

Vergaderjaar 2020–2021

35 570 A

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2021

Nr. 49

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 februari 2021

Tijdens het Kamerdebat d.d. 16 december 2020 (Handelingen II 2020/21, nr. 38) over de Najaarsnota 2020 (Kamerstuk 35 650, nr. 1), waarin overschrijdingen bij infrastructuurprojecten aan de orde kwamen, heb ik naar aanleiding van vragen van het lid mevrouw De Vries (VVD) een brief toegezegd over de visie op DBFMO¹ in het beleid en de uitvoering van projecten. Hieronder beschrijf ik eerst het beleid ten aanzien van de contractvorm DBFMO en daarna ga ik in op de uitvoering die binnen dit beleid plaatsvindt.

De algemene visie van het Rijk is om te investeren in projecten van de overheid die maatschappelijke meerwaarde opleveren met een scherp oog op de openbare financiën. Het Rijk heeft als doel om bij projecten meer kwaliteit voor minder geld te realiseren («value for money»). Het beleid ten aanzien van de contractvorm DBFMO is dat dit een middel is om die meerwaarde te bereiken. Een eventuele keuze voor DBFMO gebeurt op basis van een vergelijking tussen verschillende contractvormen. Bij ieder project boven € 25 mln. voor gebouwen en € 60 mln. voor infrastructuur wordt deze afweging gemaakt door middel van een zogenoemde Public Private Comparator (PPC). Bij ieder project dient uiteraard de beste contractvorm te worden gekozen. DBFMO is geen doel op zich.

De rolverdeling binnen het Rijk is dat de vakdepartementen zoals Infrastructuur en Waterstaat (waaronder Rijkswaterstaat) primair verantwoordelijk zijn voor de besluitvorming over de toepassing van DBFMO, het management van en de verantwoording over hun eigen projecten, zoals dat ook voor niet-DBFMO projecten geldt. Ik ben verantwoordelijk voor het algemene DBFMO-beleid, voor het systeem dat ervoor moet zorgen dat DBFMO structureel goed verankerd is bij de

¹ DBFMO is een geïntegreerde contractvorm en staat voor Design-Build-Finance-Maintain-Operate

vakdepartementen en juist wordt toegepast. Ik hou vervolgens toezicht op de toepassing van DBFMO. Op basis hiervan kan ik me uitspreken over de doelmatigheid van elk DBFMO-contract voorafgaand aan de aanbesteding en tijdens de exploitatiefase.

In de afgelopen jaren is over het algemeen sprake geweest van moeilijke marktomstandigheden in de bouwsector en problemen bij een aantal grote projecten (zowel DBFMO als niet-DBFMO). Mede naar aanleiding hiervan hebben het Ministerie van Financiën en de andere departementen gezien hoe er met deze problemen wordt omgegaan. De ervaring van het Ministerie van Financiën en Rijkswaterstaat is dat bij DBFMO-projecten de prikkels aanwezig zijn dat over het algemeen, in samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, in belang van het project naar oplossingen wordt gezocht wanneer er zich problemen voordoen.

Ten aanzien van de uitvoering van infrastructuurprojecten zijn de laatste jaren problemen opgetreden bij enkele grote en complexe projecten, zoals de Zeesluis IJmuiden en de Afsluitdijk (DBFMO projecten), en Zuidasdok en Ring Groningen (beide geen DBFMO projecten). Deze problemen hebben ook vaak geleid tot overschrijdingen. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft hierover de Tweede Kamer meermalen geïnformeerd.

De problemen bij projecten en de feedback van marktpartijen zijn aanleiding geweest voor het Rijk om een nieuwe overkoepelende marktvisie te ontwikkelen voor de aanbesteding van projecten, waar DBFMO-projecten ook onderdeel van uit maken. Rijkswaterstaat, het Rijksvastgoedbedrijf en een groot aantal marktpartijen hebben een gemeenschappelijke marktvisie ontwikkeld waarin uitgangspunten staan gedefinieerd die ertoe moeten leiden dat de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer bij de uitvoering van projecten minder snel onder druk komt te staan. Zowel de opdrachtgever als de opdrachtnemer zijn niet gebaat bij zogenoemde «vechtcontracten» en willen faalkosten zoveel mogelijk voorkomen.

