

Vergaderjaar 2016–2017

31 935

Beleidsdoorlichting Financiën

Nr. 38

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 24 januari 2017

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Minister van Financiën over de brief van 15 november 2016 inzake Beleidsdoorlichting art. 3 Financieringsactiviteiten publiek-private sector (Kamerstuk 31 935, nr. 35).

De Minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 23 januari 2017. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Duisenberg

De adjunct-griffier van de commissie,
Van Zuilen

1. *Kunt u toelichten hoe in de beleidsdoorlichting is gekomen tot het bedrag van 1,5 miljard euro aan toegevoegde meerwaarde bij DBFM(O)-projecten?*
2. *Wat is uw reactie op de conclusie uit de beleidsdoorlichting dat er bij DBFM(O)-projecten 1,5 miljard euro meerwaarde is gerealiseerd, terwijl dit alleen vooraf is berekend?*
3. *Waarom wordt de meerwaarde van DBFM(O)-projecten alleen vooraf berekend? Bent u voornemens om ook tussentijds en achteraf de meerwaarde van DBFM(O)-projecten te berekenen?*

Het berekenen van de verwachte meerwaarde van DBFM(O) ten opzichte van andere contractvormen is nodig om een beslissing te kunnen nemen om wel of niet een DBFM(O)-aanbesteding te starten en bij gunning daadwerkelijk te kiezen voor DBFM(O). DBFM(O) is immers geen doel op zich, maar een middel om value for money te bereiken. Deze meerwaarde is gebaseerd op een vergelijking van een raming van de verwachte uitgaven in het geval het project op traditionele wijze zou worden uitgevoerd met een raming van de verwachte uitgaven bij het toepassen van een DBFM(O)-contract. Het gaat daarbij om een zo realistisch mogelijke inschatting op basis van de op dat moment bekende gegevens.

De geraamde financiële meerwaarde van alle huidige (aanbestede en in exploitatie zijnde) DBFM(O)-projecten bedraagt ex ante tot nu toe ca. € 1,5 miljard. Overigens moet worden opgemerkt dat deze meerwaarde financieel van aard is – verbeteringen van het kwaliteitsniveau zijn daarin nog niet meegenomen.

De meerwaarde wordt niet nogmaals tussentijds of achteraf berekend. Een dergelijke exercitie zou ook alleen zinvol zijn indien vergeleken kon worden met eenzelfde project in een traditionele uitvoeringsvariant in exact dezelfde omstandigheden.

Overigens werkt het Rijk aan verdere verbetering van de ervaringsgegevens bij DBFM(O) door te leren en actualiseren op basis van projecten in de praktijk. Maar de grootste verbetering betreft de vergelijking met traditionele contractvormen. Zo heeft de Algemene Rekenkamer in haar onderzoek uit 2013 ervoor gekozen om geen vergelijking te maken tussen DBFM(O) en traditionele contractvormen. Een van de redenen hiervoor was dat te weinig informatie beschikbaar was over traditionele contractvormen. Dit benadrukt de noodzaak om de transparantie over zowel de kosten als over de gerealiseerde kwaliteit bij traditionele contractvormen binnen het Rijk te verbeteren.

Door middel van goed georganiseerd contractmanagement zorgen de departementen die verantwoordelijk zijn voor de projecten dat de geraamde meerwaarde ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt. Op dit moment wordt gewerkt aan het verkrijgen van meer inzicht in data (o.a. Key Performance Indicators (KPI's)) over de prestaties tijdens de exploitatiefase. Ook worden de verwachte voordelen van DBFM(O) ten opzichte van andere contractvormen periodiek geëvalueerd met behulp van ervaringen bij lopende projecten.

4. *Kunt u een overzicht geven van de verwachte meerwaarde van DBFM(O)-projecten en de bijstellingen die hierin zijn opgetreden?*

In de DBFM(O) Voortgangsrapportage, waarvan de meest recente eind 2016¹ aan de Kamer is gestuurd, wordt periodiek gerapporteerd over de meerwaarde van DBFM(O)-projecten. De daar genoemde meerwaardepercentages zijn de percentages die resulteerden uit de meerwaardetoetsen

¹ Kamerstuk 28 753, nr. 43.

op basis waarvan de beslissing is genomen om het betreffende project uit te voeren met een DBFM(O)-contract. Deze percentages zijn niet onderzocht in de beleidsdoorlichting en worden daarom niet bijgesteld. Doorgaans ligt de verwachte meerwaarde van een DBFM(O)-project tussen de 10 en 15 procent.

