

De vaste commissie voor Financiën heeft op 26 februari 2014 een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Financiën inzake de brief van 18 december 2014 met betrekking tot de DBFM(O) Voortgangsrapportage 2014 over de voortgang in het beleid en de uitvoering van DBFM(O) (Kamerstuk 28 753, nr. 35).

De voorzitter van de commissie,
Duisenberg

De adjunct-griffier van de commissie,
Van den Eeden

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

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

De leden van de fractie van de VVD hebben met interesse kennisgenomen van de voortgangsrapportage DBFM(O). De leden van de fractie van de VVD vinden dit een zeer waardevol instrument waarmee kostenvoordelen en kwaliteitswinst behaald kunnen worden. Vooral op het terrein van infrastructuur blijkt ook uit de praktijk dat dit instrument van toegevoegde waarde is.

De Minister geeft aan dat per project wordt getoetst of DBFM(O) meerwaarde oplevert. Kan de Minister aangeven aan de hand van welke criteria deze afweging wordt gemaakt? En welke elementen worden gebruikt om de geïnteresseerde marktpartijen te selecteren?

Voor huisvestingsprojecten en infrastructuurprojecten geldt een drempelwaarde van respectievelijk € 25 en € 60 miljoen. Kan de Minister aangeven of er ook wel eens projecten gebundeld worden zodat er aan de betreffende drempel gekomen kan worden? Dit kan bruikbaar zijn om zo ook meerdere kleine projecten in aanmerking te laten komen voor DBFM(O). En kan de Minister aangeven met welke kosten rekening wordt gehouden? Zijn dit «de total cost of ownership»? En zo ja, waar bestaan deze uit?

De VVD-fractie is enthousiast over de manier van betalen die bij DBFM(O) hoort; er wordt betaald op basis van prestatie en in tranches. Kan de Minister aangeven wat er gebeurt als de kwaliteit onder de maat is? In de voortgangsrapportage is te lezen dat er dan in de meeste gevallen een financiële korting wordt opgelegd. Maar betekent dit enkel een financiële korting of ook dat de kwaliteit alsnog geleverd wordt op het afgesproken niveau? En wat is de prikkel voor bovenmatig presteren (nu daar gebruikelijk niet voor betaald wordt)? En wat gebeurt er als de prijs hoger is dan is vastgesteld? Zijn deze kosten dan voor de opdrachtgever of de opdrachtnemer?

De leden van de fractie van de VVD vinden DBFM(O) een goed instrument omdat zo op slimme manier privaat kapitaal ingezet wordt. Over de financiering hebben deze leden wel enkele vragen. Voor de volledigheid willen de leden graag weten of het verplicht is dat een financiële instelling onderdeel is van het consortium? En wat is de rol van de Europese Investeringsbank bij de financiering van Nederlandse projecten?

De Minister geeft aan dat steeds meer financiële partijen zoals banken en institutionele beleggers uit binnen en buitenland willen dingen naar opdrachten via de DBFM(O)-constructie. Wat zijn de redenen voor deze populariteit? Betreft dit bijvoorbeeld de hoge winst, de betrouwbaarheid van de opdrachtgevers of de looptijd? En worden er door de overheid ook wel eens garanties afgegeven? Zo ja, wat voor soort garanties zijn dat? Moeten we dan denken aan garanties op prijsontwikkeling?

De leden van de fractie van de VVD vragen wat de instrumenten zijn om gedurende het contract (vooral bij de exploitatiefase) bij te sturen? Bijvoorbeeld op het gebied van afgesproken kwaliteit.

Kan de Minister ingaan op de vraag wat er gebeurt als er een positieve toets is tot het gebruik van DBFM(O) tegenover andere vormen van financiering? Is de opdrachtgever dan geneigd om de vooraf bedachte producten en diensten af te nemen tegen het al gepande kwaliteitsniveau

(en dus enkel een kostenbesparing realiseert) of is de opdrachtnemer dan geneigd om ook het kwaliteitsniveau omhoog te schroeven?

