

DBFM(O)  
Voortgangsrapportage  
2010

Minder geld, meer prestatie

# Inhoudsopgave DBFM(O) Voortgangsrapportage

|  |    |
|--|----|
| 1. Voorwoord.....  | 4  |
| 2. Inleiding.....  | 5  |
| 3. DBFM(O) op Rijksniveau.....   | 7  |
| 3.1 Inleiding.....   | 7  |
| 3.2 Verantwoordelijkheidsverdeling.....  | 7  |
| 3.3 Overzicht stand van zaken.....   | 7  |
| 4. DBFM(O) op decentraal niveau.....   | 9  |
| 4.1 Inleiding.....   | 9  |
| 4.2 Verantwoordelijkheidsverdeling.....  | 9  |
| 4.3 Overzicht stand van zaken.....   | 9  |
| 4.4 Aanpak DBFM(O) bij decentrale sectoren.....                                      | 10 |
| 4.5 Analyse.....   | 10 |
| 4.5.1 Oorzaken.....  | 10 |
| 4.5.2 Oplossingsrichtingen.....  | 11 |
| 5. Uitdagingen voor 2010 en 2011.....  | 12 |
| 6. Sectoroverstijgende onderwerpen.....  | 13 |
| 6.1 Kredietcrisis en DBFM(O).....  | 13 |
| 6.2 Kennismanagement PPS bij het Rijk.....   | 14 |
| BIJLAGEN.....  | 15 |
| BIJLAGE 1. Verkeer en Waterstaat.....  | 15 |
| 1.1 Terugblik 2008/2009.....   | 15 |
| 1.1.1 Projecten.....   | 15 |
| 1.1.2. PPC's.....  | 16 |
| 1.1.3. Opvolging van PPC's.....  | 16 |
| 1.1.4. Conclusie.....  | 18 |
| 1.1.5. Inbedding DBFM(O) in de organisatie en besluitvorming.....                    | 18 |
| 1.1.6. Geleerde lessen.....  | 19 |
| 1.2. Vooruitblik 2010/2011.....  | 19 |
| Appendix: Adviezen Commissie Ruding: Private financiering van<br>infrastructuur..... | 21 |
| BIJLAGE 2. Rijksgebouwendienst.....  | 24 |
| 2.1 Terugblik 2008/2009.....   | 24 |
| 2.1.1 Projecten.....   | 24 |
| 2.1.2. PPC's.....  | 25 |
| 2.1.3. Opvolging van PPC's.....  | 25 |
| 2.1.4. Conclusie.....  | 26 |
| 2.1.5. Inbedding pps in de organisatie en besluitvorming.....                        | 26 |
| 2.1.6. Geleerde lessen.....  | 27 |
| 2.2 Vooruitblik 2010/2011.....   | 27 |
| BIJLAGE 3. Defensie.....   | 29 |
| 3.1 Terugblik 2008/2009.....   | 29 |
| 3.2 Vooruitblik 2010/2011.....   | 29 |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>BIJLAGE 4. Onderwijshuisvesting.....</b>                     | <b>30</b> |
| 4.1 Terugblik 2008 / 2009 .....                                 | 30        |
| 4.1.1 Projecten .....   | 30        |
| 4.1.2 PPC's .....   | 30        |
| 4.1.3. Opvolging van PPC's .....                                | 30        |
| 4.1.4. Inbedding pps in de organisatie en besluitvorming .....  | 30        |
| 4.1.5. Geleerde lessen .....                                    | 30        |
| 4.1.6. Conclusie .....  | 31        |
| 4.2 Vooruitblik 2010/2011 .....                                 | 31        |
| Appendix: Analyse Onderwijshuisvesting .....                    | 33        |
| <b>BIJLAGE 5. Zorghuisvesting.....</b>                          | <b>36</b> |
| 5.1 Terugblik 2008/2009 .....                                   | 36        |
| 5.1.1. Inleiding .....  | 36        |
| 5.1.2. Projecten .....  | 36        |
| 5.1.3. PPC's .....  | 36        |
| 5.1.4. Inbedding pps in de organisatie en besluitvorming .....  | 36        |
| 5.2 Vooruitblik 2010/2011 .....                                 | 36        |
| Appendix: Analyse Zorghuisvesting .....                         | 38        |
| <b>BIJLAGE 6. Infrastructuur bij Decentrale overheden .....</b> | <b>41</b> |
| 6.1 Vooruitblik 2010/2011 .....                                 | 41        |
| Appendix: Analyse Infrastructuur Decentrale overheden .....     | 43        |
| <b>BIJLAGE 7. Wat is DBFM(O)? .....</b>                         | <b>45</b> |

## 1. Voorwoord

Het kabinet rapporteert periodiek door middel van een Voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer over de ontwikkelingen op het gebied van de meest geïntegreerde contractvorm van Publiek Private Samenwerking, namelijk DBFM(O). Bij DBFM(O) worden de diverse onderdelen van een bouwproject: Design, Build, Finance, Maintain en eventueel Operate integraal overgedragen van de publieke opdrachtgever aan een private opdrachtnemer, die veelal bestaat uit een consortium van verschillende private partijen.

Voor de duidelijkheid zij opgemerkt dat DBFM(O) los staat van privatisering. De overheid blijft de opdrachtgever, net als bij minder geïntegreerde (traditionele) contractvormen. De overheid blijft ook bij DBFM(O) verantwoordelijk voor de bekostiging van het project. Daarnaast bepaalt zij wat wordt aanbesteed aan private partijen en wat de gewenste kwaliteit van de output moet zijn.

De ervaringen met DBFM(O) in Nederland in de afgelopen tien jaar tonen aan dat DBFM(O) heeft geleid tot significante efficiencywinst en betere projectbeheersing. DBFM(O) projecten zijn op tijd en binnen budget opgeleverd<sup>1</sup>. De gewenste output wordt beter bereikt. Uiteraard dient de publieke opdrachtgever het project en de gewenste output tijdens de exploitatiefase kritisch te blijven monitoren en indien nodig de werkafspraken met het private consortium verder te optimaliseren.

In deze Voortgangsrapportage wordt terug gekeken op de jaren 2008/2009 en vooruit gekeken naar de jaren 2010/2011 conform hetzelfde format als de voorgaande Voortgangsrapportage.

*Leeswijzer*

De Voortgangsrapportage is als volgt opgebouwd.

Hoofdstuk twee is de inleiding.

Hoofdstuk drie geeft een overzicht van DBFM(O) op Rijksniveau, te weten: Verkeer en Waterstaat, Rijksgebouwendienst en Defensie.

In hoofdstuk vier wordt een overzicht gegeven van DBFM(O) op decentraal niveau, te weten: onderwijshuisvesting, zorghuisvesting en infrastructuur van decentrale overheden.

In hoofdstuk vijf komen aan de orde de uitdagingen op Rijksniveau en decentraal niveau voor 2010 en 2011.

In hoofdstuk zes staat een toelichting op twee overkoepelende thema's: Effecten van de kredietcrisis op DBFM(O) en kennismanagement PPS bij het Rijk. Hierin zijn de maatregelen als gevolg van de kredietcrisis beschreven en hoe er interdepartementaal wordt samengewerkt om kennis over DBFM(O) te delen.

De terugblik en vooruitblik per sector zijn opgenomen in de bijlagen 1 tot en met 6:

- Verkeer en Waterstaat, inclusief de stand van zaken ten aanzien van de aanbevelingen van de Commissie Ruding 'Private financiering van infrastructuur';
- Rijksgebouwendienst;
- Defensie;
- Onderwijshuisvesting, inclusief appendix met nadere analyse;
- Zorghuisvesting, inclusief appendix met nadere analyse;
- Infrastructuur van decentrale overheden, inclusief appendix met nadere analyse.

In bijlage zeven is nader uitgelegd wat DBFM(O) inhoudt.

---

<sup>1</sup> Zie voor meer informatie onder andere het rapport van de Commissie 'Private Financiering van Infrastructuur' (Kamerstuknummer 29385, nr. 40), evaluatie Montaigne Lyceum ([www.scsb.nl](http://www.scsb.nl)), de evaluatie pps-renovatie ministerie van Financiën ([www.minfin.nl](http://www.minfin.nl)) en [www.ppsbijhetrijk.nl](http://www.ppsbijhetrijk.nl).

## 2. Inleiding

Sinds 1999 is gewerkt aan de introductie van DBFM(O) in Nederland. Door middel van de DBFM(O)-projecten in zowel Nederland als het buitenland is inmiddels ruimschoots aangetoond dat DBFM(O) efficiencywinst oplevert en zorgt voor betere projectbeheersing.<sup>2</sup> De praktijk in Nederland leert dat DBFM(O) projecten binnen budget en op tijd zijn opgeleverd. De gewenste output wordt beter bereikt. Daarnaast leidt DBFM(O) ertoe dat de kwaliteit van dienstverlening door de overheid significant verbeterd kan worden doordat de professionals binnen de overheid meer tijd krijgen om zich te richten op hun primaire taken in plaats van zich bezig te moeten houden met secundaire taken zoals bijvoorbeeld huisvesting en alle werkzaamheden daar omheen. DBFM(O) verdient derhalve nog bredere toepassing dan nu, zowel binnen het Rijk als op decentraal niveau.

DBFM(O) is toepasbaar bij investeringsprojecten op het gebied van onder meer huisvesting en infrastructuur. Het kenmerk van deze projecten is dat het werk voor het overgrote deel kan worden uitbesteed aan private partijen, mede omdat de belangrijkste projectrisico's het beste door privaten kunnen worden beheerst. Om in aanmerking te komen voor DBFM(O) dient voorts de output (b.v. beschikbaarheid van een weg) duidelijk te kunnen worden gedefinieerd, gemeten en afgerekend. Per project zal moeten worden afgewogen of DBFM(O) meerwaarde kan opleveren. Hiervoor wordt een zogenoemde Public Private Comparator (PPC) gebruikt. Ingeval van meerwaarde wordt in principe voor DBFM(O) gekozen.

Belangrijke principes van DBFM(O) zijn dat de overheid voorafgaand aan besluitvorming over een project wordt gedwongen om scherp te formuleren wat de gewenste output moet zijn gedurende de levensduur, om de werkelijke kosten inzichtelijk te maken alsmede om risico's te waarderen en toe te delen aan die partij die deze het beste kan beheersen. Voorts heeft de private opdrachtnemer tijdens de uitvoeringsfase een sterke prikkel om continu op zoek te zijn naar efficiëntere manieren om binnen de kaders van budget en tijd de gewenste output te realiseren, vooral omdat de betaling hiervan afhankelijk is gemaakt.

De strategie voor de introductie van DBFM(O) in Nederland is geweest om in elke sector een beperkt aantal pilotprojecten uit te voeren. Ingeval de pilots succesvol waren, is daarna de verantwoordelijkheid voor DBFM(O) geleidelijk overgedragen aan die partijen die de investeringsbeslissingen nemen. Besluitvorming over en vervolgens toepassing van DBFM(O) bij de eigen projecten verlopen immers het beste ingeval de kennis en kunde alsmede afwegingen over DBFM(O) in de eigen organisatie en processen worden geïntegreerd.

### *Betere projectbeheersing bij alle grote overheidsprojecten*

De maatschappelijke beeldvorming is dat de overheid niet in staat is om grote projecten goed te beheersen. De projectbeheersing bij DBFM(O) kan echter succesvol worden genoemd. Een goede projectbeheersing komt niet vanzelf tot stand. De principes van DBFM(O) dwingen zowel de overheid als het private consortium om dit goed te regelen, onder meer omdat de verantwoordelijkheid voor het realiseren van de output integraal wordt overgedragen. Zoals aangegeven kan echter niet elk groot overheidsproject via DBFM(O) worden uitgevoerd. Het is uiteraard essentieel dat ook de vele overheidsprojecten die niet via DBFM(O) worden aanbesteed op tijd, binnen budget en conform gewenste output worden gerealiseerd. Binnen de departementen zijn reeds instrumenten en procedures aanwezig om de projectbeheersing te borgen. Het is echter van belang om continu te blijven nadenken over verbetering. Cruciaal voor een goede projectbeheersing is de professionaliteit van de opdrachtgever van projecten. Professionaliteit kan worden vergroot door de kennis, kunde en expertise van mensen op een hoger niveau te brengen onder andere door middel van de bestaande Rijksprojectenacademie. Het voornemen voor de toekomst is om interdepartementaal te verkennen hoe de beheersing van overheidsprojecten nog verder kan worden verbeterd ten opzichte van de huidige situatie.

### *Bijzondere budgettaire en economische context*

Er is sprake van een bijzondere context. De krappe budgettaire situatie bij de overheid (zowel bij het Rijk als op decentraal niveau) en de noodzakelijke bezuinigingen bieden kansen voor DBFM(O). De macro-economische omstandigheden hebben geleid tot een sterk gestegen overheidsschuld en naar beneden bijgestelde economische groeivoorspellingen. Om de begroting op lange termijn gezond te houden is een breed pallet maatregelen geïnventariseerd in het kader van de Brede

---

<sup>2</sup> Zie voor ervaringen in het buitenland onder andere het Verenigd Koninkrijk en Australië: de PFI/PPP evaluaties door respectievelijk het National Audit Office (o.a. 'Performance of PFI Construction' op [www.nao.co.uk](http://www.nao.co.uk)) en Infrastructure Partnerships Australia (o.a. 'Performance of PPPs and Traditional Procurement in Australia' op [www.infrastructure.org.au](http://www.infrastructure.org.au)).

Heroverwegingen. De budgettaire omstandigheden bij de overheid kunnen een extra impuls en eventueel noodzaak betekenen voor DBFM(O) omdat hiermee onder andere efficiencywinst kan worden behaald. Het bijkomende voordeel van DBFM(O) voor de rijksbegroting is dat het kan leiden tot betere budgetbeheersing omdat DBFM(O)-projecten binnen budget en op tijd worden opgeleverd.

In de volgende hoofdstukken wordt achtereenvolgens de stand van zaken aanzien van de toepassing en implementatie van DBFM(O) behandeld op Rijksniveau en op decentraal niveau.

### 3. DBFM(O) op Rijksniveau

In dit hoofdstuk wordt een globaal overzicht gegeven van de stand van zaken bij de centrale sectoren: Verkeer en Waterstaat, Rijksgebouwendienst (Wonen, Wijken en Integratie) en Defensie. In de bijlagen een tot en met drie wordt meer uitgebreid per sector gerapporteerd over de lopende projecten, welke Public Private Comparator's (PPC's) zijn uitgevoerd, de behaalde resultaten en hoe DBFM(O) is geïnstitutionaliseerd in de organisatie.

#### 3.1 Inleiding

Op rijksniveau zijn in het kabinet afspraken gemaakt over de toepassing van de PPC. Bij de Rijksgebouwendienst (Rgd) en Verkeer en Waterstaat wordt voor elk project boven respectievelijk € 25 mln en € 60 mln een PPC uitgevoerd. In principe wordt voor DBFM(O) gekozen indien dit meerwaarde oplevert. Bij de Rgd beslissen de afnemers (zoals bijvoorbeeld Justitie en de Belastingdienst) hierover mee. De Rgd en RWS hebben de verantwoordelijkheid voor DBFM(O) inmiddels geïnternaliseerd. Bij RWS is DBFM onderdeel geworden van de algemene inkoopstrategie en werkwijze. In het kader van het rijksbrede kennismangement is onder leiding van Financiën een 'Rijksbrede model DBFM(O) overeenkomst' gepubliceerd. De situatie bij Defensie is anders. Bij Defensie is een pilotproject uitgevoerd en is de aanbesteding van het Nationaal Militair Museum nu in voorbereiding. De volgende stap is dat Defensie voor alle projecten boven de € 25 mln een PPC uitvoert alsmede dat de kennis en kunde over en verantwoordelijkheid voor DBFM(O) binnen Defensie beter worden geborgd.

Teneinde duidelijk te maken wie waarvoor aanspreekbaar is, is onderstaand op hoofdlijnen de verantwoordelijkheid beschreven van de verschillende betrokken ministeries zoals vastgelegd in de PPS Code Rijksoverheid uit 2008.

#### 3.2 Verantwoordelijkheidsverdeling

Het ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor het algemene DBFM(O) beleid en de coördinatie. Financiën is verantwoordelijk voor het 'systeem' dat ervoor moet zorgen dat DBFM(O) in Nederland structureel goed verankerd en toegepast wordt.

Vanuit deze verantwoordelijkheid heeft Financiën onder meer de volgende taken:

- Formuleren van DBFM(O) beleid(suitgangspunten) en stellen van de kaders waarbinnen vakdepartementen beslissen over DBFM(O) en DBFM(O) toepassen. Voorbeelden hiervan zijn de maatregelen in het kader van de kredietcrisis en de handboeken voor PPC's die eventueel zullen worden herzien op basis van de geplande evaluatie van de PPC.
- Toetsen op transparante besluitvorming over en toepassing van DBFM(O) door de vakdepartementen binnen de kaders. Financiën toetst onder meer de besluitvorming over DBFM(O) door vakdepartementen en de toepassing van DBFM(O). In het verlengde daarvan neemt Financiën bijvoorbeeld deel aan de stuurgroepen voor Rgd-projecten waarin de Rgd, de afnemers en Financiën beslissen over PPC's.
- Coördineren van de samenhang en consistentie tussen de verschillende sectoren, waaronder het aanspreekpunt voor sectoroverstijgende zaken. Voorbeelden hiervan zijn de coördinatie van deze Voortgangsrapportage en het rijksbrede kennismangement in het kader van PPS bij het Rijk, waaronder de publicatie van de 'Rijksbrede model DBFM(O) overeenkomst'. Tevens onderhoudt Financiën een extern netwerk in Nederland en internationaal met marktpartijen (o.a. financiers en bouwbedrijven) en overheidspartijen (o.a. in het kader van de European PPP Expertise Centre).

De vakdepartementen waaronder de uitvoeringsorganisaties Rijksgebouwendienst en Rijkswaterstaat zijn binnen dit DBFM(O) beleid en -systeem primair verantwoordelijk voor de besluitvorming over en toepassing van DBFM(O) alsmede de verantwoording daarover bij hun eigen projecten. Bij de Rgd beslissen de afnemers van de gebouwen (zoals Justitie en de Belastingdienst) mee. RWS en de Rgd zijn het beste in staat om de afweging te maken of DBFM(O) meerwaarde oplevert. Zij treden op als opdrachtgever om het project in een DBFM(O) contract aan te besteden en te laten uitvoeren.

