:

- het Montaigne Lyceum (onderdeel van de Stichting Confessioneel Onderwijs Lucas) in Den Haag. De Gemeente Den Haag en de SCO Lucas zijn opdrachtgevers. In december 2004 is het eerste contract voor pps bij scholenbouw getekend, voor een gebouw waar uiteindelijk 1200 leerlingen gebruik van zullen maken. Opdrachtnemer is het consortium de Talentgroep, waarmee de opdrachtgever een 30 jarig DBFM-contract is aangegaan. De contractomvang is 17 miljoen euro.

In de zorgsector is tot op heden nog geen pilotproject geweest.

*Verder willen deze leden graag weten waaruit blijkt dat de pilotprojecten succesvol waren.*

28

*Kan de minister een gedetailleerd overzicht van de resultaten geven?*

Aangaande de projecten van de Rijksgebouwendienst: de renovatie van het ministerie van Financiën is in volle gang. Een uitgebreide evaluatie van de aanbesteding is uitgevoerd en het rapport daarvan is beschikbaar op de site van het Ministerie van Financiën.<sup>1</sup> Op grond van de evaluatie kan geconcludeerd worden dat een financiële meerwaarde is bereikt van ca. 15% netto contant. Uitvoering van de werkzaamheden verloopt tot op heden volgens planning en het ziet er naar uit dat de geplande oplevering in december 2008 wordt gehaald. De aanbestedingen voor de Belastingdienst Doetinchem, de Informatie Beheer Groep en de Belastingdienst Groningen en voor het Detentiecentrum Rotterdam Airport zijn recentelijk voltooid en nog niet geëvalueerd.

De projecten van Rijkswaterstaat zijn (voor)tijdig en binnen budget opgeleverd. Bij het project N31 is een meerwaarde van ca. 30% gerealiseerd ten opzichte van de reguliere aanbesteding. Dit percentage is berekend door de projectorganisatie N31 op basis van een vergelijking van de finale bieding met de referentievariant zoals opgenomen in de PSC.<sup>2</sup> Voor het project A59 geldt dat de finale bieding ca. 14% lager is dan de PSC waarde. In de evaluatierapporten van N31 en A59 is de berekening van de financiële meerwaarde uitgebreid beschreven. Deze rapporten- «Evaluatie PPS A59» (december 2003) en «Evaluatie rijksweg 31» (juli 2004) – zijn te vinden op de site van het Ministerie van Financiën ([www.minfin.nl/pps](http://www.minfin.nl/pps)).

Van het pilotproject van Defensie, de PPS Kromhout Kazerne, zullen de levensduurkosten van de nieuwe voorziening lager zijn doordat alle diensten door één en dezelfde partij in onderlinge samenhang worden ontworpen, gefinancierd, uitgevoerd en geëxploiteerd. Deze wijze van aanbesteden levert naar verwachting een besparing op van circa 15%. Over dit pps-project, de te behalen voordelen en eventueel bij te stellen financiële ramingen zal de Kamer na de aanbesteding nader worden geïnformeerd.

<sup>1</sup> <http://www.minfin.nl/binaries/minfin/assets/pdf/organisatie/renovatie/evaluatierapport-pps-aanbesteding-minfin.pdf>

<sup>2</sup> De PSC is later nogmaals uitgevoerd, waarbij de ramingen van de traditionele variant werden gecorrigeerd voor hogere marktspanning. Het meerwaardepercentage kwam toen uit op ca. 18%.

Het eerste pilotproject in de onderwijssector, het Montaigne Lyceum, is op tijd opgeleverd. De Gemeente Den Haag en de gebruiker Montaigne Lyceum zijn voor 30 jaar een DBFM-contract aangegaan met het consortium de Talentgroep. De evaluatie van dit eerste pilot project laat een financiële meerwaarde zien van ca. 16 % over de levensduur van het gebouw. Deze evaluatie is te vinden op [www.minfin.nl/pps](http://www.minfin.nl/pps). Belangrijk is dat de evaluatie concludeert dat er, zoals gehoopt, een aanzienlijke vermindering van de beheerslast voor de school wordt verwacht. Zo ontstaat er meer tijd voor de kerntaak van het onderwijs geven. In de bouwfase heeft zich dit al bewezen. In de komende jaren zal moeten blijken of de beheerslast ook in de operationele fase daadwerkelijk verminderd.

*Ook zijn deze leden benieuwd naar de resultaten van het Montaigne Lyceum, een inmiddels afgerond DBFM(O)-project.*

29

*Heeft de PPS geleid tot bijvoorbeeld lagere kosten van onderhoud?*

Bij het vergelijken van onderdelen van een DBFM(O)-contract vis-à-vis vergelijkbare onderdelen bij traditionele aanbesteding is het van belang het geïntegreerd karakter van een DBFM(O)-contract voor ogen te houden. Per biedend opdrachtnemend consortium kan het verschillen of het er voor kiest het ontwerp, de bouw of het onderhoud goedkoper dan wel duurder aan te bieden. Deze verschillen horen ook te ontstaan omdat biedende consortia in de aanbesteding geprikkeld worden elke keer weer te bedenken wat de slimste manier is om de gestelde vraag te voldoen. Voor de opdrachtgever geldt dan dat het niet uitmaakt hoe men het doet als het winnend consortium in staat is de gevraagde kwaliteit voor de laagste totaalprijs te bieden.