In de rapportage is te lezen dat gestimuleerd wordt om DBFM(O) breder in te zetten. De VVD-fractie is dan ook enthousiast over de PPS support die opgericht is door het Rijk in overleg met decentrale overheden en marktpartijen. Kan de Minister aangeven in welke mate ook andere (bijvoorbeeld gemeenten, provincies enz.) gebruik (gaan) maken van DBFM(O)?

De leden van de fractie van de VVD zien in de rapportage een groot aantal projecten met een positieve meerwaarde (infrastructuur, bouw, defensie). Waar bestaat deze meerwaarde uit? Betreft dit enkel kosten of ook een hoger kwaliteits- of serviceniveau?

De VVD-fractie is tot slot benieuwd of er al ervaringen zijn met Social Impact Bonds? Zijn hier al lopende projecten met dit instrument of zitten er al projecten in de pijplijn?

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

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voortgangsrapportage DBFM(O) 2014. Deze leden hebben nog enkele vragen en opmerkingen.

Op welke manier in het Algemene Rekenkamer-rapport van 2013 meegenomen in het DBFMO-beleid? Zijn de toen geconstateerde hoge meerwerkkosten in de exploitatiefase inmiddels omlaag gebracht? Is het contractmanagement inmiddels verbeterd?

Het wel of niet slagen van Publiek-Private Samenwerking (en aanbesteding) hangt voor een groot deel samen met de kwaliteit van het contractmanagement. Zijn ambtenaren van nature goede contractenafluiters? Is daarvoor niet hoogwaardige juridische kennis nodig? Past deze wel in de loonschalen van de Rijksoverheid (BBRA)? In hoeverre levert een 4 jaar durende nullijn een positieve bijdrage aan de kwaliteit van het ambtenarenapparaat?

Op welke manier komt de rijksoverheid aan «professioneel contractmanagement», die de marktconformiteit van wijzigingen te toetsen (blz. 10)? Op welke manieren wordt deze professionaliteit bevorderd? Hoe wordt toegezien op de professionaliteit van het contractmanagement in staatsdeelnemingen? Klopt het dat daar ook grote bedragen aan opdrachten en aanbestedingen omgaan? Ziet de Algemene Rekenkamer hier ook op toe? Heeft de Algemene Rekenkamer ook toegang tot de dochtermaatschappijen van staatsdeelnemingen? Zo nee, waarom niet? Zou dit wel mogelijk gemaakt kunnen worden door een aanpassing van de Comptabiliteitswet?

Hoe worden de transactiekosten berekend? Hoe verhouden deze zich tot de drempelwaarden van 25 miljoen en 60 miljoen euro?

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

Deelt het kabinet de mening dat geen gebouwen in private handen moeten worden gebracht en dan weer terug geleased (sale and lease back)? Klopt het dat dit uiteindelijk kan leiden tot heel hoge kosten? Hoe verhoudt dit zich tot de hoge vastgoedkosten in Londen?

Op welke manier worden de financieringskosten meegenomen in de Publiek Private Comparator (PPC)? Tegen welk percentage kan de staat lenen? Tegen welk percentage kunnen private uitvoerders lenen?

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

Klopt het dat de meerwaarden van 10 tot 15%, waar meestal van uit wordt gegaan, gebaseerd zijn op ramingen? Klopt het dat de meerwaarden in werkelijkheid lager zijn? Gaat het dan om 2 tot 5%?

Hoe geeft het Ministerie van Financiën invulling aan de systeemverantwoordelijkheid voor PPS? Hoeveel fte is er bij het Ministerie van Financiën belast met deze systeemverantwoordelijkheid voor PPS?

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

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

Valt de verbouwing van de Tweede Kamer ook onder PPS of DBMN(O)?

Hoe vaak en waar vindt het interdepartementaal contractmanagersoverleg plaats?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de voortgangsrapportage. Zij hebben hierover enkele vragen.