5. *Bent u voornemens vaker de meerwaarde van DBFM(O)-projecten te berekenen?*

Er zijn geen plannen om, nadat er is gekozen voor DBFM(O), achteraf nogmaals de meerwaarde te berekenen. De meerwaarde dient immers ervoor om een besluit te kunnen nemen. Wel wordt ingezet op verdere verbetering van het contractmanagement om er voor te zorgen dat de beoogde meerwaarde ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt. Zie ook de beantwoording van vraag 3. Hierbij is ook relevant dat bij het contractmanagement van DBFM(O)-projecten ervaring is opgedaan met een heldere verantwoordelijkheidsverdeling en monitoring en sturing met behulp van data die benut kunnen worden voor Key Performance Indicators en prestatieprikkels. Met inzet van die ervaring moet, nu het project SGO-5 (governance van de generieke bedrijfsvoering binnen het Rijk) is afgerond, doorontwikkeling op de ingeslagen weg plaatsvinden om echt grip te krijgen op kwaliteit en kosten. Te denken valt aan benchmarking en leertrajecten aan de hand van ken- en stuurgetallen en het verder aanscherpen van de aansturing van Shared Service Organisaties.

6. *Kunt u aangeven wat het aantal projecten is dat de directie Financieringen jaarlijks begeleidt, en wat het aantal personen is dat vanuit de directie bij deze projecten is betrokken?*

In de afgelopen jaren is de directie Financieringen jaarlijks bij circa 45 projecten betrokken geweest met een bezetting van gemiddeld 12 FTE. Dit is exclusief kortstondige betrokkenheid bij projecten en kleine adviseringstrajecten.

7. *In welke gevallen zijn departementen verplicht om de directie Financieringen bij een project te betrekken?*

8. *Kunt u voorbeelden geven van projecten waar de directie Financieringen bij betrokken had moeten worden maar waar dit niet is gebeurd?*

9. *Welke initiatieven zijn er om de directie Financieringen bij meer projecten te betrekken? Zijn er ook initiatieven om de directie Financieringen in een eerder stadium bij projecten te betrekken?*

De Minister van Financiën is op basis van de comptabiliteitswet verantwoordelijk voor het toezicht op een doelmatige besteding van overheidsmiddelen. Deze verantwoordelijkheid is de basis voor de betrokkenheid van de directie Financieringen bij relevante projecten. Daarnaast zijn departementen verplicht het Ministerie van Financiën, in casu de directie Financieringen, te betrekken bij veilingen van telecomfrequenties (Telecomwet), goedkeuring voor financiële zekerheidstelling van kernreactoren (Kernenergiewet) en bij afwijkingen van het geldende DBFM(O)-beleid (PPS-code en nadere toezichtsafspraken). Ook zijn met het Ministerie van Defensie specifieke afspraken gemaakt over de goedkeuring van Publiek Private Comparators (PPCs) en Publieke Sector Comparators (PSCs). In algemene zin wordt voldaan aan de geldende afspraken voor wat betreft het betrekken van de directie Financieringen.

In principe is de directie telkens betrokken bij projecten waar dit volgens de geldende afspraken ook had moeten gebeuren. Voorbeelden van type projecten waar Financieringen toegevoegde waarde zou kunnen leveren maar waar nog geen afspraken gemaakt zijn, zijn ICT-projecten en

infrastructuurprojecten waarbij geen DBFM-contract wordt toegepast. De betrokkenheid van Financieringen bij meer projecten is geen doel op zich. Gegeven de beschikbare capaciteit worden prioriteiten gesteld. Daarbij wordt het eerst gekeken naar projecten waarbij Financieringen de meeste toegevoegde waarde kan leveren en de aanwezige kennis en expertise het best benut kan worden.

In de toekomst zal Financiën blijven proberen om eerder bij relevante projecten betrokken te raken om zo sneller toegevoegde waarde te kunnen leveren. Hierover worden concrete afspraken gemaakt met de betrokken departementen en projecteigenaren. Dit expliciete mandaat voor de werkzaamheden van Financieringen zal ook bijdragen aan duidelijkheid over de rol en toegevoegde waarde van de directie. Bij de vormgeving van dit mandaat kan het nuttig zijn om een vergelijking te maken met de «Infrastructure and Project Authority» die in het Verenigd Koninkrijk als onderdeel van de Treasury expertise levert voor en toezicht houdt op grote overheidsprojecten en infrastructuuropgaven.