Uit de evaluatie van het project Montaigne Lyceum (beschikbaar op [www.minfin.nl/pps](http://www.minfin.nl/pps)) blijkt dat DBFM tot een financiële meerwaarde heeft geleid van ca. 16% over de levensduur van het gebouw. Uit een vergelijking op details tussen raming van de opdrachtgever en raming van de winnende bidder komt naar voren dat in dit geval de bouwkosten is 14% lager zijn bij het winnende consortium. Op risico's en overige kosten bedraagt het verschil 4%. De operationele kosten (waaronder onderhoudskosten) waren in het specifieke geval van Montaigne 2% duurder dan in de publieke variant. Maar zoals gezegd: een vergelijking met een andere bidder of een ander project had een heel andere verdeling op kunnen leveren.

*Het vierde punt waar de leden van de SP-fractie vragen over hebben, betreft de Publiek-Private Comparator (PPC). Deze leden vragen zich af hoe zo'n PPC in z'n werk gaat.*

30

*Aan de hand van welke indicatoren wordt beoordeeld of DBFM(O) bij een project meerwaarde heeft?*

Kort gezegd gaat het om de som van de contant gemaakte kasstromen voor ontwerp, bouw, financiering, onderhoud en exploitatie over de beoogde looptijd van het contract (zeg 20, 25 of 30 jaar) bij geïntegreerde contractvorming vis-à-vis de som van de vergelijkbare kasstromen bij traditionele aanbesteding.

Voorafgaand aan een project wordt met behulp van de Publiek-Private Comparator (PPC) bepaald welke aanbestedingsvorm de meeste meerwaarde biedt. Het ministerie van Financiën heeft in de «Handleiding PPC,

april 2002» vastgelegd hoe dit meerwaardeonderzoek dient te worden uitgevoerd. Als een project geïntegreerd aanbesteed wordt, wordt een publieke sector comparator (PSC) opgesteld. Dit is een kostenraming van het project bij traditionele aanbestedingsvorm. De PSC geeft in een vergelijking met de Economisch Meest Voordelige Inschrijving nader inzicht in de meerwaarde. Het ministerie van Financiën heeft in de «Handleiding PSC, april 2002» vastgelegd hoe deze traditionele raming dient te worden opgesteld.

Na afgeronde aanbesteding van een project (*financial close*) kan aan de hand van de Publieke Sector Comparator (PSC) de behaalde financiële meerwaarde worden gemeten. De PSC meet overigens alleen de financiële meerwaarde; de kwalitatieve *meerwaarde is niet objectief te meten*.<sup>1</sup> *Wel meetbaar is de performance* van het consortium op de vooraf overeengekomen prestatie-indicatoren, die (mede)bepalend zijn voor de hoogte van de beschikbaarheidsvergoeding. Over de looptijd van het contract is het de uitdaging de *performance van het winnend consortium op de prestatie-indicatoren continue te blijven monitoren*.

31

*Kan de minister dit met rekenvoorbeelden toelichten aan de hand van enkele projecten zoals de justitiële jeugdinstelling en de penitentiaire inrichting in Zaanstad, de tweede Coentunnel, de A12 tussen Utrecht en Maarsbergen en het internationale schoolgebouw in de gemeente Eindhoven?*

Voor de projecten Zaanstad, A12 Utrecht–Maarsbergen en het internationale schoolgebouw in Eindhoven betreft dit commercieel vertrouwelijke informatie. Het openbaar maken van deze informatie voorafgaand aan de aanbesteding kan leiden tot voor de aanbestedende dienst minder gunstige aanbiedingen.

In de vorige voortgangsrapportage<sup>2</sup> is gemeld dat de PPC uitkomst voor de Tweede Coentunnel rond de 5% lag. Na *financial close* is uit de PSC gebleken dat de meerwaarde uiteindelijk 17% bedroeg. Voor rekenvoorbeelden van al aanbestede projecten (en zodoende niet meer commercieel vertrouwelijke informatie) zij verwezen naar de evaluaties van de projecten A59 en N31, beiden beschikbaar op de website van het Ministerie van Financiën.

32

*Vindt er ook een onafhankelijke toetsing plaats door een externe partij of de PPC goed is uitgevoerd?*

De Kamer constateert terecht dat de Publiek-Private Comparator (PPC) een belangrijk instrument is om een afweging te maken of een pps-project (bv. in de vorm van een DBFM(O)-contract) meerwaarde heeft ten opzichte van een zogenaamd traditioneel aanbesteed project (bv. in de vorm van een Design & Build-contract (D&B)). Het opstellen van de PPC bij rijks-huisvestingsprojecten onder verantwoordelijkheid van de Rijksgebouwendienst is, conform de beleidslijn PPC's voor Rijkshuisvesting, een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het (de) betrokken departement(en), het Ministerie van Financiën en de Rijksgebouwendienst, ieder vanuit zijn eigen rol. Het Ministerie van Financiën is medeverantwoordelijk voor de toepassing van de methodologie van de PPC en de bewaking van de instrumenttoepassing tijdens het proces. Binnen de projectgroep die de PPC uitvoert dient, eveneens conform deze beleidslijn, ten minste «kennis van huisvesting», «kennis van facilitair management» en «ervaring met pps» aanwezig te zijn. Indien deze kennis en ervaring onvoldoende beschikbaar zijn bij de betrokken partijen wordt er gebruik gemaakt van