#### 3.3 Overzicht stand van zaken

Het algemene beeld is dat DBFM(O) bij Verkeer en Waterstaat, en Rijksgebouwendienst (Wonen, Wijken en Integratie) inmiddels goed wordt toegepast en is geïnstitutionaliseerd. Bij Defensie is dit

nog niet het geval. In onderstaand overzicht is de stand van zaken per sector schematisch weergegeven.

|                    |  | <b>Verkeer en Waterstaat</b>   | <b>Rijksgebouwendienst</b>   | <b>Defensie</b>  |
|--------------------|--|--|--|--|
| <b>Projecten</b>   | Drempelbedrag voor DBFM(O)   | € 60 Mln   | € 25 Mln   | € 25 Mln   |
|                    | Aantal PPC's afgerond 2008/2009<br>▪ Per afnemer                   | <b>15</b>  | <b>7</b><br>▪ Rgd: 1<br>▪ RWS: 2<br>▪ Defensie: 1<br>▪ Justitie: 2<br>▪ VROM/OCW: 1                                  | <b>1</b>   |
|                    | Aantal PPC's met meerwaarde voor DBFM(O)<br>▪ Per afnemer          | <b>12</b>  | <b>7</b><br>▪ Rgd: 1<br>▪ RWS: 2<br>▪ Defensie: 1<br>▪ Justitie: 2<br>▪ VROM/OCW: 1                                  | <b>1</b>   |
|                    | Aantal DBFM(O) projecten uitgevoerd/in uitvoering<br>▪ Per afnemer | <b>6</b>   | <b>6</b><br>▪ Rgd: 1<br>▪ RWS: 1<br>▪ Defensie: 1<br>▪ Justitie: 2<br>▪ VROM/OCW: 1                                  | <b>1</b>   |
|                    | Aantal PPC's in pijplijn 2010/2011                                 | <b>8</b>   | <b>1</b>   | <b>0</b>   |
| <b>Organisatie</b> | Verantwoordelijke kennisafdeling                                   | PPS Kennispool Rijkswaterstaat   | Expertisecentrum Aanbesteden Rijksgebouwendienst   | Kenniscentrum marktwerking   |
|                    | Bijzondere kennisactiviteiten                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Interne opleidingen</li> <li>▪ Opleiding PPC coaches</li> <li>▪ Financiële workshops RWS</li> <li>▪ PPS congres</li> <li>▪ IPFA overleg</li> <li>▪ International PPP Seminar</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 4x per jaar organiseren basisopleiding geïntegreerd contracteren</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 4x per jaar organiseren sourcing-opleiding</li> </ul> |

Kort samengevat is het beeld dat op rijksniveau er een 'fundament' ligt om verder te bouwen aan meer en betere DBFM(O) projecten. Er moet dus nog veel gebeuren. De uitdagingen voor 2010 en 2011 zijn beschreven in hoofdstuk vijf.

## 4. DBFM(O) op decentraal niveau

DBFM(O) op decentraal niveau betreft de volgende sectoren: onderwijshuisvesting, zorghuisvesting en infrastructuur bij decentrale overheden.

In bijlagen vier, vijf en zes wordt uitgebreid per sector een terugblik over 2008 en 2009 alsmede een vooruitblik op 2010 en 2011 gegeven. Tevens is een analyse gemaakt van de oorzaken waarom DBFM(O) nog niet van de grond is gekomen. Aan de hand hiervan zijn de oplossingsrichtingen beschreven en de overwegingen die een rol zullen spelen bij het besluit in de loop van 2010 over de vervolgaanpak. Per sector zijn in de appendices meer gedetailleerde analyses opgenomen.

### 4.1 Inleiding

Op decentraal niveau moet het 'fundament' in feite nog worden gelegd. In deze sectoren is DBFM(O) nog niet ingeburgerd, vooral omdat de bestuurders van onderwijsinstellingen, zorginstellingen en decentrale overheden vaak nog onbewust zijn van de voordelen van DBFM(O) ('onbekend maakt onbemind') en autonoom zijn bij hun besluitvorming over hun investeringsprojecten. Financiën heeft samen met het desbetreffende vakdepartement voor al deze sectoren initiatieven in gang gezet om de acceptatie en toepassing van DBFM(O) te vergroten. Het meest vergevorderde initiatief is de oprichting geweest van het Servicecentrum Scholenbouw in november 2008, dat verantwoordelijk is voor DBFM(O) bij onderwijshuisvesting.

### 4.2 Verantwoordelijkheidsverdeling

In het kader van de verantwoordelijkheidsverdeling kan onderscheid worden gemaakt naar de partijen die betrokken zijn bij investeringsprojecten bij onderwijshuisvesting, zorghuisvesting alsmede infrastructuur van gemeenten, provincies en stadsregio's. Op decentraal niveau gelden (nog) geen afspraken over de toepassing van DBFM(O).

Het gemeenschappelijke kenmerk van alle betrokken decentrale bestuurders van scholen, zorginstellingen, gemeenten, provincies en stadsregio's is dat zij autonoom zijn ten opzichte van het Rijk en derhalve niet onder het DBFM(O)-beleid en kaders van het Rijk vallen. Zij beslissen zelfstandig over de toepassing van DBFM(O) bij hun eigen projecten.

Het Rijk heeft een faciliterende rol ten aanzien van de implementatie van DBFM(O) op decentraal niveau. Het ministerie van Financiën heeft op basis van haar 'systeemverantwoordelijkheid' voor DBFM(O) een initiërende rol. Financiën werkt samen met het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan DBFM(O) bij zorghuisvesting en met VenW/RWS aan DBFM(O) bij infrastructuur van decentrale overheden. Voor de introductie van DBFM(O) bij onderwijshuisvesting is de stichting Servicecentrum Scholenbouw primair verantwoordelijk. Financiën en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zijn hiervan de subsidiegevers en medeopdrachtgevers.

### 4.3 Overzicht stand van zaken

In onderstaand overzicht is de stand van zaken per sector schematisch weergegeven.

|                    |   | Onderwijs                  | Zorg     | Decentrale overheden |
|--------------------|---|----------------------------|----------|----------------------|
| <b>Projecten</b>   | Drempelbedrag voor DBFM(O)                | € 10 mln                   | € 25 mln | € 60 mln             |
|                    | Aantal PPC's afgerond 2008/2009           | 3                          | 0        | 0                    |
|                    | Aantal PPC's met meerwaarde voor DBFM(O)  | 1                          | 0        | 0                    |
|                    | Aantal DBFM(O) projecten uitgevoerd       | 0                          | 0        | 0                    |
|                    | Aantal PPC's in pijplijn 2010/2011        | 2                          | 0        | 0                    |
| <b>Organisatie</b> | Organisatie verantwoordelijk voor DBFM(O) | Servicecentrum Scholenbouw | Geen     | Geen                 |

|  |                         |   |  |   |
|--|-------------------------|---|--|---|
|  | Bijzondere activiteiten | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rapport Rijksbouwmeester</li> <li>▪ Convenant met bouwbedrijven</li> <li>▪ Ronde tafel: 'Opdrachtgever ontmoet opdrachtnemer'</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ TNO rapport over DBFM(O) in de zorg</li> <li>▪ DBFM(O) seminar voor ziekenhuis bestuurders</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Op zoek naar pilot-projecten</li> <li>▪ Communicatie over DBFM(O)</li> </ul> |
|--|-------------------------|---|--|---|

Kort samengevat is het beeld dat DBFM(O) nog niet van de grond komt op decentraal niveau. Onderstaand wordt een beschrijving gegeven van de aanpak die het Rijk heeft gevolgd om DBFM(O) bij de decentrale sectoren te introduceren.

#### 4.4 Aanpak DBFM(O) bij decentrale sectoren

De reden om DBFM(O) op decentraal niveau te introduceren is dat in zowel Nederland als het buitenland DBFM(O) aantoonbaar efficiencywinst oplevert en zorgt voor betere projectbeheersing. Wellicht nog belangrijker is dat DBFM(O) ertoe leidt dat de kwaliteit van dienstverlening door de overheid significant verbeterd kan worden doordat de professionals binnen de overheid meer tijd krijgen om zich te richten op hun primaire taken (zoals onderwijs geven en zorgverlening) in plaats van zich bezig te moeten houden met secundaire taken zoals bijvoorbeeld huisvesting en alle werkzaamheden daar omheen. DBFM(O) verdient derhalve brede toepassing in de decentrale sectoren.

Het Rijk vervult hierbij een faciliterende rol. De doelstelling van het Rijk bij de introductie van DBFM(O) bij onderwijshuisvesting, zorghuisvesting en infrastructuurprojecten van decentrale overheden is dat decentrale partijen moeten weten wat DBFM(O) is alsmede in staat moeten zijn om DBFM(O) toe te passen en DBFM(O) te gebruiken bij die projecten waarbij dit het meest geëigende instrument is.

Het Rijk werkt sinds 1999 aan de introductie van DBFM(O) op decentraal niveau bij onderwijshuisvesting en zorghuisvesting en sinds eind 2008 bij infrastructuur van decentrale overheden. De aanpak hiervoor is als volgt geweest. Het Rijk faciliteert pilotprojecten bij onderwijshuisvesting, zorghuisvesting en decentrale infrastructuur. Door middel van deze pilots wordt onder meer getoetst of DBFM(O) meerwaarde oplevert en of er barrières voor DBFM(O) zijn. Indien de pilots succes opleveren, dan is de verwachting dat op decentraal niveau de verantwoordelijkheid voor DBFM(O) wordt opgepakt. De gewenste eindsituatie is dat de decentrale partijen in de zorg, het onderwijs en bij decentrale overheden DBFM(O) integreren in hun eigen besluitvormingsprocessen. Zij nemen immers de investeringsbeslissingen over hun eigen projecten en hebben de specifieke vakkennis hiervoor. In lijn hiermee is voor DBFM(O) bij onderwijshuisvesting eind 2008 een Servicecentrum Scholenbouw opgericht van én voor scholen en gemeenten, met tijdelijke subsidiëring vanuit OCW en Financiën.

Tot nu toe is slechts één DBFM(O) pilot op decentraal niveau uitgevoerd, namelijk het Montaigne Lyceum. Desondanks vindt het Rijk het nog steeds wenselijk om DBFM(O) te implementeren op decentraal niveau, te meer gelet op de huidige krappe budgettaire situatie bij de overheid. Hiervoor is tevens bereidheid en (politiek) commitment nodig van decentrale bestuurders. Onderstaand is een analyse gemaakt waarom het aantal DBFM(O)-(pilot)projecten op dit moment nog zeer gering is.

#### 4.5 Analyse

De oorzaken waarom DBFM(O) op decentraal niveau nog niet wordt toegepast alsmede de oplossingen daarvoor zijn hieronder weergegeven. Per sector zijn in de appendices meer gedetailleerde analyses opgenomen.

##### 4.5.1 Oorzaken

Er is een onderscheid gemaakt naar algemene en sectorspecifieke oorzaken alsmede oorzaken die wel of niet rechtstreeks beïnvloedbaar zijn vanuit het Rijk.

###### *Niet-beïnvloedbare oorzaken*

Voor alle sectoren zijn de belangrijkste algemene oorzaken:

- Decentrale autonomie, waardoor de vele individuele decentrale bestuurders zelf verantwoordelijk zijn voor de investeringsbeslissingen ten aanzien van hun eigen projecten;

- Voor een individuele decentrale partij loont het veelal niet om zelf kennis en expertise over DBFM(O) op te bouwen, want een groot nieuwbouwproject is vaak 'once in a lifetime';
- Beperkte mate van professionaliteit binnen de decentrale organisatie om DBFM(O) te initiëren en uit te voeren.

In aanvulling hierop geldt specifiek voor onderwijshuisvesting dat het bekostigingstelsel en de rolverdeling een belemmering voor DBFM(O) kunnen vormen. Gemeenten krijgen vanuit het Gemeentefonds budget voor de bouw van scholen. Scholen krijgen budget voor onderhoud en exploitatie. Hierdoor kunnen tegengestelde belangen ontstaan ingeval van geïntegreerd aanbesteden: de gemeente heeft immers belang bij lage investeringskosten, terwijl scholen belang hebben bij lage exploitatiekosten. Daarnaast is bij onderwijshuisvesting sprake van een groot aantal, vaak kleinschalige projecten onder het drempelbedrag voor DBFM(O) van ongeveer € 10 mln.

Specifiek voor zorghuisvesting geldt dat het vigerende bekostigingstelsel met integrale tarieven (inclusief de kapitaallasten voor vastgoed) nog niet volledig is uitgekristalliseerd. Dit leidt tot onzekerheden voor potentiële private financiers van zorgvastgoed. In combinatie met de huidige kredietcrisis is het resultaat hiervan dat investeringen in zorgvastgoed worden uitgesteld. Er zijn geen of nauwelijks nieuwbouwprojecten.

#### *Beïnvloedbare oorzaken*

De algemene oorzaken in iedere sector die door het Rijk in grotere mate kunnen worden beïnvloed zijn:

- Gebrek aan politiek commitment op decentraal niveau aan DBFM(O), dat onder meer tot uiting lijkt te komen in geen tot weinig bereidheid om pilotprojecten aan te dragen;
- Onbekendheid met DBFM(O) en met de meerwaarde daarvan ten opzichte van andere geïntegreerde contractvormen;
- Koudwatervrees bij decentrale partijen voor DBFM(O).

#### **4.5.2 Oplossingsrichtingen**

Om het politiek commitment te vergroten alsmede de onbekendheid en koudwatervrees ten aanzien van DBFM(O) weg te nemen zullen onder meer de volgende extra initiatieven worden ingezet.

Bij onderwijshuisvesting zal het Servicecentrum Scholenbouw in 2010 de communicatie over DBFM(O) intensiveren. Tevens wordt de acquisitie van DBFM(O) pilots verbeterd door het vergroten van het aantal kandidaat-pilotprojecten in de 'intake'-fase. Ook bij de zorghuisvesting blijft de nadruk liggen op communicatie en voorlichting over DBFM(O), onder meer om een eerste pilotproject te vinden. Voorts zal onderzoek plaats vinden of standaard outputspecificaties kunnen worden gemaakt en of de kans op private financiering in zorgvastgoed vergroot kan worden. Bij infrastructuur van decentrale overheden ligt eveneens de nadruk op communicatie en het vinden van een eerste pilotproject.

In de loop van 2010 zal duidelijk worden of bovengenoemde inspanningen hebben geleid tot DBFM(O) pilotprojecten. Het voornemen is om voor het einde van 2010 de balans op te maken en een besluit te nemen over de vervolgaanpak voor de introductie van DBFM(O) bij onderwijshuisvesting, zorghuisvesting en infrastructuur bij decentrale overheden.

Het Rijk acht het vooralsnog kansrijk om DBFM(O) toe te passen bij projecten op decentraal niveau. Indien er echter eind 2010 geen nieuwe pilotprojecten zijn en/of bij decentrale bestuurders onvoldoende animo en commitment aanwezig blijkt te zijn voor DBFM(O) dan zal serieus moeten worden afgewogen of het Rijk verder gaat met het actief stimuleren van DBFM(O) op decentraal niveau. Een mogelijk alternatief zou kunnen zijn dat het Rijk bijvoorbeeld haar kennis en expertise over DBFM(O) alleen op verzoek beschikbaar stelt.

## 5. Uitdagingen voor 2010 en 2011

Op basis van de gewenste doelstellingen en de huidige situatie op rijksniveau en op decentraal niveau kunnen de volgende uitdagingen voor 2010 en 2011 worden geformuleerd.

De eerste uitdaging is de introductie van DBFM(O) bij onderwijshuisvesting, zorghuisvesting en infrastructuur van decentrale overheden. Het ministerie van Financiën heeft hierbij een initiërende rol op basis van haar 'systeemverantwoordelijkheid' voor DBFM(O). Het Rijk gelooft mede vanwege de positieve ervaringen met DBFM(O) bij het Rijk alsmede in het buitenland nog steeds dat het wenselijk is om DBFM(O) ook op decentraal niveau te implementeren. Dit vergt uiteraard ook bereidheid en (politiek) commitment van decentrale bestuurders. In deze Voortgangsrapportage zijn analyses per sector gemaakt van de redenen waarom DBFM(O) nog niet van de grond komt alsmede de mogelijke oplossingsrichtingen om ervoor te zorgen dat decentrale partijen DBFM(O) uiteindelijk omarmen en gaan toepassen. Tevens wordt ingegaan op de faciliterende rol die het Rijk hierbij speelt. Het voornemen is dat voor het einde van 2010 het Rijk in overleg met decentrale partijen in de desbetreffende sectoren op basis van hun behoefte aan DBFM(O) beslist of en zo ja, hoe DBFM(O) alsnog van de grond kan komen. Een mogelijke optie daarvoor is een verplichte PPC-toets in te voeren net als op Rijksniveau. Het Rijk zou bijvoorbeeld het uitvoeren van een PPC als voorwaarde kunnen verbinden aan bijdragen aan projecten op decentraal niveau via Brede Doeluitkeringen, het Gemeentefonds, het Provinciefonds en/of cosubsidiëring uit het MIRT. Het voornemen is om dit idee nader te verkennen.

De tweede uitdaging is om op basis van het gelegde 'fundament' op Rijksniveau te werken aan waar mogelijk meer toepassing van DBFM(O) en nog betere DBFM(O) projecten. Hierbij valt ook te denken aan een sneller verloop van DBFM(O) trajecten, beter contractmanagement en lagere transactiekosten. Daarnaast zal het professioneel opdrachtgeverschap van de overheid richting de markt verder kunnen worden verbeterd. Tevens wordt gewerkt aan het vergroten van het draagvlak voor DBFM(O) binnen de interne organisatie van departementen.

Enkele manieren om deze uitdaging te realiseren zijn:

- Blijvend politiek commitment aan DBFM(O);
- Leerervaringen aan publieke en private zijde optimaal benutten;
- Verdere standaardisering van procedures en producten;
- Het optimaal uitwisselen en vasthouden van kennis en expertise over DBFM(O) binnen de overheid.

Verkeer en Waterstaat, Rijksgebouwendienst en Defensie zijn primair verantwoordelijk voor het realiseren van deze uitdaging binnen hun beleidsterrein. Financiën houdt toezicht hierop en stuurt indien nodig bij, op basis van haar 'systeemverantwoordelijkheid' voor DBFM(O).

Belangrijke speerpunten hierbij zijn onder meer:

- Bij Verkeer en Waterstaat
  - Standaard toepassing van PPC's bij spoorprojecten boven € 60 mln.
  - Verdere verbetering van de transparantie over de besluitvorming inzake DBFM(O) en de overwegingen daarbij omdat niet bij alle projecten met een positieve PPC-uitkomst voor DBFM wordt gekozen (zie bijlage 1.1.3).
- Bij de Rijksgebouwendienst:
  - Verbetering van contractmanagement.
  - Verder overtuigen van de afnemers van rijksgebouwen van de voordelen van DBFM(O).
  - Transparanter rapporteren over de gerealiseerde meerwaarde door DBFM(O) per project, op dezelfde wijze als RWS, waarbij zorgvuldig omgegaan dient te worden met concurrentiegevoelige informatie welke de onderhandelingspositie van de Staat jegens private partijen zou kunnen schaden.
- Bij Defensie:
  - Standaard toepassing van PPC's bij gebouwenprojecten boven € 25 mln en in principe kiezen voor DBFM(O) indien dit meerwaarde oplevert.
  - Binnen Defensie de kennis en kunde over DBFM(O) alsmede de verantwoordelijkheid hiervoor borgen.
  - Transparantere rapportage over de besluitvorming over DBFM(O) en de toepassing daarvan.

## 6. Sectoroverstijgende onderwerpen

Onder leiding van het ministerie van Financiën is samen met de vakdepartementen onder meer gewerkt aan de volgende onderwerpen, die de verschillende sectoren overstijgen:

- Effecten van de kredietcrisis op DBFM(O)
- Kennismanagement PPS bij het Rijk

Onderstaand worden deze onderwerpen behandeld.

### 6.1 Kredietcrisis en DBFM(O)

Op 2 juli 2009 is de Tweede Kamer geïnformeerd (Kamerstuknummer 28753, nr. 18) over de effecten van de kredietcrisis op de aanbesteding van DBFM(O)-projecten. In de brief is aangegeven dat, zoals op alle markten, de financiers in de DBFM(O)-markt terughoudender zijn. Dit was aanleiding voor het Rijk om tijdelijke maatregelen te treffen. Het betrof de volgende maatregelen:

- Het introduceren van de financieringscompetitie waardoor het aantal mogelijke financiers voor de geselecteerde aanbieder wordt vergroot.
- Het terugdringen van de kredietbehoefte door bijvoorbeeld een eenmalige betaling bij beschikbaarstelling van weg of gebouw.
- *Finetuning* van contracten op marktomstandigheden.