10. *Kunt u een voorbeeld geven van de wijze waarop de directie Financieringen betrokken zou kunnen worden bij de Nederlandse Financieringsinstelling voor Economische Ontwikkeling?*

De directie Financieringen is betrokken bij het onderzoek naar de oprichting van een Nederlandse financieringsinstelling. Het is nu nog te vroeg om iets concreets te kunnen zeggen over de betrokkenheid van Financieringen hierbij in de toekomst. Bij een nadere uitwerking van deze plannen zou de expertise van de directie van toegevoegde waarde kunnen zijn.

11. *Welke mogelijkheden ziet u om in de toekomst de effectiviteit van de inzet van de directie Financieringen te kwantificeren?*

Zoals in de beleidsdoorlichting aangegeven (Kamerstuk 31 935, nr. 35) betreft de inzet van de directie Financieringen met name adviseren over, stimuleren van en toezien op doelmatige besteding van overheidsmiddelen. Het is daarbij voor het grootste deel van de werkzaamheden praktisch niet mogelijk de effectiviteit van de inzet te kwantificeren. Ten eerste omdat de toegevoegde waarde van Financieringen simpelweg niet altijd uit te rekenen is. Het is niet bekend wat de resultaten van een project zouden zijn als Financieringen niet betrokken zou zijn. Ten tweede opereert Financieringen in een netwerk van organisaties. Daar waar toegevoegde waarde op projectniveau berekend kan worden, kan deze derhalve niet volledig aan Financieringen toegerekend worden.

12. *Welke mogelijkheden ziet u om de toegevoegde waarde van de directie Financieringen op voorhand te verbeteren?*

13. *Wat is uw reactie op de suggestie dat er een erg nauwe band bestaat tussen Financieringen en de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF)? Hoe waarborgt u dat deze band niet te nauw wordt? Ziet u mogelijkheden om te komen tot een betere rolverdeling tussen Financieringen en de IRF, en zo ja, waar ziet u deze mogelijkheden?*

14. *Kunt u concreet aangeven hoe u om wil gaan met de aanbevelingen uit de beleidsdoorlichting over de rolverdeling tussen de directie Financieringen en de IRF, het duidelijk maken van de toegevoegde waarde van de directie Financieringen en het eerder betrekken van deze directie?*

De toegevoegde waarde van Financieringen kan nog verder verbeterd worden door eerder betrokken te worden bij relevante projecten. Een expliciet mandaat voor de werkzaamheden van Financieringen zou helpen

om al in een vroeg stadium de beschikbare expertise te kunnen delen en daarnaast eerder gesprekspartner te worden voor departementen bij het verbeteren van de interne governance rond projecten, (uitvoerings)organisaties en de beheersing van grote opgaven in de bedrijfsvoering. Ook draagt een expliciet mandaat direct bij aan duidelijkheid over de rol en toegevoegde waarde van de directie.

Zoals aangegeven in de beleidsdoorlichting (Kamerstuk 31 935, nr. 35) zijn de werkzaamheden van Financieringen en de IRF complementair aan elkaar. Financieringen en IRF richten zich beiden op basis van de Comptabiliteitswet op een doelmatige besteding van overheidsmiddelen. De IRF richt zich met name op de maatschappelijke effecten van overheidsinterventies en kijkt meer specifiek naar de gevolgen voor de Rijksbegroting. Financieringen heeft een bedrijfseconomische focus en streeft naar doelmatige besteding van overheidsmiddelen door het gebruik van bedrijfseconomische principes bij investeringen en de aansturing van (uitvoerings)organisaties.

Dat de werkzaamheden van Financieringen en de IRF verwant zijn aan elkaar betekent ook dat er regelmatig overleg wordt gevoerd over onderwerpen die beide onderdelen aangaan. Om de doelstellingen van Financiën zo goed mogelijk te kunnen realiseren is het van belang dat er een goede band bestaat tussen Financieringen en de IRF.

De rolverdeling tussen beide directies is in orde, wel is het belangrijk duidelijk te blijven communiceren aan andere partijen wat deze rolverdeling precies inhoudt en hoe de afstemming tussen deze directies plaats vindt. Dit zal voortaan bij een eerste kennismaking met andere partijen gebeuren.

15. Hoe bent u van plan de beschikbare kennis en expertise over DBFM(O) ook ter beschikking te stellen aan decentrale overheden en zorg- en onderwijsinstellingen?

De beschikbare kennis en expertise over DBFM(O) wordt reeds beschikbaar gesteld via het Expertisecentrum Aanbesteden (PIANOo), sinds 1 januari 2017 onderdeel van RVO.