<sup>1</sup> Er wordt weliswaar een financiële raming gemaakt van de traditionele variant, maar geen compleet traditioneel ontwerp waartegen kwalitatieve componenten gebenchmarkt zouden kunnen worden.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 28 753, nr. 8.

externe adviseurs. Overigens wordt in een PPC vastgelegd waar de data vandaan komen (*audit trail*), zodat derden altijd de input van een PPC kunnen verifiëren mocht daar behoefte aan bestaan.

Op vergelijkbare wijze geschiedt de opstelling van PPC's bij projecten van Verkeer & Waterstaat. De PPC wordt opgesteld door het projectteam. Een ervaringsdeskundige zorgt voor de ondersteuning van dit team en de kwaliteit van elke PPC wordt door een team van projectonafhankelijke ervaringsdeskundigen beoordeeld. Aangezien er bij de totstandkoming van een PPC mogelijk sprake kan zijn van aanbestedingsgevoelige informatie worden hierbij zo min mogelijk externe partijen betrokken.

Aangezien er in de onderwijssector weinig expertise aanwezig is voor het uitvoeren van PPC's worden hier externe adviseurs voor ingeschakeld door Financiën in samenwerking met de desbetreffende school of gemeente. Het servicecentrum zal deze rol van Financiën overnemen en scholen en gemeenten ondersteunen in het uitvoeren van PPC's. In de zorgsector zijn totnogtoe slechts twee PPC's uitgevoerd, waarvan bij één het Ministerie van Financiën en een externe partij betrokken zijn geweest. De tweede PPC is volledig uitgevoerd door een externe partij.

*Ten vijfde hebben de leden van de SP-fractie nog vragen over de risico-verdeling.*

33

*Hoe worden de risico's bij DBFM(O)-projecten precies verdeeld?*

Risicoallocatie is een belangrijk instrument binnen een pps-aanbesteding. Bij de risicoanalyse van een project worden de volgende stappen worden doorlopen:

- (i) Welke partij kan welk risico het beste beheersen?
- (ii) Is de gelijkgerichtheid van belangen goed geborgd? Kan deze worden geoptimaliseerd door middel van een verschuiving in de allocatie van risico's op basis van (i)?
- (iii) Is het contractbeheer beheersbaar/uitvoerbaar? Moet er een drempel worden ingebouwd voor de verrekening van risico's op basis van het voorgaande?
- (iv) Is de huidige risicoverdeling voor de opdrachtnemer financieerbaar? Moeten er plafonds worden ingebouwd voor de risico's te dragen door opdrachtnemer om hiermee een optimale projectfinanciering door opdrachtnemer te kunnen faciliteren?

Als basis geldt de taak- en risicoverdeling zoals neergelegd in de model DBFMO-overeenkomst voor rijkshuisvestingsprojecten. Het streven is om alleen voor de werkelijk projectspecifieke onderdelen een aanpassing/aanvulling op de standaard te doen, maar maatwerk kan noodzakelijk zijn.

De risicoverdeling bij DBFM(O)-contracten vindt bij Rijkswaterstaat plaats in een bepaalde fase van het aanbestedingsproces. Dergelijke projecten worden in de markt gezet middels de aanbestedingsprocedure van de concurrentiegericht dialoog. Een van de fasen in de dialoog wordt besteed aan risicoverdeling, zodat er een open gesprek is tussen aanbestedende dienst en opdrachtnemer op basis van het principe dat de risico's worden belegd bij die partij die de risico's ook het best kan dragen en kan beheersen. Ten opzichte van de eerste DBFM contracten zijn verbeterstappen gezet en zijn opdrachtgevers beter in staat om bij de start van de aanbesteding een goede risicoverdeling in het contract op te nemen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de afname van het aantal onderwerpen waarover tijdens de aanbesteding met de bidders gesproken wordt. Overigens betekent een optimale risicoverdeling niet automatisch dat de biedende consortia gelukkig zullen zijn. De aanbestedende dienst(en) zullen – als

degene(n) die namens de belastingbetaler betaalt voor de overeengekomen beschikbaarheidsvergoeding – bepalen wat de risicoverdeling is die het beste in het belang van de belastingbetaler is. En in gesprekken met biedende consortia staat de aanbestedende dienst altijd open voor voorstellen als deze het belang van de belastingbetaler nog verstrekkender dient. Na het rapport van de Tweede Kamer Commissie Infrastructuur (TCI) is dit kabinetsbeleid.

*Ook vragen deze leden zich af wat er gebeurt als er zich tijdens de looptijd van een project onvoorziene risico's realiseren.*

34

*Kan de minister aangeven welke partij in dat geval verantwoordelijkheid draagt voor het risico?*

Het uitgangsprincipe is dat risico's belegd worden bij de partij die ze het beste kan beheren. De risico's van een project zijn na afgeronde aanbesteding voor de private partij(en) van het winnend consortium en in het contract is beschreven welke risico's terugkomen bij de aanbestedende dienst. Zodoende, als met «onvoorziene risico's» bedoeld wordt «niet benoemde risico's», zijn onvoorziene risico's voor het consortium van private partijen aan wie het contract na aanbesteding gegund is; als met «onvoorziene risico's» bedoeld wordt «force majeure»/«act of God»/«overmacht» en deze zijn als zodanig benoemd dan kunnen die voor de overheid zijn of voor de private partijen, al naar gelang waar deze belegd zijn. In het modelcontract zijn alle risico's ofwel rechtstreeks dan wel via een vangnetbepaling beschreven.

*Het is belangrijk dat aan de kant van de opdrachtgever goed wordt ingeschat wat de risico's zijn van een bepaald project en dat men daarin niet achterloopt in vergelijking met opdrachtnemers.*

35

*Kan de minister toelichten hoe wordt beoordeeld of opdrachtgevers van de overheid in staat zijn risico's goed in te schatten?*

Zowel bij de Rijksgebouwendienst als bij Rijkswaterstaat, bij het Ministerie van Financiën en andere betrokken ministeries heeft de overheid deskundige medewerkers in dienst die deze risico's samen met de gebruikers van de pps-objecten inschatten. Deze risicoinschatting wordt in de dialoog met de markt getoetst door middel van de uitvraag van verwachte of geschatte ontwikkeling van prijsdrijvers. Door het convergerende karakter van een aanbestedingsproces wordt de uitvraag steeds nauwkeuriger en zijn de risico's beter in te schatten.

36

*Is het de minister bovendien bekend of er zich bij opdrachtgevers in de praktijk kennisachterstanden voordoen in vergelijking met opdrachtnemers?*

In de afgelopen jaren hebben de Rijksgebouwendienst, Rijkswaterstaat, het Ministerie van Financiën en andere betrokken ministeries hoogwaardige kennis ontwikkeld om op een professionele wijze geïntegreerd te kunnen aanbesteden, bijvoorbeeld door gebruik te maken van experts en kennis uit het buitenland. Het is de betrokken ministers niet bekend dat er op dit punt kennisachterstand bestaat ten opzichte van marktpartijen. De aanbesteding van een geïntegreerd contract is zodanig opgezet dat elke partij datgene doet waar hij het beste in is. Hier zit een belangrijk deel van de meerwaarde van deze aanbestedingsvorm. De praktijk wijst uit dat

publieke en private partijen elkaar in een dialoog uitstekend kunnen aanvullen om tot een optimale aanbesteding te komen.

*Het is de leden van de SP-fractie ook niet helemaal duidelijk hoe de eigendomsverhoudingen liggen in een DBFM(O)-project.*

37

*Wordt het eigendom van bijvoorbeeld een weg of een gebouw altijd aan het eind van de looptijd van een DBFM(O)-project overgedragen?*

Bij DBFM(O)-contracten is geen sprake van eigendomsoverdracht aan het einde van de looptijd van het contract. De gehele contractperiode berust het eigendomsrecht van het object of de infrastructuur bij de overheid. Het gebruiksrecht op het object of de infrastructuur ligt gedurende de contractduur bij de opdrachtnemer. Na afloop van het contract vervalt dit gebruiksrecht.<sup>1</sup> De enige uitzondering hierop is het Belastingkantoor Doetinchem waar er voor gekozen is het eigendomsrecht gedurende en na afloop van het contract te beleggen bij het opdrachtnemend consortium.

*In het kader van PPS bij Onderwijs hoopt de minister in de toekomst dat er een minder groot beroep hoeft te worden gedaan op externe adviseurs. De leden van de SP-fractie zouden graag weten:*

38

*Hoeveel wordt er op dit moment gebruik gemaakt van externe adviseurs bij PPS-projecten in z'n algemeenheid en hoeveel kosten daarmee gemoeid zijn?*

Extern advies bij pps-projecten is vooral op het financieel, juridisch en technisch vlak. Het beroep op en de kosten van externe adviseurs verschillen per project, en worden o.m. bepaald door de complexiteit van de sector, en bv. de hoeveelheid al opgedane pps-ervaring in betreffende sector. Voor pilot projecten moet veel kennis uitgezocht of nieuw ontwikkeld moet worden, en is het doel van het betrekken van extern advies breder dan alleen het project zelf – het is ook het versterken van kennisopbouw en is zo een investering in de toekomst van publiek-private samenwerking. Naar verwachting zal in projecten die volgen op pilot projecten in een sector het beroep op extern advies afnemen.