In lijn met deze overkoepelende marktvisie heeft het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een aantal verbeterstappen gezet in samenwerking met de markt en het Ministerie van Financiën om de uitvoering van projecten in de toekomst te verbeteren en de rol van DBFMO daarin. In maart 2020 heeft Rijkswaterstaat specifiek voor de GWW (Grond-, Weg-, en Waterbouw) sector een transitieagenda «Op weg naar een vitale infrasector» met de Tweede Kamer gedeeld². Deze agenda is gezamenlijk opgesteld door de markt en Rijkswaterstaat en wordt momenteel stapsgewijs middels experimenten en maatregelen uitgevoerd. Het doel is het bevorderen van samenwerking, en het borgen van een financieel gezonde, duurzame en innovatieve bouwsector waarin de risico's die inherent zijn aan infrastructuurprojecten goed worden beheerst. Deze transitieagenda kent zijn oorsprong in een brief van 11 juni 2019 van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer waarin het onderzoek van Rijkswaterstaat is aangeboden dat ingaat op de uitdagingen en verbetermogelijkheden in de GWW sector³. Dit onderzoek beschrijft de noodzaak voor een transitie naar een vitale, innovatieve, productieve en meer voorspelbare GWW sector om de veranderende maatschappelijke opgave te realiseren.

² Samen in transitie naar een vitale infra sector (RWS 2020/6541) Bijlage bij Kamerstuk 29 385, nr. 107

³ Toekomstige Opgave Rijkswaterstaat: Perspectief op de uitdagingen en verbetermogelijkheden in de GWW-sector (RWS 2019/21158) Kamerstuk 35 000 XII, nr. 83

De veranderopgave die Rijkswaterstaat samen met de markt is aangegaan heeft overigens geen aanleiding gegeven om het bestaande DBFMO Rijksbeleid aan te passen. Uit recent onderzoek van de Erasmus Universiteit, in opdracht van Rijkswaterstaat en Bouwend Nederland, blijkt dat 15 jaar DBFMO bij Rijkswaterstaat veel meerwaarde heeft gehad in de vorm van tijd, beschikbaarheid en lagere meerwerkkosten. Daar waar er bij DBFMO-projecten problemen zijn ontstaan, komt dat volgens dit onderzoek niet zozeer door de contractvorm, maar door algemene factoren zoals gebreken in de uitvraag, het ontwerp, de risicoverdeling of de samenwerking. Deze factoren kunnen altijd optreden bij projecten ongeacht de contractvorm. Een belangrijk aandachtspunt is wel dat in het rapport naar voren komt dat projecten gericht op de realisatie en het onderhoud van infrastructuur over een langere periode in een redelijk stabiele omgeving zich het beste lenen voor de DBFMO-contractvorm. Hierbij is de inschatting dat DBFMO voor infrastructuurprojecten het meest geschikt is voor contracten met een omvang tussen circa € 200 mln. en € 400 mln. waarbij de complexiteit beperkt is.

Met gebruik van de PPC zal Rijkswaterstaat conform het Rijksbeleid bij ieder infrastructuurproject boven de € 60 mln. blijven beoordelen welke uitvoeringsvorm het beste past en het meest doelmatig is. Ik zal als Minister van Financiën, verantwoordelijk voor doelmatige besteding van overheidsmiddelen en voor het Rijksbrede DBFMO beleid, hierop blijven toetsen. Om bij de veranderende opgave bij infrastructuur goede contractafwegingen te kunnen blijven maken is Rijkswaterstaat in samenwerking met het Ministerie van Financiën momenteel bezig met de ontwikkeling van een nieuw afwegingskader (een verbeterde versie van de huidige PPC) waarin de ervaringen van de laatste jaren worden meegewogen bij het opstellen van de inkoopstrategie van nieuwe projecten.

Tot slot wil ik opmerken dat DBFMO, ook volgens de markt, meerwaarde kan blijven opleveren en daarom in de toekomst één van de contractvormen zal blijven om Rijksprojecten op een doelmatige manier uit te voeren, op tijd, binnen budget en met de gewenste kwaliteit. Uiteraard zal het desbetreffende departement voorafgaand aan elk project afwegen of DBFMO de beste contractvorm zou kunnen zijn. Met ook de lessen en onderzoeken van de afgelopen jaren in het achterhoofd blijft bij ieder infrastructuur- of vastgoedproject een heldere goed onderbouwde afweging over de meest passende manier van projectinkoop en -uitvoering essentieel. Het Ministerie van Financiën zal daarbij haar rol blijven vervullen bij het beleid en het toezicht op DBFMO projecten.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra