

Vergaderjaar 2010–2011

28 753

Publiek-private samenwerking

Nr. 23

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 maart 2011

Mede naar aanleiding van de DBFM(O) Voortgangsrapportage 2010 (Kamerstuknummer 28 753, nr. 20) heeft de vaste commissie voor Financiën verzocht om de visie van het kabinet op PPS/DBFM(O) en de actuele stand van zaken van de onderwerpen die tijdens het vorige Algemeen Overleg aan de orde zijn geweest.

Deze brief betreft de visie van dit kabinet op PPS in de vorm van de geïntegreerde contractvorm D(esign)-B(uild)-F(inance)-M(aintain)-O(perate). PPS wordt vaak in bredere zin gebruikt. Het gaat dan om bijvoorbeeld samenwerking bij gebiedsontwikkeling; uitbesteding van diensten, zoals het sourcingbeleid van het ministerie van Defensie; en de doelmatige bedrijfsvoering van het Rijk onder regie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarnaast kan sprake zijn van PPS ingeval de overheid samenwerkt met het bedrijfsleven bijvoorbeeld in het kader van R&D en kennisinstituten. Dit valt onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Dergelijke PPS initiatieven worden niet behandeld in deze brief.

De visie van dit kabinet is om te investeren in de kracht van Nederland met een scherp oog op de overheidsfinanciën. Het kabinet ziet DBFM(O) als een belangrijk middel om hieraan een stevige bijdrage te leveren. Het wil door versterkte inzet van DBFM(O) meer kwaliteit voor minder geld realiseren bij de aanleg, het onderhoud en het beheer van met name gebouwen, zoals rijkskantoren, kazernes en gevangenissen; infrastructuur zoals wegen en spoor en «natte» infrastructuur zoals sluizen en kanalen. Het kabinet wil de voordelen van DBFM(O) optimaal benutten en DBFM(O) bij zoveel mogelijk projecten toepassen. In principe zal het Rijk daarom voor DBFM(O) kiezen indien dit meerwaarde oplevert.

DBFM(O) combineert de krachten van bedrijfsleven en van de overheid. DBFM(O) geeft het bedrijfsleven ruimte voor innovatie en optimalisatie binnen de opdracht die de overheid geeft. De overheid kan zich concentreren op haar kerntaken. Dit leidt ertoe dat efficiënter met het geld van de

belastingbetaler wordt omgegaan en de dienstverlening aan de burger verbetert. De behaalde resultaten van DBFM(O) zijn goed. In vergelijking met traditionele uitvoering hebben DBFM(O) projecten tot nu toe meerwaardes opgeleverd van 10 á 15%. DBFM(O) projecten worden op tijd en binnen budget opgeleverd. Nederlandse en internationale marktpartijen hebben een gezonde belangstelling in deze projecten. Er is in totaal al circa € 700 miljoen meerwaarde gerealiseerd. De ervaringen uit afgeronde en lopende DBFM(O)-projecten worden gebruikt bij het vormgeven van nieuwe projecten. Gelet op de flinke pijplijn van projecten zijn wij snel op weg naar een meerwaarde van een miljard.

Het kabinet heeft de ambitie om de voordelen van DBFM(O) beter te benutten. Daarom heeft het kabinet de volgende nieuwe initiatieven op Rijksniveau gestart:

Infrastructuur:

- In 2011 zal bij de N33 als pilot worden getoetst of het vergoeden van inflatie aan private financiers, zoals pensioenfondsen, meerwaarde oplevert voor zowel de overheid als private partijen. Hierover is de Tweede Kamer reeds geïnformeerd in de brief d.d. 24 januari 2011 (Kamerstuknummer 28 753, nr. 22).
- Voor potentiële nieuwe verbindingen van het wegennet (zoals A13/16 en ViA15) is in het MIRT reeds tolheffing voorzien. Momenteel vinden berekeningen plaats naar de wijze waarop bij genoemde projecten de voorziene tolopbrengsten kunnen worden gerealiseerd en tegen welke kosten. De minister van Infrastructuur en Milieu zal in samenwerking met het ministerie van Financiën en in dialoog met private partijen in het kader van de actualisatie van de Nota Mobiliteit en Nota Ruimte voor de zomer van 2011 met een beleidskader voor tolheffing komen. Daarin zal zij aandacht besteden aan aspecten als de betrokkenheid van private financiers, zoals pensioenfondsen, de duur van de tolconcessie, de verantwoordelijkheid voor en hoogte van de tarieven, de publiek-private risicoverdeling, met name ten aanzien van het vraagrisico en verantwoordelijkheden ten aanzien van beheer, onderhoud en verkeersmanagement. Genoemde projecten mogen hierdoor geen vertraging ondervinden.
- Voor nog niet in het MIRT geplande nieuwe verbindingen (zoals de Nieuwe Westelijke Oeververbinding bij Rotterdam en supersnelwegen) zullen marktpartijen, waaronder pensioenfondsen, worden uitgenodigd om met initiatieven te komen om deze projecten te bekostigen. Ten aanzien van de private initiatieven zal de minister van Infrastructuur en Milieu in de actualisatie van de Nota Mobiliteit en de Nota Ruimte een aanpak presenteren, die zo veel mogelijk aansluit bij de kansen die ook vanuit het bedrijfsleven worden gezien. Doel is om projecten te versnellen of nog niet geplande projecten te realiseren met behulp van private middelen. Op dit moment voert de minister van Infrastructuur en Milieu overleg met maatschappelijke en private partijen om te bepalen hoe private initiatieven het meest effectief kunnen worden uitgevraagd en onder welke voorwaarden tol als bekostigingssysteem daarbij kan worden benut.

Gebouwen

- De scope voor facilitaire diensten bij DBFM(O) zal bij ieder project zo groot mogelijk zijn om de voordelen van DBFM(O) te maximaliseren. De toepassing van DBFM(O) bij een specifiek project is complementair aan initiatieven om facilitaire diensten rijksbreed in te kopen voor meerdere projecten en draagt bij aan de realisatie van een compacte rijksdienst. Op basis van een business case zal per project een besluit

worden genomen welke scope voor facilitaire diensten bij DBFM(O) leidt tot de beste dienstverlening aan de burger tegen zo laag mogelijke kosten.

- De scope voor facilitaire diensten bij DBFM(O) voor Rijkskantoren zal voor zover mogelijk worden gestandaardiseerd waarbij de Shared Service Organisaties van het Rijk (bijvoorbeeld FM Holding) gedurende de exploitatiefase de dagelijkse regie op de contracten voeren (zoals controleren of de afgesproken output criteria worden gehaald). Deze contracten hebben betrekking op zowel diensten die rijksbreed zijn uitbesteed en ingekocht (zoals energie) als diensten waarbij meerdere onderdelen van de huisvestingsketen zijn geïntegreerd (zoals DBFM(O)).
- Het ministerie van Veiligheid en Justitie zal met het oog op versobering en kosteneffectiviteit de privatisering van taken die relevant zijn voor het gevangeniswezen onderzoeken. Het ministerie van Financiën is vanwege haar verantwoordelijkheid voor DBFM(O) hierbij betrokken. In het onderzoek worden de ervaringen in het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Duitsland en Australië met een uitgebreider dienstenpakket binnen DBFM(O) en outputgerichte managementcontracten meegenomen. De uitkomsten van het onderzoek worden medio 2011 verwacht. De Tweede Kamer zal in het najaar 2011 worden geïnformeerd.

Decentraal niveau

Het kabinet vindt het wenselijk om DBFM(O) ook op decentraal niveau breed toe te passen, onder andere bij onderwijshuisvesting, zorghuisvesting en infrastructuur van decentrale overheden. Het Rijk kan en wil hierover echter niet zelf beslissen. Het kabinet heeft de ambitie om de bestuurlijke drukte te verminderen. Dit is ook conform de in het Regeerakkoord vastgelegde bestuurlijke visie «Je gaat erover, of niet». Bestuurders van scholen, zorginstellingen, gemeenten, provincies en stadsregio's zijn autonoom en verantwoordelijk voor hun eigen projecten. Het is daarom aan hen om te beslissen of zij DBFM(O) willen toepassen. Het is hun keuze of zij net als het Rijk de voordelen van DBFM(O) optimaal willen benutten met het oog op betere dienstverlening aan de burger tegen lagere kosten. Het Rijk, waaronder de Rijkswaterstaat, de Rijksgebouwendienst en het ministerie van Financiën, is desgewenst bereid om decentrale partijen hierbij te faciliteren door barrières voor DBFM(O) weg te nemen alsmede door kennis en expertise ter beschikking te stellen.

In lijn met de verantwoordelijkheid van decentrale partijen om de eerste stap te zetten om DBFM(O) toe te passen, heeft het kabinet de volgende beslissingen genomen over de vervolgaanpak per sector.

- Voor onderwijshuisvesting hebben de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en ik besloten om scholen en gemeenten niet meer actief te stimuleren om DBFM(O) toe te passen. Het Servicecentrum Scholenbouw, gesubsidieerd door de beide ministeries, heeft goed werk verricht maar is er slechts beperkt in geslaagd om DBFM(O) echt van de grond te krijgen. Dit is jammer omdat hierdoor meerwaarde onbenut blijft. Wel zal het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in de toekomst de belemmeringen voor DBFM(O), zoals de gescheiden budgetten voor bouw en onderhoud/beheer, verkleinen in het kader van haar continue streven om de onderwijshuisvesting verder te verbeteren.
- Voor zorghuisvesting hebben de ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en ik besloten om voorlopig zorginstellingen niet meer actief te stimuleren om DBFM(O) toe te passen. Het Rijk heeft vele activiteiten ondernomen om DBFM(O) van de grond te krijgen, maar er is helaas geen DBFM(O) project tot stand gekomen. De

belangrijkste oorzaak hiervan is dat het proces om over te gaan naar een zorgstelsel dat uitgaat van beloning naar prestatie nog niet is afgerond. Dit overgangsproces met alle onzekerheden van dien is voor projecten in het algemeen, en ook voor DBFM(O), nadelig voor onder meer het verkrijgen van financiering van nieuwbouwprojecten. De verwachting is wel dat als deze overgangsfase is afgerond, partijen in de zorgsector DBFM(O) alsnog in overweging zullen gaan nemen. Verder is het denkbaar dat de mogelijkheden die VWS zal creëren om meer risicodragend kapitaal in de zorg aan te trekken, een stimulans voor DBFM(O) kunnen zijn.

- Voor infrastructuur van decentrale overheden hebben de minister van Infrastructuur en Milieu en ik de decentrale overheden opgeroepen om zich uit te spreken over DBFM(O). Wij zullen de koepelbestuurders van decentrale overheden, die zitting hebben in het Nationaal Mobiliteitsberaad, verzoeken om uiterlijk voor de zomer van 2011 in een brief aan de minister van Infrastructuur en Milieu en mij aan te geven wat zij willen met DBFM(O) en welke ondersteuning van het Rijk zij daarvoor nodig hebben. Op basis hiervan zullen wij een besluit nemen over de vervolgaanpak om DBFM(O) te faciliteren en de rol van het Rijk daarbij. Ook zal een besluit worden genomen naar aanleiding van onderzoek door het Rijk of bij specifieke subsidies aan decentrale projecten als voorwaarde het uitvoeren van een Public Private Comparator (PPC) kan worden gesteld. Een PPC is bedoeld om de meerwaarde van DBFM(O) te bepalen en diverse contractvormen op basis van life cycle costing af te wegen.

In de bijlage bij deze brief treft u een toelichting aan op de beslissingen over de vervolgaanpak bij onderwijshuisvesting, zorghuisvesting en infrastructuur van decentrale overheden.¹ Tevens is een overzicht gegeven van de actuele stand van zaken bij alle sectoren.

Mede namens de ministers van Infrastructuur en Milieu; van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; van Defensie; van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap; van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

De minister van Financiën,
J. C. de Jager

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.