Bij het relatief kleine *pilot project* in de onderwijssector, het Montaigne Lyceum, is 2,1 miljoen euro uitgegeven aan externe adviseurs. Op een projectomvang van 17 miljoen euro is dat een percentage van ca. 12%. Dat is relatief hoog. Het feit dat er op dat moment nog geen Nederlandstalig DBFM-contract bestond, alsook het feit dat de opdracht voor het externe advies verstrekker was dan sec het project – een onderdeel van de opdracht was het opstellen van een pps-handleiding waarvan de gehele onderwijssector voordeel zal hebben – droegen bij aan hogere transactiekosten.

De renovatie van het gebouw van het Ministerie van Financiën heeft relatief lagere kosten voor extern advies: 3,4 miljoen euro op een totale projectomvang van 173 miljoen euro netto contant, ofwel ca. 2%. Bij het pilot project van het Ministerie van Defensie – de PPS Kromhout Kazerne – wordt tussen 2005 en 2010 ca. 6,3 miljoen euro aan extern advies uitgegeven. Dat is eveneens ca. 2% op de totale projectomvang van ruim 300 miljoen euro netto contant. Bij de Rijksgebouwendienst is tot nu toe 3,2 miljoen euro uitgegeven aan externe adviseurs in het kader van pps. Dit is zowel geweest voor ontwikkeling van het product pps als kosten van externe adviseurs voor vier pps-projecten met een totale projectomvang van ca. 470 miljoen euro netto contant – een percentage van ca. 0,7%.

---

<sup>1</sup> Zie ook het antwoord op vraag 6.



Overigens worden de kosten van externe adviseurs meegenomen in de berekening van de financiële meerwaarde van pps ten opzichte van traditionele aanbesteding en dus bij de ex ante afweging van publiek-private samenwerking versus traditionele aanbesteding. Bij de projecten Montaigne Lyceum en de renovatie van het Ministerie van Financiën is de behaalde financiële meerwaarde 14 à 16%; een vergelijkbaar percentage wordt naar verwachting behaald bij de PPS Kromhout Kazerne.

Om bovenstaande kosten in context te plaatsen zij opgemerkt dat ook bij traditionele aanbestedingen bij een aantal ministeries in verschillende mate gebruik wordt gemaakt van externe adviseurs.

*Als laatste willen de leden van de SP-fractie weten*

39

*Wat is de looptijd van de nu lopende DBFM(O)-projecten?*

	project	looptijd DBFM(O)-contract <sup>1</sup>
Rijkshuisvesting	Renovatie ministerie van Financiën	25 jaar
	Detentiecentrum Rotterdam	25 jaar
	Nieuwbouw Belastingkantoor Doetinchem	15 jaar
	Gezamenlijk kantoor Belastingdienst en Informatiebeheergroep Groningen	20 jaar
	PPS Kromhout Kazerne	25 jaar
Infrastructuur	A59	15 jaar
	N31	15 jaar
	HSL bovenbouw	25 jaar
onderwijssector	Montaigne Lyceum	30 jaar

<sup>1</sup> (exclusief bouwtijd)

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

*De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de PPS Voortgangsrapportage. In het rapport wordt aangegeven dat het veel tijd en moeite kost om PPS-kennis op te bouwen en te behouden.*

40 en 41

*Waar heeft dit verlies van kennis mee te maken?*

*Vertrekken veel deskundigen naar het buitenland of bedrijfsleven en waarom kunnen ze niet worden vastgehouden?*

Door de vooralsnog kleinere dealflow en de relatief lange doorlooptijd van een pps-project is specifieke kennis over pps slechts bij een relatief gering aantal personen aanwezig. Dit geldt zowel binnen de overheid als in het bedrijfsleven. Specifieke kennis die men opdoet maakt mensen interessant. Wel is het zo dat marktpartijen vaak breder georiënteerd zijn dan alleen Nederland.<sup>1</sup>

42 en 43

*Een solide rapportage na elk PPS-project zou kennis toch in ieder geval op een gelijk niveau moeten kunnen houden en eventueel moeten kunnen doen stijgen?*

*Waarom gebeurt dit dan niet?*

Na afgeronde pps-aanbestedingen worden reeds evaluaties uitgevoerd zowel intern als extern met marktpartijen. De hieruit te trekken lessen worden gedocumenteerd en meegenomen in standaarden en dragen bij aan het kennisniveau en de kennisopbouw met betrekking tot pps binnen

<sup>1</sup> Zie ook de antwoorden op vragen 12 en 21.

het Rijk. Het interdepartementaal kennisprogramma «PPS bij het Rijk» heeft tot doel om van elkaars ervaringen en kennis te leren teneinde de transactiekosten te verlagen en tot een consistent pps-beleid binnen het Rijk te komen. Ook met opleidingen wordt gestreefd de nieuw(st)e inzichten zo spoedig mogelijk over te dragen aan de medewerkers. Natuurlijk dragen meer projecten bij aan het vergemakkelijken van kennisoverdracht. Ter voorbeeld: na afronding van de aanbesteding van het DBFMO-contract PPS Kromhout Kazerne zal een evaluatie plaatsvinden met als doel het gehele aanbestedingstraject en de (voorlopige) resultaten daarvan in kwalitatief en kwantitatief opzicht vast te leggen, te analyseren en op basis daarvan aanbevelingen voor de toekomst te formuleren. Met deze maatregelen wordt zo goed mogelijk zeker gesteld dat pps-kennis wordt behouden voor het Ministerie van Defensie.