16. Hoe verhouden volgens u de stellige uitspraken in de beleidsdoorlichting over de veilingopbrengst zich tot de meer genuanceerdere bevindingen uit de evaluatie van het adviesbureau KWINK?

De uitspraken in de beleidsdoorlichting komen overeen met de bevindingen van het adviesbureau Kwink. In beide rapporten wordt namelijk aangegeven dat de veilingopbrengst (evenals de marktordening daarna) het resultaat is van het ontwerp van het veilingmodel en de inrichting van de veiling. Daar waar Kwink aangeeft dat om een realistische veilingopbrengst te realiseren de veiling zodanig is ingericht dat concurrentie tussen deelnemers mogelijk is waardoor deelnemers worden geprikkeld een marktconform bod neer te leggen, biedt Financiën in haar rapport meer verduidelijking. Toegelicht wordt dat de omvang van de set aside, de hoogte van de reserveprijs, en de noodremprocedure de concurrentie tussen deelnemers mogelijk heeft gemaakt, welke tot de marktconforme bieding en het behaalde veilingresultaat hebben geleid.

17. Hoe kijkt u aan tegen de opmerkingen van enkele respondenten dat zij de samenwerking tussen departementen als stroef ervaren, de rol van de directie Financieringen niet altijd duidelijk vinden en de directie Financieringen soms erg standvastig of technocratisch vinden?

De directie Financieringen herkent dat in een enkel geval de samenwerking met het betreffende departement soms stroef verliep. Zoals ook blijkt uit de interviews met betrokken personen werd dit voor een belangrijk deel veroorzaakt door de verschillende doelstellingen en rollen die afzonderlijke ministeries hebben. Het is daarbij voor het belang dat Financiën vertegenwoordigt noodzakelijk dat Financieringen soms bij een project standvastig is om departementen te blijven stimuleren een zo goed mogelijk resultaat te bereiken. Wanneer de samenwerking moeizaam verliep, is, zoals omschreven in de beleidsdoorlichting (Kamerstuk 31 935, nr. 35), ook actie ondernomen om de samenwerking te verbeteren. Het voortaan beter communiceren over de rol en doelstellingen van de directie zal bijdragen aan goede samenwerking met andere departementen.

18. *Kunt u toelichten waarom u de evaluatieprogrammering niet zo heeft ingevuld dat deze voldoende bronmateriaal heeft opgeleverd voor een syntheseonderzoek? Hoe wilt u bij een toekomstige beleidsdoorlichting van dit artikel ervoor zorgen dat er voldoende bronmateriaal voorhanden is?*

De directie Financieringen werkt veel aan projecten van andere departementen. Er is geen sprake van eigen beleid. De evaluaties die zijn uitgevoerd op deze projecten richten zich niet op de effectiviteit van Financieringen en zijn daarom niet zonder meer geschikt als bronmateriaal voor syntheseonderzoek. Daarnaast is bij deze doorlichting slechts een deel van het beleidsartikel behandeld. Bij de volgende doorlichting zal het gehele artikel, inclusief het beheer van de staatsdeelnemingen, beschouwd worden waardoor er over een breder gebied bronmateriaal beschikbaar zal zijn.

19. *Kunt u toelichten waarom in de beleidsdoorlichting enerzijds wordt opgemerkt dat er op basis van de interviews geen generalisaties kunnen worden gedaan, en anderzijds wel conclusies worden getrokken op basis van interviews?*

De conclusies van de beleidsdoorlichting zijn gebaseerd op een combinatie van de interviews en de casebeschrijvingen. Generaliseren enkel op basis van de interviews zou een eenzijdig en verkeerd beeld kunnen geven gegeven de verschillende omgevingen waarin Financieringen opereert en de rollen die de directie daarbij aanneemt. Conclusies trekken op basis van interviews in combinatie met casebeschrijvingen geeft een beter beeld. Deze onderzoeksmethodologie is getoetst door de onafhankelijke deskundige (bijlage bij Kamerstuk 31 935, nr. 35).

20. *Kunt u toelichten waarom er in de beleidsdoorlichting niet voor gekozen is om een groter aantal interviews af te nemen?*

Voor de interviews zijn welbewust de relevante personen bij departementen benaderd. Daarbij stond de kwaliteit van de interviews voorop en niet het aantal. De interviews zijn ondersteunend aan de casebeschrijvingen. Er is voor gekozen om gesprekken te voeren met de personen waar Financieringen intensief mee heeft samengewerkt daar zij het beste in staat zijn uitspraken te doen over de effectiviteit van de directie.