Bovengenoemde maatregelen worden ingezet indien dit, door (wijzigende) marktomstandigheden, noodzakelijk is. Dit betekent dat het Rijk nauwgezet de marktontwikkelingen volgt. Het gaat hierbij overigens niet alleen om de ontwikkelingen op de geld- en kapitaalmarkt, maar ook om de financiële situatie van (bouw)bedrijven. Dit inzicht is niet alleen van belang voor het treffen van de juiste maatregelen, maar ook om zicht te krijgen op de impact van de kredietcrisis op de meerwaarde (*value for money*) van DBFM(O). Doordat het Rijk de ontwikkelingen op de markt intensiever volgt is het voor het Rijk mogelijk de optimale mix tussen privaat en publiek kapitaal te bepalen bij de invulling van de financiering (de 'F') van een DBFM(O) project.

Aanvullend heeft het Rijk de contracten en aanbestedingsleidraden geüniformeerd en is de samenwerking en kennisuitwisseling tussen rijkspartijen geïntensiveerd. Voor een nadere toelichting hierop wordt verwezen naar de volgende paragraaf over PPS bij het Rijk. In principe zijn dit geen initiatieven die met de kredietcrisis samenhangen. Door de kredietcrisis nam de urgentie toe en zijn deze initiatieven versneld opgepakt. Het gevolg is dat het Rijk blijvend beter kan opereren.

Opgemerkt moet worden dat de situatie op de financiële markt voor DBFM(O)-projecten enigszins verbeterd is ten opzichte van de situatie van juli 2009. De bedragen waarvoor financiers willen deelnemen zijn toegenomen net als de termijn waarvoor financiers zich willen committeren. Dit betekent niet dat de financiering van DBFM(O)-projecten geen extra aandacht meer behoeft. Zoals eerder opgemerkt zullen ook in de komende periode de departementen gezamenlijk de ontwikkelingen op de (Europese) DBFM(O)-markt volgen en bezien of de gekozen aanpak nog steeds voldoet.

## 6.2 Kennismanagement PPS bij het Rijk

### *Inleiding*

Om DBFM(O)-beleid en uitvoering zoveel mogelijk op elkaar te laten aansluiten en richting de markt te uniformeren, is in 2006 onder leiding van Financiën een interdepartementaal kennismanagementprogramma gestart: "PPS bij het Rijk". Aan dit programma nemen de ministeries van Financiën, VenW/ Rijkswaterstaat, WWI/Rijksgebouwendienst, Defensie en Justitie deel.

Onderstaand wordt een terugblik gegeven op de werkzaamheden in 2008 en 2009.

### *Terugblik 2008 en 2009*

Een van de belangrijke speerpunten van PPS bij het Rijk is het verder verlagen van de transactiekosten en –tijd bij het sluiten van DBFM(O)-overeenkomsten. Dit kan worden bereikt door uniformering van de gehanteerde producten en de uitwisseling van kennis. In 2009 hebben de departementen binnen PPS bij het Rijk daartoe twee belangrijke stappen gezet:

- De publicatie van de 'Rijksbrede model DBFM(O) overeenkomst'.
- De lancering van de website PPS bij het rijk.

In het verleden werd door ieder departement en - soms - voor ieder project een specifieke overeenkomst ontwikkeld. Nog afgezien van de efficiencywinst, betekent het rijksbrede model grotere transparantie en voorspelbaarheid van de overheid voor de markt. De 'Rijksbrede model DBFM(O) overeenkomst' is gesplitst naar modules voor infrastructuur en huisvesting.

Zowel aan de zijde van de markt, alsook aan de zijde van de overheid is er groot draagvlak voor de toepassing van de nieuwe "Rijksbrede model DBFM(O) overeenkomst". Dit model wordt thans toegepast in de projecten Justitieel Complex Schiphol, Penitentiaire Inrichting Zaanstad, de A15 Maasvlakte - Vaanplein en A12 Lunetten - Veenendaal. De eerste ervaringen zijn positief. Men ervaart dat de contracteringsfase soepeler verloopt. In de praktijk van de eerste projecten wordt het model en de toepassing ervan nog op een paar punten aangescherpt. Dit alles vertaalt zich in kostenbesparing.

Om de overeenkomst – en daarmee de Nederlandse markt –toegankelijker te maken voor buitenlandse investeerders en bouwondernemingen, is de overeenkomst ook in het Engels vertaald. De Engelse en Nederlandse versie zijn voor alle marktpartijen en geïnteresseerden op de website ([www.ppsbijhetrijk.nl](http://www.ppsbijhetrijk.nl)) gepubliceerd en via de nieuwsbrief PPS Post onder de aandacht gebracht.

De lancering van de website PPS bij het Rijk is een ander succes dat vorig jaar is gerealiseerd. Via de website en de reeds in 2007 gelanceerde nieuwsbrief PPS bij het Rijk kunnen ook andere producten en resultaten van het programma worden gecommuniceerd. Op die manier kunnen de bij DBFM(O) betrokken departementen en andere partijen hun voordeel met de binnen het rijk opgedane ervaringen doen.

### *Vooruitblik 2010 en 2011*

Het verlagen van de transactiekosten en -tijd door uniformering blijft een aandachtspunt. Met de publicatie van de 'Rijksbrede model DBFM(O) overeenkomst' is een belangrijke stap gezet op het gebied van uniformering. Het volgende product dat wordt geüniformeerd is de leidraad bij de aanbesteding. Deze leidraad geeft een beschrijving van de procedure voor de zogenaamde concurrentiegerichte dialoog. De uniformering van de leidraad zal naar verwachting medio 2010 gereed zijn en via de website worden ontsloten. Met de uniformering van het 'Rijksbrede model DBFM(O) overeenkomst' en het 'Rijksbrede model Aanbestedingsleidraad DBFM(O)' wordt een belangrijke slag geslagen op het gebied van het aangaan van DBFM(O)-contracten. Het geüniformeerde contract en de leidraad zullen regelmatig worden geëvalueerd en geactualiseerd.

De volgende stappen liggen op het gebied van de realisatie en uitvoering van DBFM(O)-contracten. Het gaat hier bijvoorbeeld om contractmanagement, monitoring, flexibiliteit, ervaringen uit de realisatiefase. Daarop zal PPS bij het Rijk zich de komende periode richten.

De kennis over DBFM(O) is nog niet wijd verspreid in Nederland. DBFM(O) kennis zit nog steeds bij een relatief kleine groep mensen. Dit heeft gevolgen voor het draagvlak voor DBFM(O), maar ook voor het verankeren van DBFM(O) in de organisatie. Een belangrijke doelstelling is dan ook dat het aantal DBFM(O) experts bij de overheid toe moet nemen. Opleiding tot DBFM(O) expert is hiertoe een belangrijk middel. Bestaande opleidingen worden via PPS bij het Rijk op elkaar afgestemd.

## BIJLAGEN

### BIJLAGE 1. Verkeer en Waterstaat

In dit hoofdstuk wordt een toelichting gegeven op de werkzaamheden en resultaten van Verkeer en Waterstaat in 2008 en 2009. Verder is beschreven wat de uitdagingen zijn in 2010 en 2011.

#### 1.1 Terugblik 2008/2009

##### 1.1.1 Projecten

Onderstaand is onderscheid gemaakt naar nieuwe projecten sinds de vorige voortgangsrapportage, projecten in aanbesteding, projecten in realisatie en projecten in exploitatie.

##### Nieuwe projecten

Sinds de vorige voortgangsrapportage is de voorbereiding van drie nieuwe DBFM projecten gestart.

###### *A6/A9 Schiphol-Amsterdam-Almere*

Het project *A6/A9 Schiphol-Amsterdam-Almere* omvat de uitbreiding van ca. 60 km autosnelweg tussen het knooppunt Badhoevedorp tot voorbij Almere-Buiten-Oost (de A10-oost en delen van de A9, A1 en A6) incl. de aanleg van 2 tunnels, 2 grote bruggen, een aquaduct en de wijziging van 5 knooppunten waarvan 3 ingrijpend. Het project bestaat uit 5 deelprojecten, waarvan 3 DBFM contracten, één Design & Construct contract en één DBFM contract waarbij nog de mogelijkheid bestaat om de realisatie van de infrastructuur te combineren met de stadsuitbreiding van Almere. Op 13 mei 2009 heeft een marktconsultatie plaatsgevonden (zie [www.rijkswaterstaat.nl](http://www.rijkswaterstaat.nl) voor de resultaten hiervan). Naar verwachting start de aanbesteding van het eerste DBFM contract – A1/A6 tot Almere-Stad West<sup>3</sup> – begin 2011.

###### *Verdubbeling RW33 Assen – Zuidbroek*

Het doel van het project verdubbeling RW33 Assen–Zuidbroek is verbetering van de verkeersveiligheid en de doorstroming van het verkeer op de N33. Het project omvat de verdubbeling van de N33 over een lengte van ca. 40 km. Op 4 september 2009 was een marktinformatiedag (zie ook PPS Post September 2009). Dit project heeft een kleinere schaal en is daarom ook aantrekkelijk voor kleinere en middelgrote opdrachtnemers. De aanbesteding start naar verwachting in 2010.

###### *Zeesluis IJmuiden*

Het project *Zeetoeegang IJmond* betreft de vervanging van de Noordersluis bij IJmuiden. In november 2009 is een convenant getekend tussen het Rijk, de gemeente Amsterdam en de provincie Noord-Holland waarmee zicht op financiering en start planstudie voor de nieuwe zeesluis zijn gemarkeerd. Daarnaast wordt bezien of een versnelde realisatie (de wens van Amsterdam is dat de sluis gereed is per 2016 terwijl de rijksbijdrage is gebaseerd op vervanging per 2025) en uitbreiding van de sluiscapaciteit bij IJmuiden mogelijk is. Uitgangspunt voor de planning en vertrekpunt voor optimalisatie is een grotere sluis dan de huidige Noordersluis op grond van zuivere vervanging en eerder gereed. De in de verkenningsfase uitgevoerde PPC heeft een positieve meerwaarde laten zien. Inmiddels is de planstudiefase gestart. In de planstudie zal een nadere (financiële) optimalisatie plaatsvinden. Uitgangspunt voor de planstudie is de uitvoering van het project door middel van een pps constructie met de DBFM contractvorm. Daarmee wordt de Zeetoeegang IJmond mogelijk het eerste DBFM project van Nederland in de natte infrastructuur (zie ook PPS Post december 2009).

##### Projecten in aanbesteding

###### *A12 Lunetten – Veenendaal en A15 Maasvlakte – Vaanplein*

De projecten *A12 Lunetten–Veenendaal* en *A15 Maasvlakte–Vaanplein* waren als nieuwe projecten in de vorige Voortgangsrapportage aangekondigd. Deze projecten bevinden zich in de laatste fase van de concurrentiegerichte dialoog. In december 2008 is de aanbestedingsprocedure van het project A15 gestart met de aankondiging. De aanbestedingsprocedure van het project A12 is in januari 2009 gestart. Beide aanbestedingsprocedures verlopen volgens planning. Naar verwachting zal contract close van het project A12 medio 2010 en financial close ca. 1,5 maand later

---

<sup>3</sup> Dit is het deelproject A1 knooppunt Diemen – knooppunt Muiderberg. De scope van de deelprojecten is op onderdelen gewijzigd.

plaatsvinden. In het najaar van 2010 zal naar verwachting de geselecteerde gegadigde voor het project A15 worden aangewezen, contract en financial close worden eind 2010 verwacht.

## Projecten in realisatie

### *Capaciteitsuitbreiding Coentunnel*

De uitvoering van het project *Capaciteitsuitbreiding Coentunnel* – het eerste DBFM contract met een (nieuwe) tunnel – verloopt in lijn met de bestuurlijke afspraken. Contract close en financial close hebben in april respectievelijk juni 2008 plaatsgevonden, waarna de uitvoering is gestart. De openstelling van de Tweede (nieuwe) Coentunnel is gepland in 2012. De contractuele voltooiing van het totale werk, incl. renovatie van de bestaande Coentunnel, is gepland in 2013.

## Projecten in exploitatie

### *HSL-Zuid*

De infrastructuur van de *HSL-Zuid* - het eerste DBFM contract voor spoor – is in gebruik genomen. Vanaf september 2009 wordt er volgens dienstregeling gereden tussen Amsterdam en Rotterdam en op 13 december 2009 is het hogesnelheidsvervoer op de corridor Amsterdam-Parijs van start gegaan. Zie voor de laatste stand van zaken het 25<sup>ste</sup> voortgangsrapport HSL-Zuid (VGR 25) dat 14 september 2009 aan de Tweede Kamer is aangeboden.

### *N31 Leeuwarden – Drachten*

De exploitatiefase van het project *N31 Leeuwarden – Drachten* – het eerste DBFM contract van Rijkswaterstaat – verloopt voortvarend.

### *Provincie Noord Brabant (Infrastructuur)*

#### *A59 Rosmalen – Geffen*

Ook het project *A59 Rosmalen – Geffen* – het eerste DBFM contract voor weginfrastructuur – verloopt eveneens voortvarend. De provincie Noord-Brabant is opdrachtgever van dit contract.

## 1.1.2. PPC's

Sinds de vorige voortgangsrapportage zijn er 16 nieuwe PPC's gestart. Hiervan zijn er 15 afgerond. De grens voor het uitvoeren van een PPC is eind 2008 verlaagd van € 112,5 naar € 60 miljoen naar aanleiding van het advies van de commissie Ruding. In 2009 is de PPC-meerwaardetoets eenvoudiger en transparanter gemaakt. Verder is de doorlooptijd met de helft verminderd doordat gebruik gemaakt wordt van een internet applicatie (Spilter) en door stroomlijning van het interne besluitvormingsproces. Tevens is het rekenmodel van de PPC gestandaardiseerd.

## 1.1.3. Opvolging van PPC's

Er zijn 2008 en 2009 16 PPC's uitgevoerd, hiervan is 1 PPC nog niet afgerond. Van de 15 afgeronde PPC's is bij 6 projecten besloten tot een DBFM en heeft over 4 PPC's nog geen (definitieve) besluitvorming plaatsgevonden. Voor 4 projecten is besloten voor een DB contractvorm en is in één project gekozen voor een combinatie van Engineering & Construct en alliantie.

In onderstaande tabel wordt de opvolging van de PPC's nader toegelicht.

### Verkeer en Waterstaat

| 2008/2009   | PPC uitkomst  | Contract-vorm | Motivatie  |
|---|---------------|---------------|--|
| <b>Wegen</b>  |               |               |  |
| A9 Omlegging Badhoevedorp                                   | 0%            | DB            | Onvoldoende meerwaarde voor DBFM en de krappe planning van de voorbereiding en realisatie uit de bestuursovereenkomst. |
| Schiphol-Amsterdam-Almere                                   | Ca. 5,5% DBFM |               | Dit betreft de totale meerwaarde van de 5 deelprojecten.   |
| 5 deelprojecten:  |               |               |  |
| • A9 Knooppunt Badhoevedorp-knooppunt Holendrecht Zuid      | Ca. 3% DBFM   | DBFM          |  |
| • A9 Gaasperdammerweg                                       | Ca. 4% DBFM   | DBFM          |  |
| • A10-oost en A1 knooppunt Watergraafsmeer-knooppunt Diemen | Ca. 5% DBFM   | DB            | Zeer beperkte ontwerpruimte in het tracébeluit. Als gevolg van bestaande bestuurlijke                                  |

|  |               |  |   |
|--|---------------|--|---|
|  |               |  | afspraken is tevens besloten om in het eerste kwartaal van 2011 te starten met de uitvoering.   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>A1 knooppunt Diemen–knooppunt Muiderberg</li> </ul>   | Ca. 2% DBFM   | DBFM   |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>A6 knooppunt Muiderberg–Almere Buiten-oost</li> </ul> | Ca. 5,5% DBFM | DBFM evt. gecombineerd met gebiedsontwikkeling | Afhankelijk van het overleg met de gemeente Almere en de verdere uitwerking van het project bestaat de mogelijkheid de realisatie van de infrastructuur te combineren met de stadsuitbreiding van Almere. |
| A4 Delft-Schiedam  | Ca. 3% DBFM   | DB   | DB geniet de voorkeur gegeven de bestuurlijke complexiteit van dit project.   |
| Haak om Leeuwarden   | Ca. 4,5% DBFM | Beslissing nog te nemen                        |   |
| Rijksweg A13/A16   | Ca. 3% DBFM   | Beslissing nog te nemen                        | Eerst bekostiging rond krijgen daarna keuze voor de contractvorm.   |

| <b>Water</b>                            |                                  |                               |   |
|---|----------------------------------|-------------------------------|---|
| Noordwaard (deel Ruimte voor de Rivier) | Tussen ca. –1,5% en ca. +1% DBFM | DB                            | De kosten van het onderhoud van het doorstroomgebied zijn vooraf zeer moeilijk te voorspellen en hangen slechts beperkt af van ontwerp- en materiaalgebruik en in belangrijke mate van onzekere factoren als rivierafvoeren en vegetatieontwikkeling. |
| Zeetoeegang IJmond                      | Ca. 6,5% DBFM                    | DBFM (als aanbesteding volgt) |   |
| Wilhelminakanaal                        | Ca. 1% DBFM                      | Beslissing nog te nemen       |   |
| Julianakanaal/Sluis Limmel              | Ca. 3% DBFM                      | Beslissing nog te nemen       |   |
| Kanaalzone Gent-Terneuzen               | Nog niet afgerond                | Beslissing nog te nemen       |   |

| <b>Spoor</b>  |                    |  |  |
|---|--------------------|--|--|
| OV SAAL (Openbaar Vervoer Schiphol-Amsterdam-Almere-Lelystad)<br>Deelproject Hoofddorp-Diemen (cluster c) | Negatief voor DBFM | Combinatie van E&C en alliantie<br><br>E&C= engineering and construct. Een bouwwijze waar met name ook veel installaties onderdeel van uitmaken. | In de kabinetsreactie is toegezegd dat er een PPC voor OV SAAL wordt uitgevoerd en dat gezien wordt of de standaarden van het rijk toepasbaar zijn voor ProRail. De PPC voor het eerste deel (cluster c) is versneld uitgevoerd omdat tijdens de planstudie de aanbesteding al is gestart. Gekozen is voor E&C en alliantie. Voor het volgende deel van OV SAAL (cluster a, spooruitbreidingen in Almere) zal in 2010 een nieuwe PPC worden gestart i.s.m. het de PPS Kennispool bij RWS. De resultaten van deze PPC zijn tijdig beschikbaar t.b.v. de aanbesteding van dit onderdeel van OV SAAL. |

| <b>Vliegveld</b> |          |                  |   |
|------------------|----------|------------------|---|
| Vliegveld Eelde  | Ca. 2,5% | pps <sup>4</sup> | V&W is betrokken vanuit haar beleidstaak met betrekking tot luchtvaart en haar rol als subsidieverstrekker. Opdrachtgever is Groningen Airport Eelde. |

De volgende PPC's voor Verkeer en Waterstaat zijn gepland voor 2010:

- A12 Ede-Grijsoord
- ViA15 bij Arnhem
- N18 Varsseveld–Enschede (update)
- Twentekanalen
- A7 Zuidelijke Ringweg Groningen fase 2
- A27 Utrecht (Lunetten)–Hooipolder
- Driehoek A27/A1/A28
- Ring Utrecht
- OV SAAL: deelproject Weesp-Lelystad (KT Cluster a) (spooruitbreiding Almere)

#### **1.1.4. Conclusie**

Van de 15 in 2008 en 2009 afgeronde PPC's zijn er 12 die duidelijk meerwaarde gaven voor DBFM. Deze 12 afgeronde PPC's hebben tot 6 nieuwe DBFM projecten geleid. Voor één DBFM contract bestaat nog de mogelijkheid dat de realisatie van infrastructuur gecombineerd wordt de stadsuitbreiding. In één project is, ondanks voldoende meerwaarde gekozen voor DB vanwege bestaande bestuurlijke afspraken die vereisen dat het project snel wordt gestart en in één project geniet DB de voorkeur gegeven de bestuurlijke complexiteit van dit project. Over 4 projecten moet de besluitvorming nog plaatsvinden. Uit 3 PPC's bleek onvoldoende meerwaarde voor een DBFM, derhalve is voor DB en E&C in combinatie met alliantie gekozen. Actuele informatie over PPC's is te vinden op de website van Rijkswaterstaat en [www.ppsbijhetrijk.nl](http://www.ppsbijhetrijk.nl).