*Er wordt aangegeven dat het rijk actief betrokken is bij de oprichting van de projectvennootschap NV Zuidas.*

44

*Kan de minister de actuele stand van zaken uiteenzetten (Zuidas)?*

*Voor de actuele stand rondom de Zuidas verwijs ik naar de brief van de minister van VROM, «Voortgang PPS Zuidas», die op 1 juli 2008 aan de Kamer is verzonden.<sup>1</sup>*

*In de voortgangsrapportage wordt de stand van zaken over de hoeveelheid lopende projecten aangegeven. De leden van de VVD-fractie vinden het opvallend hoeveel projecten de PPC (Publiek-Private Comparator: het instrument waarmee inzichtelijk kan worden gemaakt in hoeverre een DBFM meerwaarde kan opleveren in de zin van meer kwaliteit of minder geld (of beiden) ten opzichten van traditionele bouw) niet overleven.*

45 en 46

*Kan de minister uitleggen waardoor dit komt?*

*Natuurlijk zijn de leden van de VVD-fractie van mening dat als een project publiek-privaat wordt aangepakt, dit moet worden gedaan met een solide financiële basis. Desalniettemin denken zij dat er door meer met de PPS constructie te werken enerzijds veel bespaard kan worden en anderzijds meer innovatie van de grond komt.*

*Wat wordt gedaan om te voorkomen dat er te veel projecten afvallen?*

Bij de beantwoording van deze vragen gaan de betrokken ministers er van uit dat u met «niet overleven» bedoelt dat een project niet geïntegreerd wordt aanbesteed na een PPC waarvan de uitkomst aangeeft dat geïntegreerde aanbesteding meerwaarde oplevert.

De PPC is een objectief afwegingsinstrument dat aangeeft of het project het beste traditioneel dan wel geïntegreerd kan worden aanbesteed. De reden bij de Rijksgebouwendienst waarom een project een PPC «niet overleeft» is altijd het ontbreken van meerwaarde. Als de PPC een meerwaarde laat zien voor het geïntegreerd aanbesteden, wordt het project altijd geïntegreerd aanbesteed. Door het PPC-instrument zorgvuldig toe te passen verzekeren we ons ervan dat de meest geschikte aanbestedingsstrategie wordt gebruikt.

Ook bij Rijkswaterstaat wordt – als de PPC uitwijst dat pps financiële meerwaarde oplevert – in principe voor pps gekozen; er kunnen echter redenen zijn om toch niet voor pps te kiezen. Bij weginfrastructuur kan een reden bijvoorbeeld zijn dat een apart onderhoudsregime voor een klein deel van het netwerk teveel verstoring geeft op de integrale onderhoudsbenadering van het wegennet. Een andere reden is soms dat een project in samenwerking met decentrale overheden moet worden gerealiseerd.

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 XI, nr. 134.

Omdat decentrale overheden een ander afwegingskader kunnen hebben dan de Rijksoverheid kan het zijn dat ook in die gevallen soms voor een andere contractvorm wordt gekozen. Eén van de aanbevelingen in het rapport van de Commissie Ruding is decentrale overheden te ondersteunen bij het toepassen van private financiering. Op korte termijn ontvangt de Kamer de kabinetsreactie op het rapport.

*Verder begrijpen de leden van de VVD-fractie dat private partijen na een PPC niet te horen krijgen hoe bepaalde afwegingen wordt gemaakt.*

47, 49, 49 en 50

*Klopt dat?*

*Wat is de reden hiervoor?*

*Wanneer private partijen hierover meer inzicht wordt geboden kunnen zij daaruit ook lessen trekken voor de toekomst?*

*Is de minister bereid de transparantie te vergroten en zo ja hoe en zo neen, waarom niet?*

Dit klopt. De PPC is een objectief afwegingsinstrument dat aangeeft of het project het beste traditioneel dan wel geïntegreerd kan worden aanbesteed en bevat traditionele en pps-ramingen over het object of de infrastructuur in kwestie. Vanwege het strategische belang van de ramingen in de aanbesteding wordt deze informatie niet geopenbaard; de ramingen zijn immers voor de betrokken ministeries (Rijksgebouwendienst, Rijkswaterstaat, Financiën en anderen) commercieel vertrouwelijk. Het openbaar maken van deze informatie kan leiden tot voor het Rijk minder gunstige aanbiedingen (zie ook vraag 8).

Dat gezegd hebbende zijn er aspecten in de PPC waar de inschrijver zijn voordeel mee kan doen zonder dat dit nadelige gevolgen voor het Rijk heeft. Er is de betrokken departementen zeer veel aan gelegen om deze belangrijke informatie via het contract, via informatiememoranda en via de dialoog zo helder mogelijk te communiceren met geïnteresseerde marktpartijen. Dit kan bv. informatie zijn over o.a. risico's, omgevingsfactoren, en bijzondere eisen aan het object en de dienstverlening.