De leden van de D66-fractie merken op dat bij het gebruik van DBFM(O) de investeringsuitgaven voor een project via de jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding worden uitgesmeerd over de volledige looptijd van het contract. Ten opzichte van een traditionele aanbesteding zijn de uitgaven bij toepassing van DBFM(O) aan het begin van de looptijd veel lager, terwijl deze in latere jaren juist hoger zijn. Deze leden zien hierin het risico dat de financiële ruimte die aan het begin van de looptijd ontstaat, direct wordt uitgegeven aan andere projecten, terwijl er geen rekening wordt gehouden met de hogere lasten in latere jaren. Zij vragen de Minister uiteen te zetten op welke wijze hij waarborgt dat dit effect zich niet voordoet.

De leden van de fractie van D66 constateren dat de voortgangsrapportage alleen rapporteert over projecten die via het DBFM(O)-principe worden uitgevoerd. Deze leden hebben daardoor geen inzicht in het aantal projecten waarbij wel getoetst is of DBFM(O) meerwaarde zou hebben, maar waarbij geconcludeerd is dat dit niet het geval is. Zij vragen of de Minister een overzicht kan geven van projecten waarbij wel een toets op meerwaarde heeft plaatsgevonden, maar waarbij de meerwaarde niet aan de orde was. Ook vragen deze leden of de Minister uiteen kan zetten wat de factoren zijn die bepalen of toepassing van DBFM(O) al dan niet meerwaarde heeft.

Naar aanleiding van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer uit juni 2013 merken de leden van de D66-fractie dat het voor hen niet inzichtelijk is, in hoeverre het contractmanagement nu is aangescherpt. Deze leden zouden in een volgende voortgangsrapportage graag meer informatie krijgen over de uitvoering van lopende contracten en over substantiële wijzigingen in lopende contracten, om op die wijze meer inzicht te krijgen in de ervaringen met DBFM(O) in de uitvoeringsfase. Deze leden zien dit nu alleen op hoofdlijnen in de informatie over de projecten Korte Voorhout 7 en Detentiecentrum Rotterdam, bij de andere projecten in de exploitatiefase ontbreekt deze informatie. Meer concreet vragen de leden van de D66-fractie bij welke projecten er in 2014 reden was voor het opleggen van boetes of kortingen, en of deze boetes en kortingen ook daadwerkelijk zijn opgelegd.

De leden van de fractie van D66 vragen op welke manier de Minister uitwerking geeft aan de aanbeveling van de Rekenkamer om gedurende de looptijd van een contract de meerwaarde van DBFM(O) te monitoren. Met name wanneer contractwijzigingen gewenst zijn, zou de meerwaarde vanwege het ontbreken van concurrentie in de uitvoeringsfase kunnen verminderen. Op welke wijze kan de Minister dit inzichtelijk maken?

De leden van de D66-fractie lezen dat het voornemen bestaat om DBFM(O) breder toe te passen dan bij gebouwen en infrastructuur, waaronder ICT-projecten. Deze leden zijn niet op voorhand positief of negatief over deze uitbreiding. Wel wijzen zij op de conclusies van het parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid (commissie-Elias). Die waren kritisch, met name ook op het terrein van het contractmanagement. Deze leden vragen in hoeverre DBFM(O) kan bijdragen aan een verbeterde governance van ICT-projecten bij de overheid.

Tot slot vragen de leden van de fractie van D66 aandacht voor de kansen van MKB-bedrijven bij aanbestedingen door de overheid. Hoewel het bij toepassing van DBFM(O) altijd gaat om projecten van aanzienlijke omvang, zijn deze leden toch van mening dat MKB-ers zo veel mogelijk zouden moeten kunnen meedingen naar opdrachten die voortvloeien uit deze projecten. Welke mogelijkheden ziet de Minister om de positie van MKB-ers in DBFM(O) te versterken?