#### **1.1.5. Inbedding DBFM(O) in de organisatie en besluitvorming**

Met betrekking tot de besluitvorming geldt dat voor alle projecten boven de € 60 miljoen de potentiële meerwaarde van DBFM(O) onderzocht wordt aan de hand van een PPC-toets. Als DBFM(O) meerwaarde oplevert wordt in principe ook voor DBFM(O) gekozen, tenzij dit sterk conflicteert met andere maatschappelijke belangen of doelstellingen. Als wordt afgeweken van de lijn zal dit beargumenteerd worden. Indien er wordt afgeweken van de PPC zal het besluit uiteindelijk aan de minister van V&W worden voorgelegd.

DBFM maakt deel uit van de algemene inkoopstrategie van Rijkswaterstaat. De PPS Kennispool van Rijkswaterstaat zorgt voor borging van pps kennis in de organisatie. Bij de PPS Kennispool is financieel-economische en juridische DBFM(O) kennis gebundeld. De PPS Kennispool is betrokken bij de DBFM projecten van V&W en waarborgt hiermee kennisoverdracht tussen de verschillende projecten.

Rijkswaterstaat organiseert vanaf 2007 jaarlijks een pps congres voor en met publieke- en private partijen. In 2010 wordt gezamenlijk met de RGD, de ministeries van Financiën, Defensie en Justitie - PPS bij het Rijk - een interdepartementaal congres georganiseerd. Doel van deze congressen is het delen van DBFM(O)-kennis, uitbreiden pps-netwerk en verankeren van DBFM(O) in de organisatie.

Rijkswaterstaat heeft vanaf mei 2009 structureel overleg met de financiële sector. In deze dialoog wordt invulling gegeven aan vragen en uitdagingen tussen de overheid en de private sector, zoals bouwbedrijven, adviesbureaus (die adviseren over pps) en de financiële sector, zoals banken, equity funds, institutionele beleggers. Deze samenwerking is via de IPFA (International Project Finance Association) tot stand gekomen en wordt 'Project Financiering Tafel' genoemd. Hiermee is tevens deels invulling gegeven aan het betrekken van marktpartijen bij het oplossen van mogelijke problemen bij de toepassing van pps.

In november 2009 heeft Rijkswaterstaat een International PPP Seminar georganiseerd in Den Haag. Het doel van dit seminar was kennisuitwisseling en het verdiepen van de samenwerking

<sup>4</sup> Er is gekozen voor een contractvorm die gebaseerd is op de principes van het standaard DBFM(O)-contract. Er hebben echter een aantal aanpassingen plaatsgevonden omdat het project te klein is voor een DBFM(O)-contract.

tussen de pps experts van de verschillende landen. Een belangrijk resultaat van het seminar is een onderlinge vergelijking van de werkwijze van de verschillende landen op het gebied van pps, onder andere ten aanzien van pps-beleid, projectfinanciering tijdens de kredietcrisis, aanbestedingsprocedures en contractvormen. De leerervaringen worden gebundeld en verspreid in de organisatie. Dit congres krijgt medio 2010 een vervolg in Berlijn.

### 1.1.6. Geleerde lessen

Kennis en kunde binnen de organisatie worden verbeterd en standaarden worden ontwikkeld om transactiekosten te verlagen voor markt en overheid. Het model DBFM contract 1.1 en de model Aanbestedingsleidraad 1.0 zijn toegepast in het project Capaciteitsuitbreiding Coentunnel. Na evaluatie van de DBFM contracten in 2007 en 2008 – voor V&W betreft dit met name het project Capaciteitsuitbreiding Coentunnel – is in juli 2009 door PPS bij het Rijk de rijksbrede model DBFM(O) Overeenkomst 2.0 met specifieke modules voor de infrastructuur vastgesteld, na consultatie van verschillende marktpartijen. Deze overeenkomst wordt nu toegepast in de aanbesteding van de A15 Maasvlakte–Vaanplein en de A12 Lunetten–Veenendaal. Als de aanbesteding van deze projecten afgerond is, zullen de nieuwe leerervaringen verwerkt worden in een update van de rijksbrede DBFM(O) Overeenkomst. Versie 2.0 van de rijksbrede model Aanbestedingsleidraad DBFM(O) zal medio 2010 worden vastgesteld. Hierin zijn vanuit V&W de leerervaringen van de aanbesteding van de projecten Capaciteitsuitbreiding Coentunnel, A15 en de A12 verwerkt. Zowel de rijksbrede model Overeenkomst als de Aanbestedingsleidraad zullen worden toegepast in de nieuwe DBFM projecten van V&W.

## 1.2. Vooruitblik 2010/2011

V&W heeft inmiddels 3 projecten met een DBFM contract in uitvoering en 2 in aanbesteding. Daarnaast raakt de pijplijn met potentiële DBFM(O) projecten steeds beter gevuld en is de besluitvorming over deze projecten transparanter en sneller. V&W verbetert de kennis en kunde binnen de organisatie en ontwikkelt en gebruikt standaarden om de transactiekosten te verlagen. Ook op bestuurlijk en management niveau is DBFM(O) besluitvorming goed geborgd. Hiernaast richt de PPS Kennispool zich de komende jaren op het structureel monitoren van projecten en verdere verankering van DBFM(O) kennis in de organisatie van V&W.

De uitdagingen voor 2010 en 2011 kunnen worden ingedeeld aan de hand van de termen 'verbeteren', 'vernieuwen' en 'verbinden'.

### Verbeteren

Een uitdaging blijft verdere verlaging van de *transactiekosten*. De rijksbrede uniformering van contracten, aanbestedingsprocedure en aanbestedingsleidraad zal uiteraard bij de nieuwe projecten worden gevolgd. Dit zal een positief effect hebben op de transactiekosten voor deze projecten. De rijksbrede DBFM(O) Overeenkomst zal na afloop van de aanbesteding van de A12 Lunetten–Veenendaal en A15 Maasvlakte–Vaanplein in het kader van PPS bij het Rijk worden geëvalueerd eventueel worden aangepast. De aangepaste versie zal te zijner tijd gepubliceerd worden op [www.ppsbijhetrijk.nl](http://www.ppsbijhetrijk.nl).

Het verhogen van de *transparantie* met betrekking tot DBFM(O) projecten is een belangrijk aandachtspunt. Actuele informatie met betrekking tot de geplande PPC's en de uitkomsten van de afgeronde PPC's wordt bekend gemaakt via [www.rijkswaterstaat.nl](http://www.rijkswaterstaat.nl) en [www.ppsbijhetrijk.nl](http://www.ppsbijhetrijk.nl).

In het kader van transparantie is tevens het vroegtijdig betrekken van de markt bij nieuwe projecten en het tijdig verstrekken van informatie over nieuwe projecten belangrijk. Het is steeds gebruikelijker om voorafgaand aan de start van de aanbestedingsprocedure van een project via een marktconsultatie of marktdag naar de mening van de marktpartijen te vragen of informatie over het project te verschaffen. Zie b.v. de voor de projecten A15, A12, RW33, Vliegveld Eelde en Schiphol-Amsterdam-Almere gehouden marktdagen en marktconsultatie. Dit zal de komende jaren worden doorgezet. Actuele informatie over de nieuwe en lopende DBFM(O) projecten wordt verstrekt via [www.ppsbijhetrijk.nl](http://www.ppsbijhetrijk.nl) en [www.rijkswaterstaat.nl](http://www.rijkswaterstaat.nl).

### Vernieuwen

DBFM is binnen V&W geen uitzondering meer. V&W onderzoekt de komende jaren mogelijkheden van verbreding van het pps instrumentarium. Concreet valt hierbij te denken aan gebiedsontwikkeling en concessies (zoals deze worden toegepast in Frankrijk en Duitsland). DBFM is ook een optie in spoorprojecten. ProRail en Rijkswaterstaat onderzoeken gezamenlijk de mogelijkheden van DBFM voor spoorinfrastructuur. De PPC zal in 2010 worden aangepast zodat deze ook toepasbaar is voor spoorprojecten. Tevens zal bezien worden of de rijksbrede DBFM

Overeenkomst voor weginfrastructuur geschikt gemaakt kan worden voor de spoorsector. De samenwerking tussen Rijkswaterstaat en ProRail bestaat verder uit het actief delen van kennis, waarbij tevens wordt gekeken naar de toepassing van pps op internationale spoortrajecten.

### **Verbinden**

De pps kennis is nog niet wijd verspreid in Nederland. Een belangrijke doelstelling is dan ook om de pps expertise bij V&W, maar ook bij de rest van de overheid, verder toe te laten nemen. Opleiding op het gebied van pps is een belangrijk middel om dit te bereiken. In dit kader is bij de Rijksprojectacademie (samenwerkingsverband tussen Rijkswaterstaat, Rijksgebouwendienst en ProRail voor het opleiden van projectleiders) een pps netwerkbijeenkomst in ontwikkeling voor de verschillende departementen. Verder worden opleidingen via PPS bij het Rijk interdepartementaal op elkaar afgestemd. Daarnaast is op het project Schiphol-Amsterdam-Almere extra aandacht voor opleiding van mensen van V&W op het gebied van pps.

PPS bij het Rijk biedt voor V&W veel meerwaarde in het (interdepartementaal) verbinden van mensen in het kader van pps.

## **Appendix: Adviezen Commissie Ruding: Private financiering van infrastructuur**

Naast bovengenoemde ontwikkelingen op het gebied van rijksinfrastructuur wordt in deze voortgangsrapportage gerapporteerd over de stand van zaken ten aanzien van de aanbevelingen van de Commissie Ruding 'Private financiering van infrastructuur'.

### **Inleiding**

In 2008 heeft de Commissie "Private Financiering van Infrastructuur", onder voorzitterschap van de heer Ruding de mogelijkheden onderzocht om door middel van private financiering meerwaarde te realiseren bij aanleg en onderhoud van weg en spoor. In mei 2008 heeft de commissie haar adviezen uitgebracht in het rapport "Op de goede weg en het juist spoor" (Kamerstuknummer 29385, nr. 40).

De commissie heeft elf aanbevelingen gedaan aan het kabinet. Het kabinet heeft een groot deel van de aanbevelingen overgenomen (zie kamerstuk 28753, nr. 15 voor de kabinetsreactie). De meeste aanbevelingen waren gericht op het stimuleren van DBFM(O). Op het moment dat de Commissie haar aanbevelingen deed vond de toepassing van DBFM(O) in Nederland volgens de commissie nog te incidenteel plaats. Verder constateerde de commissie onvoldoende onderbouwing en transparantie van de keuze voor pps met private financiering versus traditionele, puur publieke financiering.

Onderstaand is aangegeven hoe de aanbevelingen na de kabinetsreactie zijn opgevolgd.

### **Opvolging aanbevelingen commissie Ruding**

Onderstaand staan de elf aanbevelingen met per aanbeveling de belangrijkste vervolgacties na de kabinetsreactie. In de kabinetsreactie zelf zijn de toezeggingen te vinden op het rapport. Hierin staat ook een uitgebreidere toelichting van de wijze waarop het kabinet de aanbevelingen opvolgt of een verklaring waarom aanbevelingen niet worden opgevolgd (kamerstuk 28753, nr. 15).

#### **1. Stimuleer toepassing van pps in de vorm van DBFM**

In de kabinetsreactie is positief gereageerd op deze aanbeveling. Tijdens het Algemeen Overleg PPS Verkeer en Waterstaat (d.d. 5 november 2008 met de ministers van V&W en Financiën) heeft de minister van Verkeer en Waterstaat dit verwoord als "pps ja, tenzij" indien de PPC meerwaarde voor pps uitwijst. Als pps meerwaarde oplevert wordt in principe voor DBFM gekozen. Meerwaarde voor de belastingbetaler moet voorop blijven staan. Alleen indien dit sterk conflicteert met andere maatschappelijke belangen of doelstellingen valt de keuze anders uit, en niet zonder zware discussies. Hierover wordt transparant gecommuniceerd naar de Kamer. De interne besluitvorming is verder gestroomlijnd en versneld. PPC's worden steeds sneller doorlopen.

#### **2. Scherp het instrumentarium aan door halvering van de PPC-grens en vergroting van de transparantie van de uitkomsten**

Verlaging van de PPC-grens heeft geleid tot één extra meerwaardetoets, namelijk voor het project Wilhelminakanaal. De toets wees meerwaarde voor DBFM uit (1%). Gezien het feit dat slechts één PPC is uitgevoerd zal de evaluatie van de PPC-grens van € 60 mln later plaatsvinden. In de volgende Voortgangsrapportage zal hierover worden gerapporteerd. In deze Voortgangsrapportage is een meer uitgebreide toelichting opgenomen over de besluitvorming over DBFM(O). Hierdoor is de transparantie over de uitkomsten van de PPC's verbeterd. Om de transparantie voor de markt te vergroten wordt via de website van rijkswaterstaat en [www.ppsbijhetrijk.nl](http://www.ppsbijhetrijk.nl) actuele informatie verstrekt over de PPC-uitkomsten.

In het najaar van 2008 is de pps-code ingevoerd. De pps-code is een beheercode voor de rijksoverheid waarin afspraken staan vastgelegd die dienen te leiden tot een doelmatige en rechtmatige inzet van het instrument pps bij (meerjarige) investeringsprojecten. De code schrijft voor dat de administratieve vastlegging van PPC's en de besluitvorming over de contractvorm zo moeten worden uitgevoerd dat goede controle hierover mogelijk is. Het toezicht door Financiën hierop wordt momenteel verder ingevuld. In 2010 zal gestart worden met de eerste reviews van PPC's en de besluitvorming.

Naar aanleiding van de uitvoering van de PPC voor OV SAAL is geconcludeerd dat de huidige PPC methodiek nog niet volledig toepasbaar is voor spoorprojecten. ProRail en Rijkswaterstaat zullen deze methodiek in 2010 voor spoorinfrastructuur projecten aanpassen, zodat ook daar een

objectieve vergelijking gemaakt kan worden. Deze zal als eerste worden toegepast op het deelproject OV SAAL, deelproject Weesp-Lelystad KT cluster a (spooruitbreiding Almere).

### **3. Verminder transactiekosten door:**

- 1) Standaardisering van contract- en aanbestedingsdocumenten**
- 2) Aanpassing van de aanbestedingsprocedure (2 in plaats van 3 bidders)**
- 3) Vergroting transparantie fiscale behandeling**
- 4) De kosten van "due diligence" bij de winnende bidder neer te leggen**

Onderstaand de opvolging per deeladvies:

1. In de afgelopen jaren heeft Rijkswaterstaat veel ervaring opgedaan met geïntegreerd aanbesteden. Deze ervaringen zijn verwerkt in de door PPS bij het Rijk vastgestelde nieuwe rijksbrede model DBFM(O) Overeenkomst 2.0. De projecten in aanbesteding A15 en A12 passen dit contract reeds toe. Hiernaast is het de planning dat in 2010 de rijksbrede model Aanbestedingsleidraad DBFM(O) 2.0 wordt vastgesteld. Ook de nieuwe projecten zullen de rijksbrede model Overeenkomst en Aanbestedingsleidraad toepassen, wat een positief effect zal hebben op de transactiekosten.  
In de kabinetsreactie is toegezegd dat er een PPC voor OV SAAL wordt uitgevoerd en dat bezien zou worden of de standaarden van het Rijk toepasbaar zijn voor ProRail. Deze actie wordt in 2010 door ProRail samen met Rijkswaterstaat opgepakt.
2. het kabinet is van mening dat de concurrentiedruk gehandhaafd moet blijven. Deze aanbeveling is daarom niet overgenomen (zie kabinetsreactie).
3. Op 27 januari 2009 heeft een overleg plaatsgevonden tussen de Belastingdienst en de marktpartijen over fiscaliteit. Daarbij zijn onduidelijkheden ten aanzien van fiscaliteit weggenomen. Op de bijeenkomst waren vertegenwoordigers van de Belastingdienst, Bouwend Nederland, het bedrijfsleven, Rijkswaterstaat, de Rijksgebouwendienst en het Ministerie van Financiën aanwezig. De Belastingdienst heeft tijdens de bijeenkomst aangegeven bereid te zijn reeds in de aanbestedingsfase van projecten duidelijkheid aangaande de fiscale gevolgen van een specifiek DBFM(O) contract te geven. De zichtbaarheid van het centrale belastingloket voor marktpartijen, Team Grote Bouwprojecten Nederland, is conform de aanbeveling van de Commissie Ruding verbeterd doordat de contactgegevens op de site [www.ppsbijhetrijk.nl](http://www.ppsbijhetrijk.nl) staan.
4. Dit advies heeft het kabinet niet overgenomen. Bij aanbestedingen wordt wel getracht de 'due diligence' kosten voor bidders te verlagen.

### **4. Verbeter de risicoallocatie**

Op dit punt zijn inmiddels flinke stappen gezet. De meeste risico's waar de commissie naar verwijst zijn in de nieuwe rijksbrede DBFM(O) overeenkomst opgenomen en grotendeels bij de opdrachtgever belegd. Naar aanleiding van nieuwe ervaringen wordt de risicoverdeling in overleg met de marktpartijen verder verbeterd.

### **5. Ondersteun decentrale overheden bij de toepassing van private financiering voor de realisatie van lokale infrastructuur**

Het kabinet heeft toegezegd dat er een onderzoek plaatsvindt naar de behoefte bij decentrale overheden aan kennis en ervaring over de toepassing van DBFM bij hun infrastructuurprojecten. De minister van Verkeer en Waterstaat en de minister van Financiën hebben op 14 juli 2009 een brief aan de Tweede Kamer (Kamerstuknummer 28753, nr. 19) gestuurd over dit onderzoek en de vervolgstappen. De uitkomst van het onderzoek was dat vertegenwoordigers van provincies (IPO), gemeenten (VNG en G4) en stadsregio's (SkVV) te kennen hebben gegeven dat zij behoefte hebben aan kennis en ervaring over DBFM. Maar ten aanzien van de praktische toepassing van DBFM zijn er begrijpelijkerwijs nog vragen en mogelijk barrières, zoals het politieke afwegingsproces op decentraal niveau, de geringe bewustwording over DBFM en koudwatervrees. Daarom is afgesproken om pilotprojecten uit te voeren en door communicatie de bewustwording over DBFM te verbeteren.

In bijlage zes van deze voortgangsrapportage wordt uitgebreid ingegaan op de stand van zaken bij DBFM bij infrastructuur projecten van decentrale overheden.

### **6. Meer mogelijkheden scheppen voor decentrale overheden en andere belanghebbenden om bij te dragen aan voorfinanciering van projecten in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) en daarmee versnelde uitvoering van die projecten mogelijk maken**

De Minister van V&W mocht tot voor kort pas beschikbaarheidsvergoedingen voor een DBFM-contract betalen vanaf het jaar dat het kasbudget voor traditionele aanbesteding beschikbaar is in de meerjarencijfers van de rijksbegroting (rapport Ruding: bijlage 15, fig. 12). Het kabinet staat in

lijn met het advies van de Commissie toe dat V&W al start met de betalingen van beschikbaarheidsvergoedingen voordat het traditionele budget vrijkomt. De Minister van V&W kan dan op verzoek van belanghebbende starten met de voorbereidingen van projecten die na deze kabinetsperiode voorzien zijn. Als het tot betalingen van beschikbaarheidsvergoedingen ten laste van het infrastructuurfonds komt binnen de huidige kabinetsperiode dan moeten deze binnen de huidige kaders worden ingepast. Daarnaast zullen decentrale overheden of andere belanghebbenden bij een versnelling de meerkosten die uit de versnelling voortvloeien dienen te bekostigen. Aangezien ook op langere termijn voldoende flexibiliteit in de begroting wenselijk is, zal een extra afweging nodig zijn zodra het aandeel beschikbaarheidsvergoedingen in de totale uitgaven is opgelopen richting 10%.

Het project Zeetoeegang IJmond is (na het project A59 Rosmalen-Geffen) het eerste pps project waarbij het uitgangspunt in de planstudie is om het project eerder uit te voeren dan de MIRT-planning. De afspraken hierover zijn vastgelegd in een convenant tussen de Minister van V&W, de gemeente Amsterdam en de Provincie Noord-Holland. In het convenant is onder meer opgenomen dat de meerkosten die verband houden met de versnelling van de aanleg van de zeesluis voor rekening komen van de Provincie en Gemeente. Het MIRT-budget is beschikbaar vanaf 2025. Op grond van het convenant is het uitgangspunt voor de planning dat gestreefd wordt naar ingebruikname van de sluis eind 2016, waarna de eerste beschikbaarheidsvergoedingen naar verwachting tussen 2016 en 2018 tot betaling zullen komen. Aanbesteding via pps/DBFM is het uitgangspunt voor het project. In het rapport van de heroverwegingswerkgroep Mobiliteit en Water is de optie geschetst om deze grens te verhogen tot 20% om 'beter te profiteren van de voordelen van pps'.

#### **7. Combineer het DBFM-contractmodel met gebiedsontwikkeling**

Dit advies is niet overgenomen. Het kabinet vindt dit een interessante denkrichting, maar is van mening dat maatwerk noodzakelijk is en standaardisering daarmee niet opportuun is.

#### **8. Introduceer een regionaal pps-fonds. Bundeling van projecten kan transactiekosten verlagen**

In de uitwerking is de voorrang gegeven aan het traject om eerst de bewustwording over DBFM bij decentrale overheden te vergroten (zie aanbeveling 5) en de mogelijkheden van fondsvorming voor pensioenfondsen te onderzoeken (zie aanbeveling 10). Zodra deze elementen zijn uitgewerkt zal de wenselijkheid van een regionaal pps-fonds nader worden bezien.

#### **9. Budgettair voordeel pps aanwenden binnen infrastructuur**

Het kabinet ziet geen meerwaarde in deze aanbeveling. Het pps voordeel mag volgens de vigerende systematiek immers door het vakdepartement binnen de eigen begroting worden aangewend. Het kabinet wil vasthouden aan de beproefde systematiek (NoMo/MIRT).

#### **10. Betrek institutionele beleggers bij de financiering van infrastructuur. Hiervoor worden door de commissie een aantal fondsmodellen voorgesteld.**

Er is een werkgroep geformeerd waar institutionele beleggers, Financiën en Verkeer en Waterstaat zitting in hebben om de mogelijkheden van het betrekken van institutionele beleggers verder te onderzoeken. De minister van Financiën zal, mede namens de minister van Verkeer en Waterstaat, rond deze zomer de Tweede Kamer hierover informeren.

#### **11. Prioriteitstelling MIRT aanpassen in combinatie met verlengen looptijd MIRT**

Het kabinet heeft deze aanbeveling niet overgenomen. De vraag of projecten in het MIRT opgenomen worden, mag niet afhangen van het gebruik van private financiering. Voorop staat dat er een probleem moet zijn dat V&W dient op te lossen en dat er sprake is van een effectieve en doelmatige oplossing.

## **BIJLAGE 2. Rijksgebouwendienst**

In dit hoofdstuk wordt een toelichting gegeven op de werkzaamheden en resultaten van de Rijksgebouwendienst in 2008 en 2009. Verder is beschreven wat de uitdagingen zijn in 2010 en 2011.

### **2.1 Terugblik 2008/2009**

#### **2.1.1 Projecten**

Sinds de vorige voortgangsrapportage zijn er bij de Rijksgebouwendienst zes DBFM(O)-projecten gestart: Nieuwbouw Hoge Raad Den Haag, Dienst Verkeer en Scheepvaart Delft, Defensiemuseum Soesterberg, Nieuw gerechtsgebouw in Breda, Rijkskantoor op locatie Knoopkazerne en pps vernieuwing Rijnstraat 8. Daarmee ontstaat zicht op voortzetting van de dealflow

#### **Projecten in voorbereiding/initiatieffase**

Voor de volgende projecten bereidt de Rijksgebouwendienst, samen met de klant, de aanbesteding van integrale huisvestingsdiensten voor.

##### *Nieuwbouw Hoge Raad der Nederlanden in Den Haag*

De nieuwbouw voor de Hoge Raad gaat bestaan uit een publiek gedeelte met ontvangstruimte en een grote en kleine zittingzaal, en een besloten kantoorgedeelte met 315 werkplekken. Verder komen er vergader- en restauratieve voorzieningen, een bibliotheek en een ondergrondse parkeergarage. Naar verwachting vindt medio 2010 de aankondiging van dit project plaats, en kan eind 2014 het nieuwe pand aan het Korte Voorhout in Den Haag in gebruik worden genomen.

##### *Dienst Verkeer en Scheepvaart van Rijkswaterstaat te Delft*

Er wordt huisvesting gevraagd voor circa 560 personen, te huisvesten in een nieuw pand op de huidige locatie via een flexibel en gevarieerd werkplekconcept. Op dit moment worden de kaders vastgelegd en wordt de aanbesteding voorbereid. De vooraankondiging is maart 2010 geplaatst.

##### *Defensiemuseum Soesterberg*

In 2008 is besloten om het project nationaal Defensiemuseum in pps-vorm te gaan uitvoeren. Dit behelst dat de markt wordt gevraagd, in het gebied langs de voormalige start-en landingsbaan in Soesterberg, een nieuw museum met bijbehorende depots te realiseren. De looptijd van het contract is 25 jaar. De Rijksgebouwendienst zal namens Defensie de markt benaderen. In 2009 is het project verder in voorbereiding geweest.

In het eerste kwartaal van 2010 is de vooraankondiging van het project Defensiemuseum gepubliceerd. Vervolgens zal de aanbesteding aanvangen. Het is de bedoeling om eind 2011 onder contract te gaan. In 2014 zal de opening van het museum plaatsvinden.

##### *Nieuw gerechtsgebouw in Breda*

In dit gerechtsgebouw worden zowel de Rechtbank Breda als het Arrondissementsparket Breda gehuisvest. Op dit moment wordt de projectorganisatie ingericht en wordt de projectdefinitie afgerond. De beoogde locatie ligt naast de nog te realiseren OV-terminal.

##### *Rijkskantoor op locatie voormalige Knoopkazerne te Utrecht*

Er zijn plannen om op de locatie van de voormalig Knoopkazerne bij Utrecht CS een duurzaam Rijkskantoor te vestigen. Momenteel bevindt dit project zich in de initiatieffase. Op basis van de financiële meerwaarde en de afweging van niet-financiële overwegingen is besloten dit project geïntegreerd aan te besteden indien besloten wordt tot daadwerkelijke uitvoering van het project.

##### *Pps vernieuwing Rijnstraat 8*

De huidige hoofdzetel van het ministerie van VROM/WWI aan de Rijnstraat 8 in Den Haag moet worden vernieuwd. Het gebouw zal na de vernieuwing in ieder geval onderdak bieden aan de beleidskernen van het ministerie van VenW en van het ministerie van VROM/WWI. Momenteel bevindt dit project zich in de initiatieffase.

#### **Projecten in aanbesteding**

Voor de volgende projecten is de Rijksgebouwendienst samen met de klant bezig met de aanbesteding van integrale huisvestingsdiensten.

### *Penitentiaire Inrichting Zaanstad.*

Het nieuwbouwproject Penitentiaire Inrichting Zaanstad op de locatie Hoogtij te Zaanstad krijgt ruim 1.000 plaatsen voor justitiabelen.

Op dit moment vindt de concurrentiegerichte dialoog plaats met de drie geselecteerde consortia. De ingebruikname van de inrichting (inhuizing justitiabelen) is voorzien in juli 2014.

### *Nieuwbouw Justitieel Complex Schiphol.*

De Inschrijving voor de aanbesteding voor de nieuwbouw van het complex op Schiphol heeft plaats gevonden in maart 2010. Het project is inmiddels gegund aan een van de twee deelnemende consortia. De ingebruikname staat gepland voor december 2012.

## **Projecten in realisatie**

De volgende DBFMO-projecten van de Rijksgebouwendienst bevinden zich in de realisatiefase:

### *Nieuwbouw Belastingkantoor Doetinchem*

In het stationsgebied van Doetinchem realiseert consortium Facilicom een kantoorgebouw met 350 werkplekken voor de Belastingdienst. Na afronding van de door de Staat gewonnen rechtzaak over de voorlopige gunningsbeslissing en het verkrijgen van de benodigde vergunningen is de planning bijgesteld en is de realisatie begin 2009 gestart. Naar verwachting wordt het pand in november 2010 opgeleverd.

### *Detentiecentrum Rotterdam*

De realisatie van Detentiecentrum Rotterdam is volgens planning volop aan de gang, in de loop van dit jaar zal het gebouw in gebruik genomen worden.

### *Nieuwbouw Dienst Uitvoering Onderwijs en Belastingdienst Groningen*

Op dit moment wordt het gebouw wind- en waterdicht gemaakt door het consortium. Maart 2011 kunnen de Dienst Uitvoering Onderwijs en de Belastingdienst het gebouw in gebruik nemen.

Daarna wordt de bestaande huisvesting gesloopt en realiseert het consortium de ondergrondse parkeergarage en stadstuin met commercieel paviljoen. Het project verloopt volgens planning. Dit project heeft de Nederlandse Bouwprijs 2009 in de categorie integraal ontwerpen & bouwen gewonnen.

## **Projecten operationeel**

### *Ministerie van Financiën*

Het ministerie van Financiën is, binnen planning, in november 2008 teruggekeerd in de hoofdzetel op het Korte Voorhout 7 in Den Haag. Daarmee is de laatste fase van het eerste DBFMO-project voor rijkshuisvesting in werking getreden. De drie partijen, Financiën (als gebruiker), Rijksgebouwendienst en consortium Safire hebben moeten wennen aan de nieuwe rolverdeling en vorm van onderhoud en exploitatie. Het blijkt nog veel energie te kosten om dit volgens de afspraken in te vullen. Het gebouw is uitgeroepen tot BNA-gebouw van het jaar 2009 regio Delta.

### **2.1.2. PPC's**

Voor alle projecten met een verwachte investering van meer dan 25 miljoen euro wordt een PPC uitgevoerd conform de 'beleidslijn PPC's voor rijkshuisvesting' (PPC tenzij op voorhand geen meerwaarde is te verwachten). De Rijksgebouwendienst doet dit in samenwerking met de betrokken klant en het ministerie van Financiën. Sinds de vorige voortgangsrapportage zijn er zeven PPC's afgerond. Momenteel loopt er één PPC.

Bij één project, 'Renovatie Datacenters Belastingdienst te Apeldoorn', bleek in een vroeg stadium dat er geen meerwaarde van DBFMO was te verwachten. Daarom is besloten geen PPC op te stellen. Het betreft een complexe installatietechnische opgave en in beperkte mate een bouwkundige opgave, die slechts een klein deel van de oppervlakte van een bestaand complex beslaat. Er zijn geen facilitaire voorzieningen aan het project te koppelen. De optimalisatiemogelijkheden, op de vlakken levensduurkosten, procesafstemming en risicoverdeling, zijn zeer beperkt. Er is dan ook geen meerwaarde te verwachten. Conform de beleidslijn (PPC tenzij op voorhand geen meerwaarde is te verwachten) is besloten geen PPC op te stellen. De mogelijkheden voor een andere geïntegreerde contractvorm worden onderzocht.

### **2.1.3. Opvolging van PPC's**

Slechts één van de afgeronde PPC's heeft niet geleid tot een DBFMO-project.

Bij dit project (verkeersmanagementcentrale etc. te Geldrop) is vanwege het grote afbreukrisico voor een succesvol DBFMO-traject in combinatie met de geringe meerwaarde besloten niet geïntegreerd aan te besteden. Dit project valt overigens buiten het rijkshuisvestingsstelsel, waardoor geen harde plicht tot het uitvoeren van een PPC bestond. In de tabel staan motivatie en overwegingen bij dit besluit. De overige PPC's hebben geleid tot zes DBFMO-projecten.

Overzicht PPC's bij rijkshuisvesting en besluiten:

| Beschrijving project  | Uitkomst Financieel | Contractvorm                   | Motivatie en overwegingen bij besluit contractvorm  |
|---|---------------------|--------------------------------|---|
| Verkeersmanagementcentrale, districtskantoor en opstellen voor gladheidsbestrijding te Geldrop (RWS, buiten rijkshuisvestingsstelsel) | gering positief     | Geen DBFMO; RWS onderzoekt DBM | Door specifieke omstandigheden van de verkeersmanagementcentrale in de komende periode is het afbreukrisico voor een succesvol DBFMO-project in dit geval erg groot. De geringe verwachte meerwaarde weegt niet tegen dit afbreukrisico op. Op basis van de voor dit project unieke combinatie van niet-financiële factoren en de geringe financiële meerwaarde is dan ook besloten dit project niet volledig geïntegreerd aan te besteden. |
| Huisvesting Rechtelijke Organisatie te Breda (Justitie ZM en OM)  | positief            | DBFMO (als aanbesteding volgt) | Op basis van de financiële meerwaarde en de afweging van niet-financiële overwegingen is besloten om de DBFMO-contractvorm toe te passen. Zie 'projecten in voorbereiding'  |
| Rijkskantoor op locatie voormalige Knoopkazerne te Utrecht  | positief            | DBFMO (als aanbesteding volgt) | Op basis van de financiële meerwaarde en de afweging van niet-financiële overwegingen is besloten dit project geïntegreerd aan te besteden. Momenteel bevindt dit project zich in de initiatieffase. Zie 'projecten in voorbereiding'   |
| Nieuwbouw Hoge Raad te Den Haag (Justitie)  | positief            | DBFMO (als aanbesteding volgt) | Op basis van de financiële meerwaarde en de afweging van niet-financiële overwegingen is besloten dit project geïntegreerd aan te besteden. Zie 'projecten in voorbereiding'  |
| Nieuwbouw Dienst Verkeer en Scheepvaart te Delft (RWS)  | positief            | DBFMO (als aanbesteding volgt) | Op basis van de financiële meerwaarde en de afweging van niet-financiële overwegingen is besloten dit project geïntegreerd aan te besteden. Zie 'projecten in voorbereiding'  |
| Nationaal Militair Museum te Soesterberg (Defensie)   | positief            | DBFMO (als aanbesteding volgt) | Op basis van de financiële meerwaarde en de afweging van niet-financiële overwegingen is besloten dit project in DBFMO aan te besteden. Zie 'projecten in voorbereiding'  |
| Pps vernieuwing Rijnstraat 8  | positief            | DBFMO (als aanbesteding volgt) | Op basis van de financiële meerwaarde en de afweging van niet-financiële overwegingen is besloten dit project in DBFMO aan te besteden. Zie 'projecten in voorbereiding'  |

#### 2.1.4. Conclusie

Voor alle projecten is conform de beleidslijn PPC's voor rijkshuisvesting gehandeld. Bij acht van de negen projecten boven de 25 miljoen euro was op voorhand meerwaarde mogelijk en is dus een PPC uitgevoerd (waarvan er nog een loopt).

Bij zes van de zeven afgeronde PPC's liet de PPC een duidelijke meerwaarde zien en is besloten tot de contractvorm DBFMO.

#### 2.1.5. Inbedding pps in de organisatie en besluitvorming

De uitvoering van PPC's en DBFM(O)-aanbestedingen heeft een vaste structurele plek in de organisatie van de Rijksgebouwendienst. Voor alle projecten met een verwachte investering van meer dan 25 miljoen euro wordt een PPC uitgevoerd conform de 'beleidslijn PPC's voor rijkshuisvesting' (PPC tenzij op voorhand geen meerwaarde is te verwachten). De

Rijksgebouwendienst doet dit in samenwerking met de betrokken klant en het ministerie van Financiën.

Ook heeft de dienst een breed expertisecentrum Aanbesteden, waar -naast volledig geïntegreerde contracten- ook andere (innovatieve) contractvormen een plaats hebben. Hier wordt de kennis en expertise op het gebied van geïntegreerd contracteren geborgd, up-to-date gehouden, uitgebreid en verspreid. Jaarlijks organiseert de Rgd vier keer de succesvolle basisopleiding geïntegreerd contracteren.

### **2.1.6. Geleerde lessen**

De standaardisatie van DBFM(O)-aanbestedingen is binnen de Rijksgebouwendienst vrijwel geheel afgerond. Er vindt op dit moment nog een standaardisatieslag binnen de outputspecificatie plaats. Uiteraard worden de standaarden regelmatig geactualiseerd.

Naast standaardisatie binnen de Rijksgebouwendienst is er ook bijgedragen aan de ontwikkeling van rijksbrede standaardisatie. Zie hiervoor hoofdstuk zes over Kennismanagement PPS bij het Rijk.

## **2.2 Vooruitblik 2010/2011**

In de afgelopen jaren heeft de Rijksgebouwendienst veel ervaring opgedaan met geïntegreerd aanbesteden. Het bestaande beleid en kennisdeelprogramma worden voortdurend verder verbeterd en aangescherpt op basis van evaluaties van de projecten.

Een belangrijk aandachtspunt is het contractmanagement tijdens de exploitatiefase. Binnen de Rijksgebouwendienst wordt gewerkt aan de opleiding van contractmanagers. Hierbij is specifiek aandacht voor kennis over het contract inclusief voorzieningen voor wijzigingen en de vaardigheden die een contractmanager dient te hebben. De eerste ervaringen met het contractmanagement van het ministerie van Financiën worden hierin meegenomen. In dit kader staat eind 2010 een evaluatie gepland van de exploitatiefase van het gebouw van het ministerie van Financiën. De leerervaringen met het contractmanagement in het algemeen worden gedeeld met collega's die bezig zijn met bijvoorbeeld de aanbesteding van nieuwe projecten. Zo ontstaat kruisbestuiving en blijft de Rijksgebouwendienst zichzelf verbeteren.

De ervaringen die bij het gebouw van het ministerie van Financiën zijn opgedaan tijdens de realisatiefase, zijn inmiddels verwerkt in intensieve evaluaties. De leerpunten die hierbij naar voren zijn gekomen worden op dit moment geïmplementeerd of nader bestudeerd. Enkele voorbeelden van belangrijke leerpunten:

- De DBFM(O)-overeenkomst is vrij summier over de realisatiefase. Het contract is vooral gericht op de exploitatiefase. Overwogen wordt of en hoe meer sturingsmomenten tijdens de realisatie kunnen worden ingebouwd. Bijvoorbeeld om de realisatie van de kwaliteit effectiever te maken, of de behandeling van wijzigingen of indiening van plannen te versnellen.
- Belangrijk is om recht te blijven doen aan de gesloten overeenkomst. Het is zoeken naar de wijze waarop het Rijk op afstand kan sturen en toch voldoende betrokken kan zijn. Partijen moeten elkaar vertrouwen om een langdurige vruchtbare samenwerking te hebben.
- In het verlengde hiervan is voor het Rijk borging van de kennis over wat afgesproken is van belang. Na de gunning krijgt men vaak met nieuwe partijen te maken. Continuïteit in de projectbezetting aan rijkszijde voorkomt dat opnieuw over reeds gemaakte afspraken hoeft te worden gediscussieerd.

Daarnaast werkt de Rijksgebouwendienst aan het vergroten van het vertrouwen van de klanten in DBFMO tijdens de initiatieffase. Ondanks de duidelijke voordelen van DBFMO geven de afnemers van rijksgebouwen soms blijk van een voorkeur voor de traditionele contractvorm. Deze voorkeur is bijvoorbeeld gebaseerd op het ontorechte beeld dat de klant bij DBFMO te weinig mogelijkheden zou hebben om de gewenste dienstverlening gedurende de looptijd van het contract te wijzigen. DBFMO biedt echter wel degelijk goede mogelijkheden hiervoor. Het verschil is dat de kosten van wijzigingen transparant worden gemaakt met een DBFMO, terwijl bij traditionele contractvormen de kosten er ook zullen zijn, alleen zijn deze niet bekend. Klanten realiseren zich dit vaak nog onvoldoende.

Een ander punt van aandacht is de inpassing van geïntegreerde contractvormen in het rijkshuisvestingsstelsel. Nieuwbouw- en renovatieprojecten worden in het algemeen op traditionele wijze gebudgetteerd, terwijl uitgaven die met de DBFMO-contractvorm gepaard gaan in de tijd een

afwijkend patroon kennen. De budgettaire inpassing van DBFMO-contracten krijgt aandacht in de tweede evaluatie van het rijkshuisvestingsstelsel die momenteel gaande is.

## **BIJLAGE 3. Defensie**

In dit hoofdstuk wordt voor Defensie een terugblik over 2008 en 2009 gegeven alsmede een vooruitblik naar 2010 en 2011

### **3.1 Terugblik 2008/2009**

#### *Kromhoutkazerne*

In de afgelopen periode is het contract gesloten voor het realiseren van het DBFM(O)-project Kromhoutkazerne in Utrecht. Direct na contractsluiting is met de uitvoering van de bouw gestart. In 2009 is de evaluatie afgerond van de aanbestedingsfase van dit project. Uit de evaluatie zijn succesfactoren en verbeterpunten naar voren gekomen, daarnaast is veel nuttige ervaring opgedaan. Deze ervaring is door Defensie ook gedeeld met de direct betrokkenen bij het ministerie van Financiën.

#### *Defensiemuseum Soesterberg*

In 2008 heeft Defensie besloten om het project nationaal Defensiemuseum in DBFM(O)-vorm te gaan uitvoeren. De Rijksgebouwendienst zal Defensie bij deze aanbesteding ondersteunen en namens Defensie de markt benaderen. Zie voor verdere toelichting bijlage 2.

### **3.2 Vooruitblik 2010/2011**

In de komende tijd de Kromhoutkazerne worden voltooid. Op 1 oktober 2010 wordt de eerste tranche van 2000 werkplekken en ondersteunende faciliteiten opgeleverd. De tweede tranche van 1000 extra werkplekken komt beschikbaar begin 2012. Daarmee gaat dit project over van de realisatie- naar de exploitatiefase. Deze laatste fase duurt 25 jaar.

Defensie voorziet op dit moment geen nieuwe DBFM(O) projecten.

## **BIJLAGE 4. Onderwijshuisvesting**

In dit hoofdstuk wordt voor onderwijshuisvesting een terugblik over 2008 en 2009 gegeven alsmede een vooruitblik naar 2010 en 2011. In de appendix is een meer gedetailleerde analyse gemaakt over DBFM(O) bij onderwijshuisvesting.

### **4.1 Terugblik 2008 / 2009**

#### **4.1.1 Projecten**

De Internationale School Eindhoven te Eindhoven heeft op 2 december 2009 een vooraankondiging gedaan om hun project via DBFM(O) aan te besteden. De advertentie plus selectieleidraad is uitgezet.

#### **4.1.2 PPC's**

Belangrijk is dat schoolbesturen en gemeenten ten behoeve van besluitvorming een objectieve afweging maken bij de keuze van de meeste geschikte contract- en aanbestedingsvorm. Voor projecten groter dan € 10 miljoen wordt een PPC uitgevoerd. Sinds 2008 zijn PPC's uitgevoerd en opgeleverd voor MFSC Hamaland in Oost Gelre, een scholengroep van negen scholen in Brummen en Huygens College & de Polstok in Heerhugowaard. Eind 2009 zijn er nog twee PPC's opgestart, namelijk die bij Aloysius College in Eindhoven en Leo Vroman College in Gouda. Daarnaast liggen er nog enkele scholenbouwopgaven voor, waarvan het de verwachting is dat er dit jaar nog een PPC voor uitgevoerd zal worden.

#### **4.1.3. Opvolging van PPC's**

Ondanks de aangetoonde positieve meerwaarde voor DBFM(O) van de drie genoemde PPC's besloten de Opdrachtgevers in alle drie gevallen niet voor DBFM(O) te kiezen. In het geval van Oost Gelre en Heerhugowaard werd na marktconsultatie vastgesteld dat DBFM(O) niet aantrekkelijk was voor marktpartijen vanwege hun hogere transactiekosten van de private financiering. Wel had DBMO de voorkeur. Gelet op de financiële omvang van deze twee projecten (namelijk rond € 10 miljoen) lijkt dit verdedigbaar. De PPC van Brummen die werd uitgevoerd voor een cluster van scholen, werd niet voortgezet omdat enkele betrokken partijen geen aanbesteding van meerdere clusters tegelijkertijd wensten. Hier zullen uiteindelijk losse DB(M) constructies worden toegepast.

Op dit moment wordt gewerkt aan de PPC van de Aloysius Stichting Onderwijs Jeugdzorg in Eindhoven en de Leo Vroman College in Gouda.

#### **4.1.4. Inbedding pps in de organisatie en besluitvorming**

De zorg en verantwoordelijkheid voor de huisvesting in het funderend onderwijs is decentraal georganiseerd. De gemeenten hebben de zorgplicht en zijn verantwoordelijk voor de investeringen. De schoolbesturen, samen verantwoordelijk voor circa 8000 scholen, bekostigen de exploitatie. In geval van nieuwbouw is het schoolbestuur bouwheer, een taak die zij kunnen overdragen aan gemeentes. Periodiek worden, door de gemeente in overleg met de schoolbesturen, de huisvestingsprioriteiten vastgesteld via een integraal huisvestingsplan. Een complex proces, waarvan de doorlooptijd niet zelden oploopt tot 10 jaar. Bij de huisvesting van het Voortgezet Onderwijs is deze constellatie op hoofdlijnen ook van toepassing. Gemeenten stellen budget beschikbaar aan schoolbesturen.

Toepassing van DBFM(O)-constructies voor clusters van projecten is kansrijk daar waar gemeenten en schoolbesturen op regionaal niveau structurele samenwerkingsverbanden aangaan voor hun huisvesting. Deze verbanden kunnen dan optreden als gedelegeerd opdrachtgever. Met name de financiële instellingen hebben aangegeven dat een goed georganiseerd opdrachtgeverschap, dat behoorlijke volumes wegzet, voor hen een noodzakelijke voorwaarde is. Via het Servicecentrum Scholenbouw, de sectororganisaties en de VNG wordt onderzocht hoe vorming van dergelijke samenwerkingsverbanden bevorderd kan worden.

#### **4.1.5. Geleerde lessen**

De volgende opsomming kan worden gemaakt.

- De sector kent jaarlijks circa 150 (ver)nieuwbouwprojecten. Dit zijn doorgaans projecten van relatief beperkte financiële omvang. Het investeringsniveau is over het algemeen laag. De bouw van een basisschool bedraagt ongeveer € 2 miljoen en het investeringsniveau bij multifunctionele accommodaties ligt rond de € 7 miljoen. Bij (ver)nieuwbouwprojecten in het voortgezet onderwijs (circa 25 op jaar basis) ligt de investering, uitzonderingen daargelaten, tussen de €10 en 25 miljoen. Deze projecten komen in beginsel voor DBFM(O) in aanmerking.
- Voor het vergroten van de toepassing van geïntegreerde contractvormen is het in de eerste plaats essentieel dat SCS in een vroegtijdig stadium bij projecten betrokken is. Scholenbouwprojecten kenmerken zich door het grote aantal stakeholders met verschillende belangen, alsook door de relatieve onervarenheid van betrokken partijen. In de tweede plaats is het essentieel dat SCS over alle relevante documenten om dit proces te ondersteunen beschikt. SCS heeft de afgelopen periode hier met succes op ingespeeld.
- De clustering van projecten om te komen tot een voldoende omvang voor een DBFMO-project blijkt door de veelheid aan partijen en de verscheidenheid van belangen een erg moeilijk en kwetsbaar traject. Wel is zoals hierboven genoemd toepassing van DBFMO-constructies voor clusters van projecten kansrijk daar waar gemeenten en schoolbesturen op regionaal niveau structurele samenwerkingsverbanden aangaan voor hun huisvesting.
- Opdrachtgevers in onderwijshuisvesting hebben weinig ervaring met bouwprojecten. De keuze voor een traditionele manier van aanbesteden lijkt dan ook het meest voor de hand liggend. Het is dan ook van belang dat deze partijen tijdig over de andere vormen van aanbesteden worden geïnformeerd.
- Er lijkt zich een beweging af te tekenen waarbij opdrachtgevers (scholen en gemeenten) meer interesse tonen voor geïntegreerde contractvormen. De beweging wordt veroorzaakt door de ontwikkelingen op het terrein van brede scholen en multifunctionele accommodaties en op het terrein van duurzaamheid. Door de complexiteit van de exploitatie en het beheer van brede scholen en multifunctionele accommodaties zijn opdrachtgevers zeer bereid deze onderdelen bij gespecialiseerde marktpartijen onder te brengen. Dit geldt ook voor scholen en gemeenten met hoge ambities op het gebied van duurzaamheid of onderwijsvisie.

#### **4.1.6. Conclusie**

De verantwoordelijkheidsverdeling bij onderwijshuisvesting is complex. Het kennis en ervaringsniveau is in vergelijking met andere sectoren minder ontwikkeld. Implementatie van pps-constructies in deze sector is bewerkelijk en vergt een lange adem. De gekozen aanpak is om via concrete projecten en daaruit ontwikkelde kennisproducten de implementatie van pps-constructies te bevorderen. Gezien de organisatie van de sector en de omvang van de investering is het aantal potentiële DBFMO-projecten weliswaar beperkt maar wel in ontwikkeling. Door mede op advies van de Tweede kamer ook andere pps(-achtige) constructies dan DBFM(O) te bevorderen wordt via de implementatie van pps een sterke impuls gegeven aan de verbetering van de prijs-kwaliteitverhouding van de onderwijshuisvesting. In deze pps-achtige constructies zijn twee varianten te onderscheiden: DBM en DBMO, respectievelijk onderhoud- en exploitatierisico's liggen dan bij de opdrachtnemer.

#### **4.2 Vooruitblik 2010/2011**

In de toekomst lijkt DBFM(O) kansrijker te worden gelet op ontwikkelingen zoals de brede school en onderwijsvernieuwing. Dit geldt des te meer als via DBFM(O)-constructies de noodzakelijke verbeteringen in de onderwijshuisvesting worden versneld. De belangrijkste uitdaging is het ondersteunen van scholen en gemeenten bij de organisatie van hun huisvestingsproject en professionalisering van hun opdrachtgeverschap.

Het Servicecentrum Scholenbouw zal in 2010 verder gaan met het stimuleren van pps in de vorm van DBFMO, onder meer door de leerervaringen uit te bouwen, daarbij gebruik te maken van kennis uit andere sectoren, eventuele belemmeringen weg te nemen en de juiste voorwaarden te creëren.

In dit kader kan opgemerkt worden dat het kabinet in reactie op het beleidsadvies van de Rijksbouwmeester (Kamerstuknummer 28089, nr. 24) schreef dat, onder meer met de Rijksbouwmeester en Servicecentrum Scholenbouw, bezien wordt hoe de noodzakelijke kennisvergaring en kennisoverdracht ter bevordering van het opdrachtgeverschap op landelijk niveau georganiseerd kunnen worden. Daarbij zullen ook de PO-raad, VO-raad, schoolbesturenorganisaties en VNG nauw worden betrokken.

Mede op basis van mogelijk nog uit te voeren pilots zullen Financiën en OCW naar verwachting voor het einde van 2010 in overleg met schoolbesturen en VNG beslissen over het vervolg van het Servicecentrum Scholenbouw en de vervolgaanpak van de introductie van DBFM(O) bij onderwijshuisvesting.

## Appendix: Analyse Onderwijshuisvesting

### *Inleiding*

In november 2008 is het Servicecentrum Scholenbouw opgericht. Het Servicecentrum Scholenbouw is verantwoordelijk voor het implementeren van DBFM(O) bij onderwijshuisvesting. Deze stichting is (mede) opgericht door én voor de scholen en gemeenten. OCW en Financiën geven in principe tot eind 2010 subsidies. Medio 2010 zal zowel op basis van het gerealiseerde en in de toekomst verwachte aantal DBFM(O) PPC's alsook op basis van de gerealiseerde en in de toekomst verwachte aantal afwegingen bij andere pps contractvormen (zoals DBM projecten) worden besloten over de toekomst van het Servicecentrum Scholenbouw. Hierbij is het vooral aan de schoolbesturenorganisaties en de VNG om op basis van hun verantwoordelijkheid te beslissen of en zo ja, hoe zij verder willen met het huisvestingsvraagstuk.

### *Doelstellingen*

Het doel van het Servicecentrum Scholenbouw is het verbeteren van de prijs-kwaliteitverhouding van onderwijshuisvesting in het primair en voortgezet onderwijs, door toepassing van integrale contracten. Het Servicecentrum Scholenbouw richt zich op huisvesting van het primair en voortgezet onderwijs. Dit veld is decentraal georganiseerd en bestaat uit circa 1600 schoolbesturen en 431 gemeenten.

De strategie van het Servicecentrum Scholenbouw om haar missie te verwezenlijken, is gebaseerd op het principe dat de innovatieve voorhoede de paden baant voor de grotere groep die gaat volgen. Spraakmakende cases dienen als voorbeeld om op grotere schaal navolging te vinden.

De toepassing van deze integrale contracten wordt gestimuleerd door de uitvoering van zogenaamde pilotprojecten. Er is daarbij door het Servicecentrum Scholenbouw een onderverdeling gemaakt tussen de zogenaamde DBFMO projecten (> € 10 mln) en DBM projecten (< € 10 mln). De laatste categorie is zonder private financiering. Met het Servicecentrum Scholenbouw zijn (cumulatief) de volgende doelen voor 31 december 2010 afgesproken.

- Bij 30 pilotprojecten (waarvan vijf DBFM(O)) moet een transparante afweging zijn gemaakt, op basis van de uitgangpunten van een PPC;
- Bij 20 pilotprojecten (waarvan tenminste twee DBFM(O)) moet een besluit zijn genomen om het project via een integrale contractvorm uit te voeren.

Uit 2009 zijn met betrekking tot de DBM projecten tien transparante afwegingen en vijf besluiten om het project via een integrale contractvorm uit te voeren gerealiseerd. Deze projecten worden thans verder voorbereid tot aanbesteding.

In 2009 zijn er drie DBFM(O) PPCs uitgevoerd. Deze PPCs hebben, vanwege de dit rapport beschreven omstandigheden, niet tot besluit tot DBFM(O) aanbesteding geleid. In de pijplijn voor 2010 zitten naar verwachting twee á drie DBFM(O) PPCs.

Een positieve ontwikkeling op het DBFM(O) vlak is de vooraankondiging van de aanbesteding van de Internationale School Eindhoven. Gemeente en schoolbestuur tekenden, drie jaar na de uitvoering van de PPC, op 2 december 2009 de intentieovereenkomst tot een DBFM(O) aanbesteding. Men hoopt de Internationale School Eindhoven als voorbeeld te kunnen gebruiken. Het Servicecentrum Scholenbouw is verder druk doende met de PPC's bij de Aloysius Stichting Onderwijs Jeugdzorg in Eindhoven en het Leo Vroman College in Gouda.

### *Oorzaken waarom DBFM(O) niet van de grond komt*

Bovengenoemde doelstellingen zijn wat betreft DBFM(O) nog onvoldoende gerealiseerd. De oorzaken hiervan worden onderstaand toegelicht.

Het Nederlandse onderwijsveld is decentraal georganiseerd en kent een groot aantal, vaak kleine, opdrachtgevers. Deze opdrachtgevers hebben meestal geen tot weinig ervaring met bouwprojecten. De huidige situatie van de huisvesting is (erg) matig en de beschikbare budgetten beperkt. Geïntegreerde contractvormen zoals DBFM(O) zijn voorts nog een onbekend fenomeen. De professionaliteit van de opdrachtgevers is dan ook wisselend en meestal (erg) laag. Ook is er geen landelijke registratie van projecten, waardoor het lastig blijkt nieuwe projecten te traceren.

Verder geldt dat de bekostigingsstromen en rolverdeling erg complex zijn. Gemeenten ontvangen (via het gemeentefonds) geld voor de bouw van scholen in het primair en voortgezet onderwijs. De

schoolbesturen ontvangen jaarlijks een bedrag voor de kosten van onderhoud, schoonmaken en energiekosten. Deze gescheiden geldstromen kunnen leiden tot tegenstrijdige belangen: de gemeente heeft belang bij lage investeringskosten, terwijl het schoolbestuur de exploitatie (de kosten voor onderhoud en energie) zo laag mogelijk wil houden. De schoolbesturen zijn volgens de wet bouwheer en juridisch eigenaar. Het schoolbestuur kan het bouwheerschap overdragen aan de gemeente. In de praktijk gebeurt dat vaak bij complexere bouwprojecten als multifunctionele accommodaties en brede scholen. Daarnaast fungeert de gemeente als vergunningverlener en toezichthouder.

Tot slot geldt dat volgens het Servicecentrum Scholenbouw, projecten groter van € 15 miljoen in het primair en voortgezet onderwijs weinig voorkomen. Ruim 70 procent van de projecten in het primair en voortgezet onderwijs is immers kleiner dan € 15 miljoen. Een bundeling van projecten lijkt voor de hand liggend. Ervaring daarentegen, zoals bij het scholenproject in Vught in 2008/2009 waar vier basisscholen gelijktijdig zouden bouwen en Brummen met negen scholen, heeft bewezen dat dit vanwege het grote aantal betrokken partijen moeizame trajecten blijken te zijn.

#### *Oplossingsrichtingen*

De volgende oplossingsrichtingen zijn ingezet om DBFM(O) alsnog van de grond te krijgen.

Vanwege de diversiteit van de scholenbouwprojecten heeft het Servicecentrum Scholenbouw haar wervingstrategie aangescherpt om de verschillende segmenten effectief te benaderen. Deze segmenten zijn (i) DBFMO voor grote projecten of clusters van projecten, (ii) huur, via woningbouwcorporatie en ontwikkelaars en (iii) DBM(O) voor middelgrote en wat kleinere projecten (tussen de € 5 en 10 miljoen, private financiering is bij deze projecten eruit gelaten met oog op de transactiekosten). Binnen deze segmenten worden gelijksoortige projecten voor de begeleiding en kennisontwikkeling geclusterd in zogenaamde Communities of Practice. Via deze werkwijze wordt ook de noodzakelijke betrokkenheid van de markt georganiseerd.

Voorts heeft het Servicecentrum Scholenbouw gezien de trage en vaak onvoorspelbare voortgang van de projecten in het najaar van 2009 besloten het aantal kandidaat-pilots te verhogen naar 50. In dit verband zullen in 2010 twee campagnes worden gevoerd en zal het Servicecentrum Scholenbouw haar activiteiten met betrekking tot de acquisitie intensiveren. Het Servicecentrum Scholenbouw gebruikt daartoe drie kanalen, te weten (i) schoolbesturenorganisaties en VNG, (ii) netwerkpartners" als PO- en VO-raad, Raad van Advies, Steunpunt Brede Scholen en (iii) de markt daaronder begrepen de brancheorganisaties in de bouw- en advieswereld. In alle drie gevallen staan naast de acquisitie, de kennisoverdracht en creatie van draagvlak centraal. Dit kan door middel van bijeenkomsten, lezingen en in het geval van de markt, het sluiten van convenanten ter stimulering van geïntegreerde scholenbouw. Het in november 2009 gesloten convenant met de vertegenwoordigers in de bouwsector waarbij deze zich committeren om geschikte DBFM(O) projecten ook bij het Servicecentrum Scholenbouw aan te melden, is hier een voorbeeld van.

Toepassing van DBFM(O)-constructies voor clusters van projecten is kansrijk daar waar gemeenten en schoolbesturen op regionaal niveau structurele samenwerkingsverbanden aangaan voor hun huisvesting. Deze verbanden kunnen dan optreden als gedelegeerd opdrachtgever. Met name de financiële instellingen hebben aangegeven dat een goed georganiseerd opdrachtgeverschap, dat behoorlijke volumes wegzet, voor hen een noodzakelijke voorwaarde is. Via het Servicecentrum Scholenbouw, de sectororganisaties en de VNG wordt onderzocht hoe vorming van dergelijke samenwerkingsverbanden bevorderd kan worden.

Tot slot is ervoor gekozen de begeleiding van projecten te intensiveren. Hiertoe is het Servicecentrum Scholenbouw in 2010 uitgebreid met twee projectmanagers.

#### *Criteria voor de afweging over vervolgaanpak*

De subsidie van OCW en Financiën (jaarlijks in totaal maximaal € 1 miljoen) loopt in 2010 af. De oorspronkelijke gedachte was dat het Servicecentrum Scholenbouw aan het eind van deze periode, hetzij voldoende bekendheid en draagvlak bij gemeenten en scholen voor deze contracteringsvorm had gerealiseerd waardoor de organisatie niet langer nodig was, dan wel een zodanig sterk toekomstperspectief zou hebben dat de scholenbesturenorganisaties en gemeenten de organisatie graag zelfstandig willen voortzetten.

Voor het einde van 2010 zal het Rijk naar verwachting beslissen of zij haar activiteiten voor geïntegreerde contractvormen bij scholenbouw (al dan niet via het SCS) zal voortzetten. Zonder op de beslissing vooruit te lopen, kan nu worden meegedeeld dat naast een concrete realisatie van de gestelde targets de volgende aspecten bij deze beslissing een rol spelen: zoals de wenselijkheid van een aanspreekpunt dat bestaat uit en gedragen wordt door sectorgenoten, alsook door partijen die verantwoordelijk zijn voor de investeringsbeslissingen bij scholen (o.a. OCW, de schoolbesturenorganisaties, VNG) en de wenselijkheid van een plek waar alle relevante informatie wordt verzameld en indien nodig verder wordt ontwikkeld.

## **BIJLAGE 5. Zorghuisvesting**

In dit hoofdstuk wordt voor zorghuisvesting een terugblik over 2008 en 2009 gegeven alsmede een vooruitblik naar 2010 en 2011. In de appendix is een meer gedetailleerde analyse gemaakt over DBFM(O) bij zorghuisvesting.

### **5.1 Terugblik 2008/2009**

#### **5.1.1. Inleiding**

De ministeries van Financiën en VWS hebben de afgelopen periode de toepassing van DBFM(O)-contracten bij de ontwikkeling van zorgvastgoed gestimuleerd. Dit gebeurt bijvoorbeeld door het voeren van gesprekken met zorginstellingen, bouwers, financiers en andere relevante partijen, alsook door het organiseren van bredere bijeenkomsten over pps&zorg. Meest recentelijk is dit gebeurd op 11 februari 2010 toen op het Ministerie van Financiën een door VWS en Financiën exclusief voor zorgvastgoedbeslissers georganiseerd seminar over pps&zorg plaatsvond. Vooralsnog hebben deze inspanningen niet geleid tot aanbesteding van zorgvastgoed aan de hand van een DBFM(O)-contract.

#### **5.1.2. Projecten**

Er zijn nog geen DBFM(O) projecten.

#### **5.1.3. PPC's**

Sinds de vorige voortgangsrapportage zijn er in de zorgsector geen PPC's afgerond waarbij de Rijksoverheid betrokken is geweest.

#### **5.1.4. Inbedding pps in de organisatie en besluitvorming**

In het Nederlandse zorgstelsel is de beslissingsbevoegdheid aangaande investeringen in zorgvastgoed gedelegeerd naar het niveau van de individuele zorginstellingen. De rol van de Rijksoverheid is zodoende beperkt tot het stimuleren van toepassing van DBFM(O)-contracten door voorlichting en het – waar mogelijk – wegnemen van drempels die toepassing van DBFM(O)-contracten in de weg staan.

### **5.2 Vooruitblik 2010/2011**

Voor de Rijksoverheid blijft de uitdaging in de komende periode om het concept DBFM(O) ingang te laten vinden bij de vastgoedbeslissers in de zorgsector, en hen er van te overtuigen dat toepassing van dit concept meerwaarde kan hebben bij de ontwikkeling van zorgvastgoedplannen. Daarbij is het van belang rekening te houden met het feit dat in het Nederlandse zorgstelsel de verantwoordelijkheid voor de investeringsbeslissing – en dus ook de verantwoordelijkheid voor het wel of niet toepassen van DBFM(O) – ligt bij zorginstellingen zelf. De verantwoording over de door zorginstellingen aan vastgoedontwikkeling bestede publieke middelen (zorgpremies) is een zaak van de investeringsbeslissers in de zorg.

Daarnaast bestaat er een rol voor de Rijksoverheid bij het wegnemen van eventueel nog bestaande drempels voor DBFM(O). In de regelgevende sfeer valt bijvoorbeeld te denken aan de waarborg van het WfZ die alleen aan een zorginstelling zelf en niet aan een DBFM(O)-opdrachtnemend consortium gegeven kan worden. Ook wordt de BTW vaak genoemd als mogelijke drempel. Hierover heeft de minister van Financiën al in 2005 de Kamer geïnformeerd. (Kamerstuknummer 28753, nr. 7). Kort gezegd is de strekking van de brief dat als een zorginstelling aantoonbaar is dat het door de BTW komt dat een door DBFM(O) gecreëerde meerwaarde volledig teniet zou worden gedaan, de minister van Financiën onder voorwaarden bereid is om te bezien of compensatie mogelijk is.

Tekstbox – BTW: wel of geen drempel bij toepassing van DBFM(O) in de zorg?

Niet zelden wordt de BTW opgevoerd als belemmerende factor om DBFM(O) succesvol in de zorg toe te passen. De BTW lijkt een meerwaardeverminderende doch geen DBFM(O)-belemmerende factor. Immers: ook bij traditionele aanbesteding betaalt een zorginstelling nu al BTW die het niet kan terugvorderen; alle zorgdienstverlening is immers (op basis van Europese regelgeving) BTW-vrijgesteld. Dat betekent dat een zorginstelling nu voor het ontwerp, de bouw en (een deel van) het onderhoud al BTW betaalt. In een DBFM(O)-contract zijn alle levensfasen van een gebouw in één contract verenigd, en zou ten opzichte van traditionele aanbesteding (een deel van) de 'M' en de 'O' uitbesteed worden.

– Rekenvoorbeeld

In het geval van een totale contractwaarde van € 200 miljoen, en toepassing van DBFM(O) zou een (ex ante berekende) meerwaarde van 10% opleveren, dan is de meerwaarde € 20 miljoen. Het gros van de contractkosten zal zijn voor de bouw, maar verondersteld dat het deel 'Operate' en (het in eigen beheer gedane) 'Maintain' 15% van de totale som is – EUR 30mln. Als over die € 30 miljoen BTW verschuldigd is die onder traditionele aanbesteding niet verschuldigd is, dan moet (19% van € 30 miljoen) bijna € 6 miljoen BTW afgedragen worden. Die gaat ten koste van de verwachte 10% of € 20 miljoen meerwaarde. Natuurlijk: er is sprake van een minder hoge meerwaarde, maar evengoed is de meerwaarde door het toepassen van DBFM(O) nog steeds positief – en aanmerkelijk! In dit voorbeeld nog immer 7 procent, of € 14 miljoen

Los van mogelijk noodzakelijke of wenselijke aanpassingen in regelgeving zijn er voor het stimuleren van toepassing van DBFM(O) in de zorgsector andere uitdagingen waar de Rijksoverheid de sector mogelijk mee kan helpen – al moet opgemerkt worden dat al veel gedaan is (voorlichting, publicaties, modelcontract). Onderzocht zal worden of het mogelijk is om zorgspecifieke outputspecificaties te ontwikkelen om transactiekosten verder te verlagen. Voor een (eerste) DBFMO-project zijn de transactiekosten hoger omdat in Nederland zulke outputspecificaties nog niet eerder ontwikkeld zijn. Individuele zorginstellingen hikken tegen deze drempel aan. Normaliter is de ontwikkeling van specificaties uiteraard projectspecifiek, maar onderzocht zal worden of het mogelijk is te komen tot specificaties voor een algemeen 'standaard' ziekenhuis.

Ook zal onderzocht worden of er mogelijkheden zijn om de financieringsstructuur van het DBFM(O)-model (zoals gehanteerd in andere sectoren) aan te passen aan de kenmerken van de Nederlandse curatieve zorgsector die verscheidene onzekere financieringsstromen kent. Hierbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan het creëren van meer financiële zekerheden door medisch specialisten en/of verzekeraars een rol te laten spelen in de eigendomsstructuur van het consortium.

Op basis van mogelijk nog uit te voeren pilots en in overleg met de zorginstellingen zullen Financiën en VWS naar verwachting voor het einde van 2010 beslissen wat de vervolgaanpak wordt voor de introductie van DBFM(O) bij zorghuisvesting.

## Appendix: Analyse Zorghuisvesting

### *Inleiding*

Ondanks alle inspanningen van de afgelopen jaren is er thans nog geen DBFM(O) pilot in de zorg. Op 11 februari 2010 hebben VWS en Financiën een breed seminar over DBFM(O) in de zorg georganiseerd waarvoor waren uitgenodigd degenen die de beslissingen over zorgvastgoed nemen. Tijdens dit seminar is een rapport van TNO over DBFM(O) in de zorg gepresenteerd aan de ministers van VWS en Financiën. Mede op basis van de uitkomsten van dit seminar alsmede verdere vervolgacties zullen VWS en Financiën naar verwachting voor het einde van 2010 beslissen of en zo ja, hoe zij verder willen met DBFM(O) in de zorg.

### *Doelstellingen*

Ten aanzien van zorghuisvesting is de doelstelling dat DBFM(O) succesvol wordt toegepast bij een zorginstelling (cure) in Nederland en dat het concept DBFM(O) voor zorginstellingen met vastgoedplannen een reëel alternatief is naast traditionele bouworganisatievormen.

Uitgangspunt is dat het concept DBFM(O) ook in de Nederlandse gezondheidszorg kansen biedt om efficiëntie bij vastgoedontwikkeling te vergroten en zo meerwaarde realiseert. Deze meerwaarde komt tot uitdrukking in mogelijke financiële besparingen (zie kader) en het ontlasten van zorgprofessionals, zonder dat het opdrachtnemende consortium verantwoordelijkheden krijgt ten aanzien van het primaire proces: het verlenen van zorg.

#### Tekstbox – Rekenexercitie besparingspotentie

Cijfermatig bezien biedt de Nederlandse zorgsector een enorm potentieel voor DBFM(O). De omvang van het Budgettair Kader Zorg is circa €60 miljard. (begroting 2010). Grofweg € 15 miljard was bestemd voor de curatieve (ziekenhuis) zorg. Ziekenhuisorganisaties besteden gemiddeld tussen de 10 en 15 procent van hun inkomsten aan hun vastgoed (circa € 2 miljard). Een besparing van 10 procent op vastgoeduitgaven zal dus grote financiële voordelen kunnen hebben, die in de orde grootte van € 200 miljoen liggen.

### *Oorzaken waarom DBFM(O) niet van de grond komt*

Bovengenoemde doelstellingen zijn nog onvoldoende gerealiseerd. De oorzaken hiervan worden onderstaand toegelicht.

Op basis van contacten in de zorgsector is de inschatting dat er verschillende oorzaken zijn waarom DBFM(O) in de Nederlandse zorgsector vooralsnog niet wordt toegepast: percepties bij zorgvastgoedbeslissers over pps, een systeemrichting die niet bevorderlijk is voor snelle invoering van pps in de vorm van DBFM(O), en een relatief hoge drempel vis-à-vis traditionele vormen van vastgoedontwikkeling. Tenslotte kan nog gewezen worden op de (tijdelijke) factor van een ongunstig investeringsklimaat – dat maakt het voor alle soorten contracten voor zorgvastgoedontwikkeling lastig om rond te komen.

- Verscheidene negatieve ervaringen met PFI-zorgprojecten in Engeland in de jaren '90 hebben bij zorgvastgoedbeslissers er toe geleid dat er een negatieve perceptie is ontstaan rondom DBFM(O) in de zorg. De perceptie is dat de contracten langlopende dwangbuizen zijn die de kwaliteit van de zorg in Engeland verslechterd hebben. Alhoewel zeker in de eerste PFI zorgprojecten in Engeland er relatief weinig aandacht was voor flexibiliteitsissues, zijn er in meer recente PFI contracten clausules ingebouwd die meer en betere mogelijkheden bieden voor variaties. Deze ontwikkeling heeft de reeds bestaande negatieve perceptie ten aanzien van flexibiliteit echter niet doen wegnemen. Verder heeft het in Nederland niet geholpen dat er bij twee ziekenhuizen PPC's zijn uitgevoerd waarna – ondanks het feit dat deze bij beide projecten meerwaarde aantoonde – er geen pps-project gekomen is. In beide gevallen is om niet-pps-redenen besloten het project niet in een pps uit te voeren. Desondanks is de beeldvorming ontstaan dat pps niet werkt. Aanvullend daarop is het zo dat het concept DBFM(O) in de Nederlandse zorgsector nog steeds vrij onbekend is. DBFM(O) wordt in steeds meer landen in Europa toegepast. In (o.m.) het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk, Spanje, Portugal, Zweden en Italië wordt de laatste jaren meer en meer gebruik gemaakt van DBFM(O) bij zorgvastgoedprojecten.
- De systeemrichting van financiering van het Nederlands zorgstelsel (publieke financiering op macroniveau door middel van verplicht af te dragen zorgverzekeringspremies bekostigen op microniveau opererende private zorginstellingen) maakt dat de 'F' in DBFM(O) bij toepassing

van pps in de vorm van DBFM(O) in de zorgsector een uitdaging vormt. In andere Europese landen is de introductie van DBFM(O) makkelijker omdat de verantwoordelijkheid voor kapitaalinvesteringen in overheidshanden ligt. Ofwel rechtstreeks door de staat ofwel op het niveau van provincie, Bundesland of *departement* is sprake van vergoeding van kosten van de gezondheidszorg vanuit belastinggelden. Dat maakt dat de financier van een DBFM(O)-opdrachtnemend consortium meer zekerheid heeft over de vraag of de opdrachtgevende zorginstelling gedurende de volledige looptijd van het contract in staat zal zijn de beschikbaarheidsvergoeding te betalen. In de Nederlandse setting – en dit geldt overigens ook voor het aantrekken van financiering door de zorginstelling zelf – zal meer gekeken worden naar de kredietwaardigheid van het ziekenhuis, die o.m. mede bepaald wordt door de lengte van de contracten met zorgverrichtingen-afnemende verzekeraars. Naarmate die contracten langer lopen zal het vertrouwen van de financier in de betalingscapaciteit van de zorginstelling over de lengte van het DBFM(O)-contract toenemen.

- Voor een individuele zorginstelling loont het veelal niet om zelf DBFM(O) kennis/expertise op te bouwen, want een groot vastgoedproject is vaak 'once in a lifetime'. Ten opzichte van vastgoedrealisatie die op traditionele wijze ontwikkeld wordt is toepassing van pps nog steeds een 'avontuur'. Ondanks het feit dat er vanuit de overheid al een model-DBFM(O)-contract beschikbaar is en dat PPC-handleidingen publiekelijk toegankelijk zijn, kiezen veel zorginstellingen bij de ontwikkeling van hun vastgoedplannen voor een traditionele benadering.
- Strikt genomen bestaan er met het verdwijnen van het bouwregime geen institutionele belemmeringen meer om voor DBFM(O) te kiezen. Met de invoering en uitbreiding van integrale tarieven (inclusief kapitaallasten) is de kapitaallastenverantwoordelijkheid verschoven, en dit geeft ziekenhuizen een prikkel om DBFM(O) te overwegen bij hun investeringsbeslissingen. Het vigerende bekostigingstelsel is momenteel echter niet volledig uitgekristalliseerd en bevat nog onzekerheden voor potentiële financiers van zorgvastgoed. Gecombineerd met de huidige kredietcrisis leiden deze tot het uitstel van vastgoedinvesteringen door ziekenhuisorganisaties. Dat geldt voor traditionele, maar ook andere contractvormen waaronder DBFM(O). Er zijn verschillende ziekenhuizen met investeringsplannen, en alhoewel traditionele financiers en nieuwe investeerders interesse tonen voor investeringen in zorgvastgoed, blijkt uit cijfers dat nieuwbouwprojecten bij ziekenhuisorganisaties vooralsnog nauwelijks gerealiseerd worden. De plannen worden op ijs gezet omdat het ziekenhuizen niet lukt kapitaal aan te trekken om nieuwbouwprojecten te financieren.

#### *Oplossingsrichtingen*

De volgende oplossingsrichtingen zijn ingezet om DBFM(O) alsnog van de grond te krijgen.

Los van mogelijk noodzakelijke of wenselijke aanpassingen in regelgeving zijn er voor het stimuleren van toepassing van DBFM(O) in de zorgsector andere uitdagingen waar de Rijksoverheid de sector mogelijk mee kan helpen – al moet opgemerkt worden dat al veel gedaan is (voorlichting, publicaties, modelcontract). Onderzocht zal worden of het mogelijk is voor de sector zorgspecifieke outputspecificaties te ontwikkelen om transactiekosten verder te verlagen. Voor een (eerste) DBFM(O)-project zijn de transactiekosten hoger omdat in Nederland zulke outputspecificaties nog niet eerder ontwikkeld zijn. Individuele zorginstellingen hikken tegen deze drempel aan. Normaliter is de ontwikkeling van specificaties uiteraard projectspecifiek, maar onderzocht zal worden of het mogelijk is te komen tot specificaties voor een algemeen 'standaard' ziekenhuis.

Ook zal onderzocht worden of er mogelijkheden zijn om de financieringsstructuur van het DBFM(O)-model (zoals gehanteerd in andere sectoren) aan te passen aan de kenmerken van de Nederlandse curatieve zorgsector die verscheidene onzekere financieringsstromen kent. Hierbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan het creëren van meer financiële zekerheden door medisch specialisten en/of verzekeraars een rol te laten spelen in de eigendomsstructuur van het consortium.

De kennisdisseminatie is en wordt bewerkstelligd door bilaterale gesprekken bij individuele zorginstellingen, bouwers, financiers, consultants etc., alsook door het organiseren van een seminar over zorg en pps zoals dat bijvoorbeeld plaatsvond op 11 februari 2010.

De rijksoverheid kan én wil niet afdwingen dat DBFM(O) wordt toegepast: het systeem is zoals het is. Iedereen draagt zorgpremies af aan verzekeraars, verzekeraars vergoeden ziekenhuizen en ziekenhuizen nemen zelf de beslissing over de aanwending van middelen, inclusief omvangrijke en langlopende kapitaalinvesteringen.

*Criteria voor afweging over vervolgaanpak*

Voor het einde van 2010 zal naar verwachting besloten worden of het Rijk doorgaat met het stimuleren van toepassing van pps in de vorm van DBFM(O) in de zorgsector, en of doorgedaan zal worden met het behalen van de doelstelling: succesvolle implementatie van DBFM(O) bij vastgoedrealisatie in de zorgsector.

De criteria voor het nemen van die beslissing zijn: de mogelijke levensvatbare pps-initiatieven die voortvloeien uit het op 11 februari 2010 gehouden seminar over pps&zorg en de haalbaarheid van het ontwikkelen van generieke zorgspecifieke outputspecificaties (zoals hierboven beschreven).

Verder zijn er raakvlakken met discussies en mogelijke beslissingen over de rol van privaat kapitaal in de zorg, wel of geen verdere invulling van marktwerking in de zorg, vrijgave B-segment en al dan niet herinvoering van (partiële) garanties ter dekking van kapitaallasten.

Mocht er op basis van genoemde overweginggronden geen uitzicht zijn op de ontwikkeling van een (of meer) DBFM(O)-pilot project(en), dan zal geconcludeerd worden dat de implementatie van DBFM(O) in de Nederlandse zorgsector ofwel meer tijd nodig heeft, ofwel een brug te ver is.

## BIJLAGE 6. Infrastructuur bij Decentrale overheden

Naar aanleiding van de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Ruding is het Rijk eind 2008 gestart met de introductie van DBFM(O) bij infrastructuurprojecten van decentrale overheden. Tot op heden zijn er geen DBFM(O) projecten en/of PPC's uitgevoerd. In dit hoofdstuk wordt derhalve alleen een vooruitblik gegeven naar 2010 en 2011. In de appendix is een meer gedetailleerde analyse gemaakt over DBFM(O) bij infrastructuur van decentrale overheden.

### 6.1 Vooruitblik 2010/2011

Naar aanleiding van de kabinetsreactie d.d. 28 oktober 2008 (Kamerstuknummer 28753, nr.15) op het advies van de Commissie Private Financiering van Infrastructuur is bij gemeenten, provincies en stadsregio's onderzoek verricht naar hun behoefte aan kennis en ervaring over de toepassing van pps in de vorm van Design-Build-Finance-Maintain contracten (DBFM) bij hun infrastructuurprojecten. DBFM is potentieel interessant voor decentrale infrastructuur projecten met een projectomvang groter dan € 60 mln. Doorgaans zijn de provincies en/of grote gemeenten opdrachtgever van dergelijke projecten. Tevens zijn stadsregio's vaak betrokken bij de bekostiging van grote projecten binnen de betreffende gebieden.

Voorop staat dat decentrale overheden zelf verantwoordelijk zijn voor de aanbesteding van hun infrastructuurprojecten. Zij beslissen dan ook over het wel of niet toepassen van DBFM. Het is daarom essentieel voor een succesvolle toepassing van DBFM dat de bestuurders van decentrale overheden kennis nemen van en overtuigd raken van de mogelijkheden van DBFM alsmede 'ownership' gaan voelen voor DBFM. De beoogde eindsituatie is dat decentrale overheden DBFM integreren in de eigen besluitvormingsprocessen. Alleen dan kan DBFM echt van de grond komen, net zoals dit bij het Rijk is gebeurd.

De minister van Verkeer en Waterstaat en de minister van Financiën hebben op 14 juli 2009 (Kamerstuknummer 28753, nr. 19) een brief aan de Tweede Kamer gestuurd over dit onderzoek en de vervolgstappen. De uitkomst van het onderzoek was dat vertegenwoordigers van provincies (IPO), gemeenten (VNG en G4) en stadsregio's (SkVV) te kennen hebben gegeven dat zij behoefte hebben aan kennis en ervaring over DBFM. Maar ten aanzien van de praktische toepassing van DBFM zijn er begrijpelijkerwijs nog vragen en mogelijk barrières, zoals het politieke afwegingsproces op decentraal niveau, de geringe bewustwording over DBFM en koudwatervrees. De meerwaarde van DBFM wordt over het algemeen wel erkend door decentrale overheden, maar er heerst de begrijpelijke opvatting van 'eerst zien, dan geloven' of DBFM in een specifiek praktijkgeval werkt.

In de brief zijn daarom twee aanbevelingen gedaan:

#### 1. Uitvoeren van pilotprojecten

Om inzichtelijk te maken hoe DBFM werkt bij decentrale infrastructuurprojecten zal voor een geselecteerd aantal decentrale infrastructuurprojecten een DBFM meerwaardetoets worden uitgevoerd, de zogenoemde Public Private Comparator (PPC). Hiermee wordt inzichtelijk gemaakt welke meerwaarde DBFM kan bieden. Ook zal in het kader van de pilot duidelijk worden gemaakt hoe DBFM past binnen het politieke afwegingsproces en op welke wijze de opdrachtgever dit het beste kan managen.

VenW en Financiën zijn bereid om onder bepaalde voorwaarden bij deze pilots te faciliteren. De beide ministeries zijn bereid om gratis expertise beschikbaar te stellen. Ook is Financiën bereid om de helft van de kosten van een PPC te vergoeden, mits de decentrale overheid de andere helft betaalt. Het voortouw en de verantwoordelijkheid blijven bij de decentrale overheden liggen. Het zijn immers hun projecten.

#### 2. Vergroten bekendheid met DBFM

Door een gerichte communicatie zal de bewustwording over DBFM bij decentrale bestuurders worden vergroot.

Het aantal meldingen voor pilotprojecten is tot nu toe gering. Er zijn momenteel nog geen PPC's uitgevoerd. Mede naar aanleiding hiervan hebben de minister van Verkeer en Waterstaat en de minister van Financiën op 15 februari jl. 24 brieven gestuurd aan gedeputeerden, wethouders en stadsregio bestuurders. Deze brief is bedoeld om de bestuurders beter bekend te maken met DBFM en hen alsnog op te roepen om pilotprojecten aan te dragen. Tevens is gevraagd om na te denken

over de wijze waarop DBFM bij decentrale overheden kan worden gestimuleerd en over de mogelijkheden voor decentrale overheden om zich aan te sluiten bij de netwerkorganisatie PPS bij het Rijk. Het is thans nog steeds mogelijk om pilots aan te melden. Het voornemen is om naar aanleiding van deze brieven een bestuurlijk overleg te organiseren tussen het Rijk en de decentrale overheden.

Op basis van de respons op bovengenoemde brieven, mogelijk nog uit te voeren pilots en in overleg met decentrale overheden zullen Financiën en VenW naar verwachting voor het einde van 2010 beslissen wat de vervolgaanpak wordt voor de introductie van DBFM bij infrastructuur van decentrale overheden.

## Appendix: Analyse Infrastructuur Decentrale overheden

### *Inleiding*

Naar aanleiding van de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Ruding hebben VenW en Financiën samen met IPO, VNG, G4, SkVV en PIANOo onderzoek gedaan naar de behoefte aan kennis/expertise over DBFM(O) bij decentrale overheden. Uit het onderzoek bleek dat deze behoefte aanwezig was en dat vooral provincies en stadsregio's opdrachtgever zijn van projecten die geschikt zijn voor DBFM(O).

De decentrale overheden hebben een globale inventarisatie uitgevoerd teneinde een indicatie te geven van de orde van grootte van het aantal decentrale infrastructuurprojecten dat potentieel in aanmerking komt voor DBFM. Hieruit komt het volgende beeld naar voren. Er zijn enkele tientallen provinciale projecten met een gemiddelde omvang van € 200 mln (voornamelijk wegen, maar ook openbaar vervoer), waarover tot 2015 uitvoeringsbesluiten worden voorbereid. Daarnaast zijn er minstens 20 projecten (opnieuw voornamelijk wegen, maar ook openbaar vervoer) met een gemiddelde omvang van € 350 mln waarbij stadsregio's betrokken zijn. Per project zal uiteraard moeten worden afgewogen of DBFM meerwaarde kan opleveren, maar in potentie lijken er dus voldoende decentrale projecten te zijn die in aanmerking komen voor de toepassing van DBFM.

### *Doelstellingen*

Doelstelling is dat decentrale overheden zelf in staat zijn om de contractvorm DBFM toe te passen en te gebruiken bij die projecten waarbij dit de meest geëigende contractvorm is. Voorop staat dat decentrale overheden zelf verantwoordelijk zijn voor hun eigen projecten en de afweging om DBFM wel of niet toe te passen. VenW en Financiën kunnen hen hierbij faciliteren.

### *Oorzaken waarom DBFM(O) niet van de grond komt*

Bovengenoemde doelstellingen zijn nog onvoldoende gerealiseerd. De oorzaken hiervan worden onderstaand toegelicht.

De minister van Verkeer en Waterstaat en de minister van Financiën hebben op 14 juli 2009 een brief aan de Tweede Kamer gestuurd over het onderzoek naar de behoefte bij decentrale overheden aan kennis/expertise over DBFM(O) (Kamerstuknummer 28 753, nr. 19). De uitkomst van het onderzoek was dat vertegenwoordigers van provincies (IPO), gemeenten (VNG en G4) en stadsregio's (SkVV) te kennen hebben gegeven dat zij behoefte hebben aan kennis en ervaring over DBFM. Maar ten aanzien van de praktische toepassing van DBFM zijn er begrijpelijkerwijs nog vragen en mogelijk barrières, zoals:

- Het politieke afwegingsproces op decentraal niveau;
- De geringe bewustwording en kennis over DBFM;
- Koudwatervrees.

### *Oplossingsrichtingen*

De volgende oplossingsrichtingen zijn ingezet om DBFM(O) alsnog van de grond te krijgen.

De ministers van VenW en Financiën hebben in de eerder genoemde brief van 14 juli 2009 samen met de decentrale overheden aan de Tweede Kamer toegezegd om:

- Tenminste drie pilotprojecten uit te voeren om deze barrières te toetsen en indien de pilots succesvol zijn eventueel vervolgstappen te formuleren voor de implementatie van DBFM(O) bij decentrale overheden. Dit traject van pilots is thans nog gaande.
- De bewustwording over DBFM(O) bij decentrale bestuurders te vergroten door een gerichte communicatie.

Het aantal aanmeldingen voor pilotprojecten is tot nu toe gering. Er zijn momenteel nog geen PPC's uitgevoerd. Mede naar aanleiding hiervan hebben de minister van Verkeer en Waterstaat en de minister van Financiën op 15 februari jl. 24 brieven gestuurd aan decentrale bestuurders. Deze brief is bedoeld om de bestuurders beter bekend te maken met DBFM en hen alsnog op te roepen om pilotprojecten aan te dragen. Tevens is gevraagd om na te denken over de wijze waarop DBFM bij decentrale overheden kan worden gestimuleerd en over de mogelijkheden voor decentrale overheden om zich aan te sluiten bij PPS bij het Rijk. Het is thans nog steeds mogelijk om pilots aan te melden. Het voornemen is om naar aanleiding van deze brieven een bestuurlijk overleg te organiseren tussen het Rijk en de decentrale overheden.

*Criteria voor afweging over vervolgaanpak*

Op basis de resultaten van de pilots en het animo bij decentrale overheden voor DBFM zal naar verwachting voor het einde van 2010 worden beslist of en zo ja, hoe decentrale overheden verder willen met DBFM. Op basis hiervan zal worden bepaald welke afspraken gemaakt worden over de wijze waarop het Rijk hierbij kan faciliteren.

## **BIJLAGE 7. Wat is DBFM(O)?**

In dit hoofdstuk wordt een toelichting gegeven op wat DBFM(O) inhoudt en welke meerwaarde het oplevert.

### **7.1 Definitie DBFM(O)**

DBFM(O) is een geïntegreerde contractvorm. Bij DBFM(O) worden de diverse onderdelen van een bouwproject: Design, Build, Finance, Maintain en eventueel Operate integraal overgedragen van de publieke opdrachtgever aan een private opdrachtnemer, die bestaat uit een consortium van meerdere private partijen.

Voorop gesteld dient te worden dat DBFM(O) geen doel op zich is maar een middel om value for money te verkrijgen: een betere prijs-kwaliteitverhouding. De gewenste output staat bij DBFM(O) centraal. Er wordt een dienst in plaats van een product aan de markt gevraagd. Zowel in Nederland als in het buitenland heeft DBFM(O) inmiddels bewezen dat het meerwaarde oplevert. DBFM(O) is voornamelijk toepasbaar bij investeringsprojecten op het gebied van huisvesting en infrastructuur. DBFM(O) vergt uiteraard ook het nodige van de publieke opdrachtgever, zoals een bepaald niveau van professioneel opdrachtgeverschap en een daarop toegesneden interne organisatie alsmede benodigde kennis en expertise.

Per project zal moeten worden afgewogen of DBFM(O) meerwaarde kan opleveren.

### **7.2 Toets op meerwaarde van DBFM(O)**

Om te bepalen of de contractvorm DBFM(O) bij een project economisch het meest verantwoord is, wordt een Publiek-Private Comparator ("PPC") uitgevoerd. De PPC is het instrument om verschillende contractvormen met elkaar te vergelijken en inzicht te krijgen in hoeverre verwacht wordt dat een DBFM(O)-contract meerwaarde oplevert in vergelijking met traditionele aanbesteding.

Bij projecten boven de € 60 miljoen (V&W), rijksvastgoedprojecten boven € 25 miljoen (Rgd, Defensie) en onderwijshuisvestingsprojecten boven € 10 miljoen (Servicecentrum Scholenbouw) wordt standaard een PPC toegepast. Bij voldoende meerwaarde wordt in beginsel voor DBFM(O) gekozen. Onder deze drempelbedragen wegen de transactiekosten (o.a. kosten van eigen mensen en adviseurs) veelal niet op tegen de baten van DBFM(O).

Indien op basis van een PPC wordt gekozen om een DBFM(O)-aanbesteding te starten zal een zogenoemde Public Sector Comparator (PSC) worden opgesteld. De PSC geeft inzicht in de totale kosten en risico's over de levensduur van een project indien het project publiek wordt uitgevoerd. Deze berekening wordt gebruikt als benchmark om de private biedingen in een DBFM(O) aanbesteding te vergelijken met publieke uitvoering. Indien de private biedingen voordeliger zijn dan de publieke variant, dan levert DBFM(O) meerwaarde op. Hieronder wordt toegelicht waaruit deze meerwaarde bestaat.

### **7.3 Meerwaarde DBFM(O)**

De belangrijkste kenmerken van de meerwaarde van DBFM(O) zijn onderstaand weergegeven.

Zoals gezegd worden in een DBFM(O)-contract de onderdelen ontwerp, bouw, financiering, onderhoud en beheer in één keer aan een private partij overgedragen. Hierbij wordt afgesproken wat het uiteindelijke resultaat van die geïntegreerde onderdelen moet zijn, gedefinieerd in output-termen. In het geval van de aanleg van een weg betekent dit geen wegontwerp of een strook asfalt, maar een vervoerscapaciteit op een bepaald traject. Het private consortium krijgt binnen duidelijke randvoorwaarden de vrijheid hoe de door de overheid gewenste output het beste gerealiseerd kan worden. Hierdoor ontstaat de ruimte voor slimmere en betere oplossingen.

Binnen een DBFM(O) contract wordt het private consortium geprikkeld om deze ruimte optimaal te benutten door:

- De overheid betaalt alleen voor de werkelijk geleverde prestatie: De overheid betaalt niet voor bijvoorbeeld de oplevering van een strook asfalt, maar betaalt gedurende de looptijd van het project voor een dagelijkse te leveren vervoerscapaciteit in de vorm van de beschikbaarheid van de weg. Door de koppeling van betaling aan prestatie wordt de private opdrachtnemer geprikkeld om elke dag van de contractduur zijn best te doen.

- De aanbesteding van het DBFM(O) contract vindt in concurrentie plaats: Indien private partijen niet optimaal gebruik maken van de ruimte dan wint een ander het contract.
- De private opdrachtnemer heeft een sterke prikkel om ontwerpkosten, bouwkosten en onderhoudskosten inclusief de risico's daarvan optimaal op elkaar af te stemmen: Ontwerp, bouw, onderhoud en beheer worden bij één opdrachtnemer geïntegreerd. Hierdoor kan efficiencywinst worden behaald. De totale kosten over de levensduur van het project zullen voor de opdrachtgever hierdoor lager zijn dan traditioneel.

Voorts wordt men zowel aan publieke als private zijde bij een DBFM(O) als het ware gedwongen om voorafgaand risico's goed in kaart te brengen, te waarderen en vervolgens toe te delen aan die partij die de risico's het beste kan beheersen. Dit leidt tot beter risicomanagement.

Bij een DBFM(O)-contract wordt de financiering van het project aan het private consortium overgedragen. De overheid betaalt het consortium voor het project door middel van een periodieke 'beschikbaarheidsvergoeding'. Omdat de betaling afhankelijk is van de geleverde diensten, is bij de private financiers een sterke prikkel om de afgesproken diensten te leveren. De financiers worden als gevolg van dit betalingsmechanisme een "bondgenoot" van de opdrachtgever. De private financiers hebben een sterke financiële prikkel om ervoor te zorgen dat de andere private partijen binnen het consortium de afgesproken output leveren. De private financier zal scherp toezicht houden en optreden ingeval dat nodig is. Dit resulteert in:

- Life cycle optimalisatie;
- Het realiseren van de planning;
- Lagere kosten met minder kans op budgetoverschrijding;
- Betere beschikbaarheid tijdens de exploitatie door bijvoorbeeld slimmer onderhoud.

Het voordeel van deze 'disciplinerende werking' door een private financier moet uiteraard in de PPC worden afgewogen tegen het nadeel dat de kosten van privaat geld hoger zijn dan van publiek geld. De ervaring bij rijksprojecten is dat dit voordeel bij de meeste projecten opweegt tegen het nadeel.

De kredietcrisis heeft uiteraard invloed op private financiering gehad. In hoofdstuk zes wordt beschreven welke effecten de kredietcrisis kan hebben op DBFM(O) alsmede welke maatregelen het Rijk heeft genomen om eventuele negatieve effecten tegen te gaan.

#### 7.4 Financiële meerwaarde

Bovengenoemde voordelen van DBFM(O) kunnen per project onder meer worden uitgedrukt in termen van hoeveel geld wordt bespaard tijdens de levensduur van een project. In onderstaand overzicht is ter illustratie de financiële meerwaarde van enkele recente DBFM(O) projecten ten opzichte van een traditionele contractvorm weergegeven.

Voor rijkshuisvestingsprojecten wordt bij geraamde meerwaarde DBFM(O) gekozen. In de praktijk wordt doorgaans een meerwaarde van 5-15% gehaald.

| Projectnaam                        | Ex ante berekende PPC meerwaarde | Gerealiseerde meerwaarde t.o.v. PSC (n.f.c.) <sup>a)</sup> |
|------------------------------------|----------------------------------|--|
| Renovatie ministerie van Financiën | 10%                              | 14 à 16%   |
| PPS Kromhout Kazerne               | 9 à 11%                          | 14 à 16%   |
| A59                                | 10%                              | 13 à 15%   |
| N31                                | 7%                               | 17 à 19%   |
| HSL bovenbouw                      | n/a                              | 4 à 6%   |
| Tweede Coentunnel                  | 5%                               | 16 à 18%   |
| Montaigne Lyceum                   | 9%                               | 15 à 17%   |

<sup>a)</sup> n.f.c. = na *financial close*

Bovengenoemde DBFM(O) projecten hebben in totaal geleid tot een kostenbesparing van tenminste ca. € 700 miljoen ten opzichte van traditionele aanbesteding.