Transparantie over de uitvraag en over de manier waarop de inschrijving wordt beoordeeld is cruciaal voor het slagen van een pps-project; één uitzondering hierop is de raming in de aanbesteding. Het is het streven in de toekomst via de tweejaarlijkse pps voortgangsrapportage de financiële meerwaarde percentages na afronding van de aanbestedingen (t.o.v. de PSC na *financial close*) bekend te maken. Er wordt nog bekeken in hoeverre openbaarmaking van informatie mogelijk botst met het commercieel vertrouwelijk vertrouwelijk karakter van de informatie.

*In de voorgangrapportage wordt aangegeven dat buitenlandse ervaringen behulpzaam kunnen zijn bij het optimaliseren van PPS in de Nederlandse situatie.*

51 en 52

*Wat heeft Nederland concreet van deze landen geleerd?*

*En wat is reeds in Nederland toegepast?*

Marktontwikkelingen in het buitenland m.b.t. pps worden nauwgezet gevolgd en lessen uit het buitenland worden, indien van toepassing, geïmplementeerd. Zo heeft het PFI (*Private Finance Initiative*) contract uit het Verenigd Koninkrijk gestaan voor het HSL-contract en de wegencontracten A59 en N31. Ook voor elementen als verzekeringen in DBFM(O)-contracten, het belang van contractmanagement en de optimali-

satie van de Operate-component zijn Engelse ervaringen vaak leidend geweest.

Nu er op het Europees vasteland de laatste jaren meer pps-projecten gedaan zijn wordt ook veel geleerd van elkaars ervaringen. Daartoe hebben de pps-directies en afdelingen van de ministeries veel en vaak contact met counterparts bij andere Europese (regionale) overheden, zoals Frankrijk, Duitsland, Schotland en Vlaanderen. Op Europees niveau wordt binnenkort het *European PPP Expertise Center* (EPEC) opgericht, dat ervaringen op Europees niveau bundelt en voor lidstaten beschikbaar maakt.

Dat gezegd hebbende dient rekenschap gegeven worden van het feit dat door verschillen in juridische, financiële en belastingstelsels en de wijze van besluitvorming niet alle ervaringen uit het buitenland één op één overgenomen kunnen worden, maar op maat dienen gesneden te worden op de Nederlandse cultuur en wet- en regelgeving.

53

*Welke stappen zal de minister ondernemen om het leerproces te vergroten opdat meer lessen vanuit het buitenland mee kunnen worden genomen?*

Er worden nauwe relaties onderhouden met onze zusterorganisaties in het buitenland. Zo zal naar verwachting het contact met het EPEC, het expertise centrum van de EU op pps-gebied, een belangrijke bron van kennis gaan vormen. Ook de vakdepartementen wisselen hun kennis uit met buitenlandse equivalenten.

54

*Is overwogen buitenlandse (ervarings)deskundigen aan te trekken juist om niet alleen PPS-kennis op te bouwen en te behouden, maar ook dat deze kennis «state of the art» is?*

Zeker in de beginjaren is veel gebruik gemaakt van buitenlandse adviseurs – nu er meer expertise in Nederland is wordt het iets minder. Buitenlandse adviseurs worden uitgenodigd om hun ervaringen op specifieke onderwerpen te delen. Andersom maken overigens ook andere buitenlandse landen gebruik van de kwaliteit van de Nederlandse kennis op pps-gebied, bijvoorbeeld in Tsjechië en Hongarije.

*In de voortgangsrapportage wordt aangegeven dat bij projecten boven de 112,5 miljoen (V&W) en vastgoedprojecten boven 25 miljoen euro (Rgd, Defensie) standaard een Publiek-Private Comparator wordt toegepast.*

55 en 56

*Wat wordt er gedaan met projecten onder deze bedragen? Valt PPS hierbij per definitie af?*

In principe vallen Rijkshuisvestingsprojecten onder de PPC ondergrens van 25 miljoen euro af. Wanneer de Rijksgebouwendienst, het ministerie van Financiën of het betrokken departement om wat voor reden dan ook een dergelijk project toch kansrijk acht, wordt toch een meerwaarde-onderzoek gestart. Bij infrastructuurprojecten kleiner dan 112,5 miljoen euro bestaat niet de verplichting een PPC op te stellen.<sup>1</sup> Evenwel hoeft dat niet op voorhand pps bij (iets) kleinere projecten uit te sluiten. Wel is het zo dat de transactiekosten van pps-projecten zodanig hoog zijn dat het vaak alleen bij grotere projecten financieel interessant is deze kosten te maken.

---

<sup>1</sup> In het rapport van de Commissie Ruding wordt overigens voorgesteld deze ondergrens te halveren. Het kabinet komt op korte termijn met een reactie op het rapport.

*Er wordt gesteld dat de geïntegreerde contracten (bij VROM/Rijksgebouwendienst) alleen geschikt zijn voor projecten van enige omvang.*

57

*Hoe komt dit?*

Dit komt doordat er zowel voor opdrachtnemers als voor opdrachtgever een bepaalde projectomvang nodig is om de hogere transactiekosten terug te verdienen.

*Als argument waarom andere landen Nederland inhalen in pps bij scholen, wordt aangehaald dat bij het buitenland scholenbouw ministerieel dan wel gemeentelijk is geregeld terwijl dit in Nederland bij een individuele school en gemeente gezamenlijk wordt belegd. Hierdoor zou geen of moeilijk expertise op te bouwen zijn. Om dit te voorkomen wordt gesproken over een op te richten servicecentrum waardoor leerervaringen kunnen worden vastgehouden. De leden van de VVD-fractie vinden dit een goed idee, maar vragen zich af*

58

*Kan het servicecentrum onderwijs niet ingebouwd worden in het interdepartementaal kennismanagement DBFM(O) programma?*

Voor het servicecentrum is het voornemen om een nieuwe stichting te richten met als doel om het (bestuurlijk) zo dicht mogelijk te positioneren bij de (decentrale) partijen die de beslissingen nemen over onderwijs-huisvesting, te weten de gemeenten en scholen. Het servicecentrum zal derhalve niet op centraal niveau worden ingebed. Wel zal het servicecentrum uiteraard gebruik maken van de reeds bestaande netwerken en opgebouwde kennis/expertise waaronder het interdepartementale kennismanagement programma.

59, 60 en 61

*Hoe lang bestaat het interdepartementaal kennisprogramma «PPS bij het Rijk» overigens al?*

*Hoe functioneert dit?*

*Wat is de verwachte voortgang van dit programma?*

Het programma «PPS bij het Rijk» is in de zomer van 2006 gestart. Het algemene doel is drieledig: 1) het verlagen voor alle partijen (privaat én publiek) van transactiekosten en -tijd bij DBFM projecten, 2) Zorgen voor consistentie in het Rijksbeleid op het vlak van pps en DBFM(O) en 3) Communicatie van pps richting derden. Om deze doelen te bereiken worden kennis en ervaring gedeeld en gebundeld en worden concrete producten uitgewerkt. Er wordt de komende periode ondermeer gewerkt aan standaarden (contract, aanbestedingsleidraad), specifieke inhoudelijke onderwerpen (zoals reeds gedaan voor verzekeringen) en het op niveau houden van de pps-kennis binnen het Rijk. Beleidssectoren moeten samen optrekken en elkaar versterken, het bedrijfsleven is bv geïnteresseerd in de Nederlandse markt als geheel. Kennis delen en ervaringen uitwisselen moeten vanzelfsprekend zijn.<sup>1</sup>

62

*Waarom is er nog geen fundamentele stijging van de hoeveelheid PPS projecten waar te nemen als er toch al een landelijk programma bestaat?*

Passend binnen de eind jaren negentig vastgestelde Rijksbrede strategie zijn de vakdepartementen zelf verantwoordelijk voor hun eigen projecten, afwegingen en programma's op het eigen beleidsterrein en heeft de

<sup>1</sup> Zie ook de antwoorden op vragen 12 en 21.

minister van Financiën een algemeen coördinerende rol en bewaakt hij de voortgang van publiek-private samenwerking op de verschillende beleids-terreinen. Het interdepartementale programma «PPS bij het Rijk» heeft een ondersteunende rol en hoeft daarom niet direct tot een stijging van het aantal pps-projecten te leiden. Doel van het programma «PPS bij het Rijk» is om de transactiekosten en -tijd bij DBFM projecten te verlagen, te zorgen voor consistentie in het Rijksbeleid t.a.v. pps en DBFM(O) en het verzorgen van communicatie en marketing van pps richting derden.

Zoals in antwoord op eerdere vragen geschreven wordt voor alle Rijksvastgoed- en infrastructuurprojecten boven een bepaalde drempelwaarde standaard een PPC uitgevoerd. Het consequent uitvoeren van de PPC's en het opvolgen van de PPC-resultaten leidt (in principe) tot het vullen van de pijplijn met nieuwe pps-projecten.

63

*Wat zijn de kosten van dit «kenniscentrum» (servicecentrum onderwijs)?*

De kosten van het servicecentrum bedragen in totaal jaarlijks 1 miljoen euro. De Ministeries van Financiën en OCW betalen elk de helft van deze kosten.

64

*Vindt hierover overleg plaats met de VNG en in hoeverre participeren zij mee?*

De VNG is betrokken bij de oprichting van het servicecentrum en zal deelnemen in het zogenoemde opdrachtgeverberaad van het servicecentrum. Het servicecentrum zal verder gebruik kunnen maken van het netwerk van de VNG om gemeenten te bereiken.

*De minister geeft aan dat twee commissies (eind 2007 ingesteld) hem gaan adviseren over de mogelijkheden tot substantiële versnelling van de besluitvorming over infrastructurele projecten en over de wijze waarop en de voorwaarden waaronder private financiering van infrastructuur mogelijk is.*

65

*Hoe luidde de opdracht van de commissie Ruding en wanneer rapporteert deze commissie?*

Voor de opdracht aan de commissie Ruding zij verwezen naar de brief aan de Kamer van de minister van Verkeer & Waterstaat d.d. 31 oktober 2007.<sup>1</sup> De aanbidding van het advies aan de ministers van Financiën en Verkeer & Waterstaat («Op de goede weg en het juiste spoor») vond plaats op 19 juni.

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 29 385, nr. 11.