

Luttenbergstraat 2  
Postbus 10078  
8000 GB Zwolle  
Telefoon 038 499 88 99  
Fax 038 425 48 88  
overijssel.nl  
postbus@overijssel.nl

RABO Zwolle 39 73 41 121

**Inlichtingen bij**  
mw. H.K. van Dijk - de Leeuw  
Telefoon 038 499 97 73  
HK.v.Dijk-d.Leeuw@overijssel.nl

Provinciale Staten van Overijssel

<b>PROVINCIALE STATEN VAN OVERIJSSSEL</b>					
Reg.nr. <i>PS/2012/245</i>					
Dat. ontv.:		<b>27 APR 2012</b>			
Routing					
					a.d.
					Bijl.:

Statenvragen de heer J. Westert ChristenUnie.

**Datum**  
24.04.2012  
**Kenmerk**  
2012/0118683  
**Pagina**  
1

---

Toezening aan Provinciale Staten met oogmerk:  
 ter informatie  
 anders, en wel:

---

**Bijlagen**

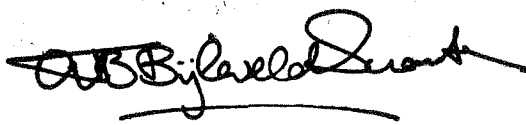
I. Beantwoording vragen ChristenUnie inzake DBFMO (bijgevoegd)

Het lid van uw Staten, de heer Westert heeft ons vragen gesteld over toepassen van de aanbestedingsmethodiek DBFMO door de provincie Overijssel.

Onze antwoorden op de gestelde vragen doen wij u hierbij ter informatie toekomen.

Gedeputeerde Staten van Overijssel,

voorzitter,



secretaris,



26. APR 2012

Luttenbergstraat 2  
Postbus 10078  
8000 GB Zwolle  
Telefoon 038 499 88 99  
Fax 038 425 48 88  
overijssel.nl  
postbus@overijssel.nl



RABO Zwolle 39 73 41 121

De heer J. Westert  
Putter 1  
7731 KL OMMEN

**Inlichtingen bij**  
mw. H.K. van Dijk - de Leeuw  
Telefoon 038 499 97 73  
HK.v.Dijk-d.Leeuw@overijssel.nl

Beantwoording statenvragen inzake DBFMO.

**Datum**  
24.04.2012

**Kenmerk**  
2012/0118664

**Pagina**  
1

**Uw brief**  
30.03.2012

**Uw kenmerk**

Geachte heer Westert,

Op 30 maart 2012 hebben wij uw mail ontvangen, waarin u vragen stelt ex artikel 59 Reglement van Orde Provinciale Staten van Overijssel over het toepassen van DBFMO door de provincie Overijssel. Met deze brief beantwoorden wij uw vragen.

*1. Kent het College van Gedeputeerde Staten de methodiek van aanbesteden volgens DBFO (Design, Build, Finance, Maintain & Operate), een integrale vorm van aanbesteding, waarbij de opdrachtnemer ook de financiering voor ontwerp en bouw voor zijn rekening neemt?*

Het college is bekend met de methode van aanbesteden conform DBFMO. DBFMO is een vorm van Publiek Private Samenwerking (PPS). DBFMO (Design, Build, Finance, Maintain & Operate) is een vergaande vorm van integrale aanbesteding. Hierbij neemt de opdrachtnemer ontwerp en bouw maar ook de financiering en onderhoud (meestal gedurende een lange periode van 20 à 30 jaar) voor zijn rekening. Naast DBFMO zijn er vele andere vormen van PPS waarvan in het kader van uw vraagstelling van belang zijn DB/DC/EB/EC (Design/Engineering and Build/Construct) DBM (Design Build and Maintain) en alliantiecontracten (waar het hoofdkenmerk is: risicoverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer). Bij al deze vormen is er in meer of mindere mate sprake van het stellen van prestatie-eisen door de opdrachtgever waarmee de markt wordt uitgedaagd om met de beste oplossing te komen. De opdrachtgever houdt de regie in handen en de markt is verantwoordelijk voor de realisatie en technische aansturing van projecten.

Op basis van het provinciaal inkoop- en aanbestedingsbeleid 2010-2015 bestaat de mogelijkheid om integraal aan te besteden: er is ruimte opgenomen om daar waar mogelijk gebruik te maken van de kennis van de markt. In plaats van het traditioneel beschrijven van het bestek wordt waar mogelijk meer functioneel gespecificeerd zodat de provincie optimaal gebruik kan maken van de kennis van de markt.

*2. Wordt deze vorm van aanbesteding ook toegepast door de Provincie Overijssel? Indien dit niet het geval is, welke bedenkingen leven er bij het college tegen deze vorm van aanbesteding? En zo ja, wat zijn de ervaringen hier en elders?*

De provincie heeft ervaring opgedaan met diverse vormen van PPS: DB/EC en DBM worden in dat kader toegepast bijvoorbeeld bij de projecten rondweg Wesepe, N350 herinrichting

**Bijlagen**  
1

**Datum verzending**

26. APR 2012

gedeelte Bussinkweg – A35 en vervanging vijf bruggen in de vaarweg Almelo – De Haandrik. Op basis van de Leidraad Aanbesteden van het CROW wordt bij infrastructurele werken met een opdrachtwaarde rond de grens voor Europees aanbesteden (€ 5 miljoen) beoordeeld of en zo ja welke vorm van geïntegreerde contract in de markt wordt gezet.

DBFMO in zijn breedste vorm heeft hierbij binnen de provincie (nog) niet plaatsgevonden. Bij deze laatste vorm speelt met name een rol dat de finance component voor opdrachtnemers eigenlijk alleen maar interessant is als er ook inkomsten tegenover staan bijv. bij de bouw en exploitatie van een brug of tolgeweg waarbij een:

- beschikbaarheidsvergoeding wordt gegeven dan wel
- een gebruikersvergoeding (verrekening van betalingen op grond van gebruik bijv. door tolheffing) wordt gegeven dan wel
- een gemengde gebruikersvergoeding (gebruikersvergoeding met afspraken voor risico's aan het gebruik) wordt gegeven.

Is er geen inkomstencomponent in het project dan is de finance-component in feite alleen een dure voorfinancieringsconstructie. De kosten van een dergelijke voorfinanciering zijn hoger dan de kosten die de provincie zelf maakt indien zij uit eigen middelen financiert dan wel indien zij geld leent. Derhalve is het College van mening dat er over het algemeen geen kostenbesparing gerealiseerd wordt door de financiering van projecten in dat geval bij marktpartijen te leggen.

Datum

24.04.2012

Kenmerk

2012/0118664

Pagina

2

Uw brief

30.03.2012

Uw kenmerk

Bovendien leent een traditionele DBFMO zich bij uitstek voor grotere projecten.

Rijkswaterstaat spreekt zelf van projecten met een waarde van meer dan € 60 miljoen. Daaronder wordt in den lande ervaring opgedaan met de zgn. DBFM Light-procedure waarbij de ondergrens ligt op ca. € 10 miljoen, maar waarbij immer nog sprake is van een inkomstencomponent. De Rijksgebouwendienst hanteert DMBFO bij projecten met een waarde boven € 25 miljoen.

De provincie heeft weinig infrastructurele projecten die zich lenen voor DBFMO. Dit heeft een aantal achtergronden:

- de financiële waarde van de projecten is over het algemeen te klein en liggen onder de gehanteerde normbedragen van Rijkswaterstaat;
- meestal is sprake van vernieuwingswerkzaamheden op onderdelen van de infrastructuur. Indien het onderhoud van de totale infrastructuur bij de opdrachtnemer wordt neergelegd leidt dit tot hogere kosten in verband met risico-opslagen.
- Bij veel projecten liggen de keuzes en randvoorwaarden ten gevolge van inspraakprocedures, verkenningen en (ruimtelijke)planvorming al te veel vast om de ontwerpverantwoordelijkheid aan marktpartijen over te laten en zal er slechts sprake kunnen zijn van engineering.

DB/EC wordt daarentegen wel gehanteerd al dan niet in combinatie met de maintainancecomponent (M). Zoals hierboven aangegeven zal de maintainance-component bij uitstek in nieuwe projecten ingezet kunnen worden aangezien de opdrachtnemer daar geen verantwoordelijkheid/risico hoeft over te nemen van bestaande onderdelen in het project. Ook op microniveau wordt er in de infrastructuur gebruik gemaakt van DBM bijv. in geval van ontwerpen, plaatsen en onderhouden van verkeersregelininstallaties. Dit zelfde doet zich overigens voor bij de ict-infrastructuur, waarbij het ontwerpen, leveren en onderhouden van computersoftware een gangbare werkwijze binnen de provincie is.

Voor wat betreft vastgoed hebben wij in 2001 op verzoek van Provinciale Staten onderzoek gedaan naar Publiek Private Samenwerking bij de ontwikkeling van een nieuw provinciehuis.

Allereerst gericht op PPS-constructie in de bouw, waarbij de provincie dan samen met een aannemersconsortium een nieuw provinciehuis zou ontwikkelen. Daarnaast is bekeken of er PPS-constructie in de exploitatie toegepast zou kunnen worden, waarbij het gebouw of een aantal facilitaire onderdelen als een restaurant en zalen daarin door de provincie gehuurd zouden kunnen worden van een exploitant/investeerder. Uiteindelijk bleken aan de PPS-ontwikkeling van een nieuw provinciehuis met zalencentrum dermate grote financiële, procedurele en tijdsrisico's verbonden te zijn, dat uiteindelijk gekozen is voor de terugvaloptie; de renovatie van het provinciehuis via het opdrachtgeverschap van de provincie Overijssel via Europese aanbestedingen. De pps-constructie in de exploitatie met de huur van ruimte en faciliteiten van een exploitant is toen ook niet verder meer uitgewerkt.

Op dit ogenblik heeft de provincie geen vastgoedprojecten heeft met een omvang die uitstijgt boven de door de Rijksgebouwendienst gehanteerde waarde van € 25 miljoen, waarboven er een meerwaarde gecreëerd kan worden door gebruik te maken van DBFMO.

*3. DBFMO schijnt de afgelopen jaren met succes ingezet te zijn bij Rijkswaterstaat en de Rijksgebouwen dienst. Kunt u ons informeren over succeservaringen van deze opdrachtgevers?*

Datum  
24.04.2012  
Kenmerk  
2012/0118664  
Pagina  
3  
Uw brief  
30.03.2012  
Uw kenmerk

DBFMO is de afgelopen jaren op rijksniveau ingezet door Rijkswaterstaat en de Rijksgebouwendienst. Rijkswaterstaat hanteert meerwaardetoetsen om te bepalen of het (vroegtijdig) inschakelen van de markt meerwaarde kan bieden.

In de kabinetsvisie ten aanzien van DBFMO die op 8 maart 2011 aan de Tweede Kamer is gestuurd<sup>1</sup> geeft het kabinet aan dat DBFM(O) projecten hebben tot nu toe een meerwaarde opgeleverd van 10 à 15 % (€ 700 miljoen).

Een duidelijke onderbouwing van deze cijfers is overigens niet terug te vinden in genoemde rapportages. In dat kader willen wij verwijzen naar het rapport van de Treasury Committee van the House of Commons<sup>2</sup> in Groot-Brittannië -waar veel ervaring is opgedaan met Private Finance Initiative (PFI)-. Hierin wordt geconcludeerd dat er geen duidelijk bewijs is dat PFI besparingen en voordelen oplevert ten opzichte van overheidsfinanciering maar dat er juist sprake is van kostentoeename.

*4. Biedt deze vorm van integrale aanbesteding van 'maatschappelijk vastgoed' naar het oordeel van het college ook voor Overijssel mogelijkheden van kostenbesparing en kwaliteitsverbetering?*

Bij maatschappelijk vastgoed wordt doorgaans bedoeld op een gebouw of terrein met een publieke functie op het gebied van onderwijs, sport, cultuur, welzijn, maatschappelijke opvang en/of zorg-medisch. De provincie heeft als zodanig geen maatschappelijk vastgoed. Overigens is het college van mening dat geen andere argumenten zullen gelden dan bij ander vastgoed.

*5. Is het college bereid om de mogelijkheden van deze vorm van aanbesteding voor Overijssel nader te onderzoeken en te betrekken bij de aanbesteding van grote infrastructurele werken, zoals bijvoorbeeld de N340?*

Zoals aangegeven onderzoeken wij de mogelijkheid van geïntegreerde contracten bij grote infrastructurele projecten aan de hand van de Leidraad Aanbesteden van het CROW. Ook bij

<sup>1</sup> Kamerbrief van 8 maart 2011, FIN 2010/789 U inclusief Bijlage

<sup>2</sup> House of Commons Treasury Committee, Private Finance Initiative Seventeenth Report of Session 2010–12, HC 1146

N340 is er op deze wijze een afweging gemaakt. Hierbij is geconcludeerd dat de realisatie van de N340 het best via EC- en DC contacten kan geschieden.

*6. Is het college bereid om PS nader te informeren over deze vorm van aanbesteding, alsmede de te maken afwegingen te delen met PS, bijvoorbeeld in het kader van een informatiebijeenkomst?*

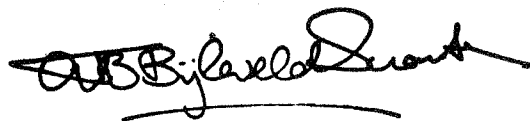
Ons College hoopt Provinciale Staten met deze brief voldoende geïnformeerd te hebben over deze vorm van aanbesteden en de binnen de provincie gemaakte keuzes. Indien Provinciale Staten daar behoefte aan hebben zal een bijeenkomst georganiseerd kunnen worden waar een uitgebreidere voorlichting\* gegeven kan worden.

Wij hopen u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

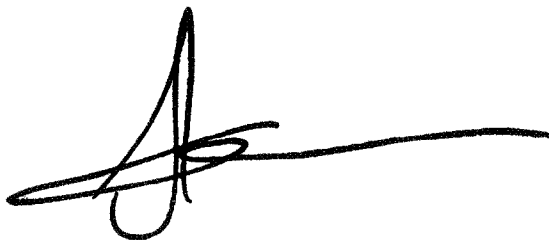
Gedeputeerde Staten van Overijssel,

Datum  
24.04.2012  
Kenmerk  
2012/0118664  
Pagina  
4

voorzitter,



secretaris,



Uw brief  
30.03.2012  
Uw kenmerk

## Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

### Directie Financieringen

Korte Voorhout 7  
2511 CW Den Haag  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag  
www.minfin.nl

### Ons kenmerk

FIN/2010/789 U

### Uw brief (kenmerk)

### Bijlagen

Datum 8 maart 2011  
Betreft Visie op DBFM(O)

Geachte voorzitter,

Mede naar aanleiding van de DBFM(O) Voortgangsrapportage 2010 (Kamerstuknummer 28753-20) heeft de vaste commissie voor Financiën verzocht om de visie van het kabinet op PPS / DBFM(O) en de actuele stand van zaken van de onderwerpen die tijdens het vorige Algemeen Overleg aan de orde zijn geweest.

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

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

DBFM(O) combineert de krachten van bedrijfsleven en van de overheid. DBFM(O) geeft het bedrijfsleven ruimte voor innovatie en optimalisatie binnen de opdracht die de overheid geeft. De overheid kan zich concentreren op haar kerntaken. Dit leidt ertoe dat efficiënter met het geld van de belastingbetaler wordt omgegaan en de dienstverlening aan de burger verbetert. De behaalde resultaten van DBFM(O) zijn goed. In vergelijking met traditionele uitvoering hebben DBFM(O) projecten tot nu toe meerwaardes opgeleverd van 10 á 15%. DBFM(O) projecten worden op tijd en binnen budget opgeleverd. Nederlandse en internationale marktpartijen hebben een gezonde belangstelling in deze projecten. Er is in totaal al circa € 700 miljoen meerwaarde gerealiseerd. De ervaringen uit afgeronde en lopende DBFM(O)-

projecten worden gebruikt bij het vormgeven van nieuwe projecten. Gelet op de flinke pijplijn van projecten zijn wij snel op weg naar een meerwaarde van een miljard.

**Directie Financieringen**

**Ons kenmerk**  
FIN/2010/789 U

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

*Infrastructuur:*

- In 2011 zal bij de N33 als pilot worden getoetst of het vergoeden van inflatie aan private financiers, zoals pensioenfondsen, meerwaarde oplevert voor zowel de overheid als private partijen. Hierover is de Tweede Kamer reeds geïnformeerd in de brief d.d. 24 januari 2011 (Kamerstuknummer 28753-22).
- Voor potentiële nieuwe verbindingen van het wegennet (zoals A13/16 en ViA15) is in het MIRT reeds tolheffing voorzien. Momenteel vinden berekeningen plaats naar de wijze waarop bij genoemde projecten de voorziene tolopbrengsten kunnen worden gerealiseerd en tegen welke kosten. De minister van Infrastructuur en Milieu zal in samenwerking met het ministerie van Financiën en in dialoog met private partijen in het kader van de actualisatie van de Nota Mobiliteit en Nota Ruimte voor de zomer van 2011 met een beleidskader voor tolheffing komen. Daarin zal zij aandacht besteden aan aspecten als de betrokkenheid van private financiers, zoals pensioenfondsen, de duur van de tolconcessie, de verantwoordelijkheid voor en hoogte van de tarieven, de publiek-private risicoverdeling, met name ten aanzien van het vraagrisico en verantwoordelijkheden ten aanzien van beheer, onderhoud en verkeersmanagement. Genoemde projecten mogen hierdoor geen vertraging ondervinden.
- Voor nog niet in het MIRT geplande nieuwe verbindingen (zoals de Nieuwe Westelijke Oeververbinding bij Rotterdam en supersnelwegen) zullen marktpartijen, waaronder pensioenfondsen, worden uitgenodigd om met initiatieven te komen om deze projecten te bekostigen. Ten aanzien van de private initiatieven zal de minister van Infrastructuur en Milieu in de actualisatie van de Nota Mobiliteit en de Nota Ruimte een aanpak presenteren, die zo veel mogelijk aansluit bij de kansen die ook vanuit het bedrijfsleven worden gezien. Doel is om projecten te versnellen of nog niet geplande projecten te realiseren met behulp van private middelen. Op dit moment voert de minister van Infrastructuur en Milieu overleg met maatschappelijke en private partijen om te bepalen hoe private initiatieven het meest effectief kunnen worden uitgevraagd en onder welke voorwaarden tol als bekostigingssysteem daarbij kan worden benut.

*Gebouwen*

- De scope voor facilitaire diensten bij DBFM(O) zal bij ieder project zo groot mogelijk zijn om de voordelen van DBFM(O) te maximaliseren. De toepassing van DBFM(O) bij een specifiek project is complementair aan initiatieven om facilitaire diensten rijksbreed in te kopen voor meerdere projecten en draagt bij aan de realisatie van een compacte rijksdienst. Op basis van een business case zal per project een besluit worden genomen welke scope voor facilitaire diensten bij DBFM(O) leidt tot de beste dienstverlening aan de burger tegen zo laag mogelijke kosten.
- De scope voor facilitaire diensten bij DBFM(O) voor Rijkskantoren zal voor zover mogelijk worden gestandaardiseerd waarbij de Shared Service Organisaties van het Rijk (bijvoorbeeld FM Holding) gedurende de exploitatiefase de dagelijkse regie op de contracten voeren (zoals controleren of de afgesproken output criteria worden gehaald). Deze contracten hebben betrekking op zowel diensten die rijksbreed zijn uitbesteed en ingekocht (zoals

energie) als diensten waarbij meerdere onderdelen van de huisvestingsketen zijn geïntegreerd (zoals DBFM(O)).

- Het ministerie van Veiligheid en Justitie zal met het oog op versoering en kosteneffectiviteit de privatisering van taken die relevant zijn voor het gevangeniswezen onderzoeken. Het ministerie van Financiën is vanwege haar verantwoordelijkheid voor DBFM(O) hierbij betrokken. In het onderzoek worden de ervaringen in het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Duitsland en Australië met een uitgebreid dienstenpakket binnen DBFM(O) en outputgerichte managementcontracten meegenomen. De uitkomsten van het onderzoek worden medio 2011 verwacht. De Tweede Kamer zal in het najaar 2011 worden geïnformeerd.

**Directie Financieringen**

**Ons kenmerk**  
FIN/2010/789 U

#### *Decentraal niveau*

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

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

- Voor onderwijshuisvesting hebben de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en ik besloten om scholen en gemeenten niet meer actief te stimuleren om DBFM(O) toe te passen. Het Servicecentrum Scholenbouw, gesubsidieerd door de beide ministeries, heeft goed werk verricht maar is er slechts beperkt in geslaagd om DBFM(O) echt van de grond te krijgen. Dit is jammer omdat hierdoor meerwaarde onbenut blijft. Wel zal het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in de toekomst de belemmeringen voor DBFM(O), zoals de gescheiden budgetten voor bouw en onderhoud/beheer, verkleinen in het kader van haar continue streven om de onderwijshuisvesting verder te verbeteren.
- Voor zorghuisvesting hebben de ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en ik besloten om voorlopig zorginstellingen niet meer actief te stimuleren om DBFM(O) toe te passen. Het Rijk heeft vele activiteiten ondernomen om DBFM(O) van de grond te krijgen, maar er is helaas geen DBFM(O) project tot stand gekomen. De belangrijkste oorzaak hiervan is dat het proces om over te gaan naar een zorgstelsel dat uitgaat van beloning naar prestatie nog niet is afgerond. Dit overgangsproces met alle onzekerheden van dien is voor projecten in het algemeen, en ook voor DBFM(O), nadelig voor onder meer het verkrijgen van financiering van nieuwbouwprojecten. De verwachting is wel dat als deze overgangsfase is afgerond, partijen in de zorgsector DBFM(O) alsnog in overweging zullen gaan nemen. Verder is het denkbaar dat de mogelijkheden die VWS zal creëren om meer risicodragend kapitaal in de zorg aan te trekken, een stimulans voor DBFM(O) kunnen zijn.
- Voor infrastructuur van decentrale overheden hebben de minister van Infrastructuur en Milieu en ik de decentrale overheden opgeroepen om zich uit



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

**Directie Financieringen**

**Ons kenmerk**  
FIN/2010/789 U

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

Hoogachtend,

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

de minister van Financiën,

mr. drs. J.C. de Jager

## **BIJLAGE BIJ BRIEF OVER VISIE OP DBFM(O)**

### **STAND VAN ZAKEN, VOORTGANG EN TOEZEGGINGEN**

#### **Leeswijzer**

Deze bijlage is als volgt opgebouwd.

Hoofdstuk 1 geeft de actuele stand van zaken van het overzicht inzake projecten en organisatie, zoals vermeld in de DBFM(O) Voortgangsrapportage 2010.

Hoofdstuk 2 tot en met 7 bevatten per sector de stand van zaken en voortgang, de belangrijkste ontwikkelingen sinds het versturen van de DBFM(O) Voortgangsrapportage 2010 alsmede de voorgenomen vervolgstappen voor deze kabinetsperiode.

De volgende sectoren worden behandeld:

- Infrastructuur en Milieu;
- Rijkshuisvesting;
- Defensie;
- Onderwijshuisvesting;
- Zorghuisvesting;
- Infrastructuur van decentrale overheden.

Hoofdstuk 8 bevat de stand van zaken van de eerdere toezeggingen aan de Tweede Kamer, die zijn gedaan naar aanleiding van de behandeling van de PPS-Voortgangsrapportage 2007/2008.

## 1. Stand van zaken

### 1.1 Stand van zaken

Zoals vermeld in de DBFM(O) Voortgangsrapportage 2010 is het algemene beeld dat DBFM(O) bij Infrastructuur en Milieu, en Rijkshuisvesting (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) inmiddels goed wordt toegepast en is geïnstitutionaliseerd. Bij de decentrale sectoren Onderwijsinvesting, Zorghuisinvesting en Infrastructuur van decentrale overheden is het beeld dat DBFM(O) nog niet van de grond komt.

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

#### Rijk

		<b>Infrastructuur en Milieu</b>	<b>Rijkshuisvesting</b>	<b>Defensie</b>
<b>Projecten</b>	Drempelbedrag voor DBFM(O)	€ 60 Mln	€ 25 Mln	€ 25 Mln
	Aantal projecten boven drempelbedrag	<b>18</b>	<b>10</b>	<b>3</b>
	Aantal PPC's afgerond 2008/2009/2010 <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Per afnemer</li> </ul>	<b>18</b>	<b>8</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rgd: 1</li> <li>▪ RWS: 2</li> <li>▪ Defensie: 1<sup>1</sup></li> <li>▪ Justitie: 2</li> <li>▪ BZK (Voormalig VROM/VenW): 1</li> <li>▪ OCW: 1</li> </ul>	<b>1<sup>1</sup></b>
	Aantal PPC's met meerwaarde voor DBFM(O) <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Per afnemer</li> </ul>	<b>16</b>	<b>8</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rgd: 1</li> <li>▪ RWS: 2</li> <li>▪ Defensie: 1<sup>1</sup></li> <li>▪ Justitie: 2</li> <li>▪ BZK: 1</li> <li>▪ OCW: 1</li> </ul>	<b>1<sup>1</sup></b>
	Aantal DBFM(O) projecten uitgevoerd/in uitvoering <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Per afnemer</li> </ul>	<b>9</b>	<b>6</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rgd: 1</li> <li>▪ RWS: 1</li> <li>▪ Defensie: 1<sup>1</sup></li> <li>▪ Justitie: 2</li> <li>▪ BZK : 1</li> </ul>	<b>1<sup>1</sup></b>
	Aantal PPC's in pijplijn 2010/2011	<b>18</b>	<b>4</b>	<b>0</b>
	<b>Organisatie</b>	Verantwoordelijke kennisafdeling	PPS Kennispool Rijkswaterstaat	Expertisecentrum Aanbesteden Rijksgebouwendienst
	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>

<sup>1</sup> Het Nationaal Militair Museum in Soesterberg is een project van Defensie, maar in uitvoering met ondersteuning en advies door de Rijksgebouwendienst. De Kromhoutkazerne is reeds opgevoerd in de Voortgangsrapportage 2007/2008.

## Decentrale sectoren

		Onderwijshuisvesting	Zorghuisvesting	Decentrale overheden
<b>Projecten</b>	Drempelbedrag voor DBFM(O)	€ 10 mln	€ 25 mln	€ 60 mln
	Aantal PPC's afgerond 2008/2009/2010	5	0	0
	Aantal PPC's met meerwaarde voor DBFM(O)	3	0	0
	Aantal DBFM(O) projecten in aanbesteding	2	0	0
	Aantal PPC's in pijplijn 2010/2011	3	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 (TK 2008-2009, 28089, nr.24)</li> <li>▪ Convenant scholenbouw met brancheorganisatie</li> <li>▪ Ronde tafel: 'Opdrachtgever ontmoet opdrachtnemer'</li> <li>▪ Module huisvesting bij VNG opleiding</li> <li>▪ Communicatie over DBFM(O)</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>

## 2. Infrastructuur en Milieu

### 2.1 Belangrijkste ontwikkelingen sinds verzending Voortgangsrapportage 2010

In paragraaf 1.1.1 van de DBFM(O) Voortgangsrapportage 2010 staan vermeld nieuwe projecten, projecten in aanbesteding en projecten in realisatie of exploitatie. Sinds het versturen van de Voortgangsrapportage hebben de volgende ontwikkelingen in deze projecten plaatsgevonden.

- Het project *A6/A9 Schiphol-Amsterdam-Almere* is onderverdeeld in vier DBFM-projecten:
  1. A1 knoop Diemen - A6 aansluiting Havendreef ("A1/A6")
  2. A9 Gaasperdammerweg incl. A2 (knoop Holendrecht) ("A9 Gaasperdammerweg")
  3. A9 knoop Badhoevedorp - knoop Holendrecht-(Amstelveen) ("A9 Amstelveen")
  4. A6 aansluiting Havendreef - knoop Almere buiten ("A6")
 De aanbesteding van het eerste DBFM contract (A1/A6) start naar verwachting medio 2011.
- Ten aanzien van het project *Verdubbeling RW33 Assen-Zuidbroek*: Rijkswaterstaat verwacht in de eerste helft van 2011 de aanbesteding te starten.
- De aanbesteding van het project *A12 Lunetten-Veenendaal* is afgerond en dit project is in uitvoering. Medio 2010 hebben contract close en financial close plaatsgevonden. De meerwaarde t.o.v. de PSC na financial close bedraagt 21%.
- Ook de aanbesteding van het project *A15 Maasvlakte - Vaanplein* is afgerond. Eind 2010 hebben contract close en financial close plaatsgevonden. De meerwaarde t.o.v. de PSC na financial close bedraagt 20%.
- Een drietal projecten in Oost-Nederland zal middels DBFM worden aanbesteed. Het gaat om 1) de ViA15 bij Arnhem met gedeeltelijke tolbevestiging, 2) de A12 Ede - Grijsoord waar omwille van netwerkinpassing gekozen is de M-scope uit te breiden met delen van de A30 en de A12 waarmee een DBFM-corridor ontstaat tussen Utrecht en Grijsoord en 3) de N18 Varsseveld-Enschede, waar de voorbereidende werkzaamheden voor de aanbesteding eind 2011 van start zullen gaan.

Paragraaf 1.1.3 van de DBFM(O) Voortgangsrapportage 2010 geeft een overzicht van de opvolging van PPC's. Sinds deze Voortgangsrapportage hebben de volgende ontwikkelingen plaatsgevonden.

2008/2009/2010	PPC uitkomst	Contract-vorm	Motivatie
<b>Wegen</b>			
Haak om Leeuwarden	Ca. 4,5% DBFM	DB	Door het korte traject en de bestuurlijke verdeling, zou DBFM uiteindelijk een inefficiënte oplossing betekenen. Het project betreft een traject in twee delen, waarbij rijkswaterstaat en provincie ieder een deel aanleggen.
Rijksweg A13/A16	Ca. 3% DBFM	Beslissing nog te nemen	De besluitvorming over de trajectnota en MER rond het project Rijksweg A13/A16 is vertraagd. Er is nog geen MIRT budget vastgesteld en nog geen standpunt bepaald.
N18 Varsseveld - Enschede	Ca. 3,0% - 3,4% DBFM	DBFM	De indicatieve meerwaarde is circa 3% voor de MIRT scope en 3,5% indien er delen van de A18 worden toegevoegd aan de MIRT scope. De precieze scope van het DBFM-project zal in 2011 worden vastgesteld.

A12 Ede – Grijsoord (BV Grijsoord)	Ca. 0,5% DBFM  (Ca. 1,5% indien ook delen van A30 en A12 tussen Veenendaal en Ede in een DBFM-contract worden meegenomen)	DBFM	De voorbereiding van de aanbesteding zal begin 2011 starten.
VIA15	Ca. 4,2% DBFM	DBFM	De VIA15 is het eerste DBFM-project in Nederland waar sprake zal zijn van gedeeltelijke tolbekostiging. De precieze M-scope van het project is nog in onderzoek.

<b>Water</b>			
Wilhelminakanaal	Ca. 1% DBFM	DB	Dit project wordt samen met de gemeente Tilburg uitgevoerd. Omdat de gemeente het beheer en onderhoud blijft uitvoeren, is niet gekozen voor DBFM omdat juist onderhoud essentieel onderdeel van DBFM is.
Julianakanaal/Sluis Limmel	Ca. 3% DBFM	Beslissing nog te nemen	Deze meerwaarde is opgebouwd uit een meerwaarde van 2,5% voor sluis Limmel en 3,3% voor het Julianakanaal. De verwachting is dat het inkoopbesluit voor dit project in 2011 wordt genomen.
Kanaalzone Gent-Terneuzen	Tussen ca. 2,2% en 5,2% DBFM  (Afhankelijk van gekozen sluis: 3,3% à 5,2% voor de 'Grote Zeesluis'; tussen 3,3% en 4,9% voor de 'Kleine Zeesluis' en tussen 2,2% en 3,7% voor de Combisluis)	Beslissing nog te nemen	Een besluit over onder andere de contractvorm moet in samenspraak met België/Vlaanderen genomen worden
Zeetoeegang IJmond	Ca. 6,5% DBFM	DBFM (als aanbesteding volgt)	

## **2.2 Vervolgstappen voor deze kabinetsperiode**

In 2011 staan de volgende PPC's gepland:

### **Hoofdwegennet:**

- A27 – A1 (Utrecht Noord – knooppunt Eemnes – aansluiting Bunschoten)
- Ring Utrecht
- Driehoek A27/A1/A28 (Utrecht – Hilversum – Amersfoort)
- A27 Utrecht (Lunetten – Hooipolder)
- A7 Zuidelijke Ringweg Groningen fase 2
- A6/A7 knooppunt Joure
- Knooppunt A28 – A1 (Hoevelaken)
- N31 Harlingen
- A10 - Zuidas

### **Hoofdvaarwegennet:**

Er loopt een nader onderzoek naar de mogelijkheden van PPS/DBFM voor sluisen en stuwen.

- 3e kolk Beatrixsluis en verbreding Lekkanaal
- Volkeraksluizen
- Toekomstvisie Waal (overnachtingsplaatsen)
- Twentekanalen/Eefde
- Afsluitdijk
- Renovatie Stuwen in de Lek
- Grevelingen water en getij

### **Spoor:**

- OV SAAL: deelproject Weesp-Lelystad (KT Cluster a) (spooruitbreiding Almere)

### 3. Rijkshuisvesting

#### 3.1 Belangrijkste ontwikkelingen sinds verzending Voortgangsrapportage 2010

Onder Rijkshuisvesting worden verstaan de Rijksgebouwendienst en DG Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk (DGOBR). Beide organisaties vallen onder het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

In de DBFM(O) Voortgangsrapportage 2010 was alleen de Rijksgebouwendienst beschreven. DGOBR heeft vanwege haar opdrachtgeverrol voor Rijkskantoren en verantwoordelijkheid voor de compacte Rijksdienst raakvlakken met DBFM(O). Hieronder staan de belangrijkste ontwikkelingen van zowel de Rijksgebouwendienst als DGOBR:

##### *Rijksgebouwendienst*

- Inmiddels is DBFM(O) binnen het rijkshuisvestingsdomein geen onbekend begrip meer. Tegelijkertijd hebben veel opdrachtgevers nog geen praktijkervaring met DBFM(O). Daarom krijgt de opdrachtgeverorganisatie uitleg over het waarom, het hoe en alle mogelijkheden van DBFM(O) op het moment dat er sprake is van een potentieel DBFM(O)-project. De Rijksgebouwendienst heeft hiervoor, naast persoonlijk contact, een aantal instrumenten en zorgvuldige procedures ter beschikking, zoals brochures, opleiding, intake, gezamenlijk PPC-proces, en gezamenlijke voorbereiding van de aanbesteding. Deze instrumenten zijn voortdurend in ontwikkeling.
- Op basis van bevindingen uit de rijksbrede evaluatie van PPC's is het voornemen de PPC te vereenvoudigen en, in samenhang daarmee, de informatie aan de opdrachtgever te verbeteren. De PPC wordt in een vroeg stadium toegepast en is een vergelijking tussen twee inkoopmethoden op basis van de informatie die dan voorhanden is. Informatieverschaffing is een aandachtspunt in de communicatie met de opdrachtgever: er wordt in een vroeg stadium toegelicht wat men van een PPC kan verwachten. Bovendien is in het kader van deze PPC evaluatie een versnelde uitvoering van de PPC ontwikkeld. De versnelde PPC maakt indien mogelijk ook gebruik van onderdelen en gegevens van reeds uitgevoerde PPC's voor projecten uit dezelfde sector. Eerste ervaringen met de versnelde PPC hebben uitgewezen dat het inderdaad tijdswinst oplevert en een –voor zover nu te beoordelen- kwalitatief goede uitkomst waar alle betrokken partijen zich in kunnen vinden. Het is de bedoeling de versnelde PPC steeds meer te gaan toepassen.

##### *DGOBR*

- Als uitwerking van de ambitie van het kabinet voor een 'kleinere overheid' is het uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst opgezet. Hierin staan acties om meerwaarde te bereiken door onder andere rijksbrede uitbesteding c.q. inkoop van diensten (b.v. energie).
- In 2010 is door het Ministerie van Financiën en DGOBR gewerkt aan een goede samenhang tussen DBFM(O) voor Rijkskantoren en de initiatieven voor de inrichting van facilitaire Shared Service Organisaties (zoals FM Holding) en voor de rijksbrede uitbesteding c.q. inkoop van facilitaire diensten.

#### 3.2 Vervolgstappen voor deze kabinetsperiode

Hieronder staan de verschillende geplande vervolgstappen van de Rijksgebouwendienst en DGOBR:

- Contractmanagement tijdens de exploitatiefase is een belangrijk speerpunt. Er is immers een aantal projecten dat net is opgeleverd of dat binnenkort zal worden. De meerwaarde van DBFM(O) is voor een deel gerealiseerd tijdens de bouw, maar zal voor het grootste deel gerealiseerd moeten worden tijdens de exploitatiefase van het contract. Om deze meerwaarde optimaal te realiseren is een goede regie vereist op het contract door zowel opdrachtnemer als de opdrachtgever, het Rijk. De ervaringen binnen de Rijksgebouwendienst die reeds opgedaan zijn met het contractmanagement worden verwerkt in een Visie op contractmanagement. In de visie wordt omschreven wat onder contractmanagement bij geïntegreerde contracten wordt verstaan en wat de verantwoordelijkheidsverdeling is tussen de Rijksgebouwendienst, de facilitaire Shared Service Organisaties en de opdrachtgever/eindgebruiker. Dit dient als basis



voor de wijze waarop het contractmanagement voor Rijkshuisvesting verder zal worden vormgegeven.

- Decentrale overheden (zoals gemeenten) zijn zelf verantwoordelijk voor hun gebouwen en de keuze om DBFM(O) toe te passen. Indien zij dat wensen kan de DBFM(O)-expertise van de Rijksgebouwendienst<sup>[1]</sup> ingezet worden om hen te faciliteren en te helpen om hun huisvestingskosten omlaag te brengen, zonder dat de Rijksgebouwendienst de verantwoordelijkheid voor projecten overneemt. Daarmee wordt dan, naast kostenverlaging, tevens gewerkt aan de ambitie van de decentrale overheden om hun professionaliteit als overheidsopdrachtgevers te verbeteren.

#### *DGOBR*

- De toepassing van DBFM(O) is complementair aan de initiatieven van het streven van het kabinet naar een compacte Rijksdienst. De komende periode zal het Rijk toewerken naar de ontwikkeling van meer Rijkskantoren waarin verschillende rijksdiensten gehuisvest worden, zoals het Rijkskantoor Knoop en het Rijkskantoor Rijnstraat (voormalig VROM en VenW). Op basis van de kaders en normen van de Fysieke Werkomgeving Rijk en de ontwikkelingen rondom één facilitaire Producten- en Dienstencatalogus voor het Rijk (PDC) zal er gekomen worden tot standaardisatie van de scope en de outputspecificaties voor Rijkskantoren. De facilitaire Shared Services Organisaties zullen de regie op de contracten (zoals controleren of de afgesproken output criteria worden gehaald) uitvoeren. Deze contracten betreffen zowel de diensten die rijksbreed zijn uitbesteed c.q. ingekocht (zoals voor energie) als diensten waarbij meerdere onderdelen van de huisvestingsketen zijn geïntegreerd (zoals DBFM(O)).

---

<sup>[1]</sup> De kosten voor de capaciteit van de Rijksgebouwendienst worden in rekening gebracht.

## 4. Defensie

### Vervolgstappen voor deze kabinetsperiode

DBFM(O) is onderdeel van het sourcingbeleid<sup>2</sup> Defensie. Het sourcingbeleid Defensie bestaat uit een sourcingstrategie en een sourcingmethodiek. De sourcingstrategie schetst een kader en formuleert normen op grond waarvan Defensie besluit tot hetzij het zelf uitvoeren van werkzaamheden, dan wel tot uitbesteding of tot samenwerking met derden waaronder de markt. Defensie betreft andere partijen bij de dienstverlening als daardoor de prestaties verbeteren of de kosten dalen. De sourcingmethodiek die hierbij wordt gebruikt bestaat onder andere uit een sourcingtoets en sinds kort de quick scan. Op basis van dit instrumentarium wordt de keuze tussen de uitvoering van werkzaamheden door Defensie, uitbesteding of samenwerking onderbouwd en inzichtelijk gemaakt. Het beleid wordt toegepast bij alle investeringen boven de € 25 mln en voor bestaande vormen van dienstverlening indien die op de sourcingagenda zijn geplaatst. De sourcingtoetsen van de dienstverlening op de huidige sourcingagenda zijn in uitvoering of zijn afgerond en onderwerp van besluitvorming. Op dit moment wordt de sourcingagenda 2011-2014 opgesteld.

Defensie heeft het DBFM(O)-beleid als volgt toegepast. Er wordt, conform het rijksbeleid, bij vastgoedprojecten met een investering boven de € 25 mln een PPC uitgevoerd om te beoordelen of een geïntegreerde aanpak meerwaarde oplevert. In de praktijk zijn er tot nu toe weinig PPC's opgesteld. Dit is verklaarbaar omdat slechts een klein aantal vastgoedprojecten van Defensie groter is dan de grens van € 25 mln. Een andere reden is geweest dat bij Defensie in de meeste gevallen een vastgoedproject op een bestaande defensielocatie met andere bestaande bebouwing wordt gerealiseerd. In deze situaties wordt eerst gezien of er aanleiding is de dienstverlening van het gehele terrein in ogenschouw te nemen omdat er één ander gebouw wordt geplaatst en of een geïntegreerde contractvorm meerwaarde oplevert. In het verleden is voor deze beoordeling van potentiële meerwaarde van DBFM(O) geen PPC opgesteld. Defensie heeft de inschatting gemaakt dat separate dienstverlening voor één gebouw veelal geen doelmatigheid oplevert. Daarom is in dergelijke gevallen vaak afgezien van het uitvoeren van een PPC en is niet gekozen voor DBFM(O). Een voorbeeld hiervan is een nieuwbouwproject dat op de Frederikkazerne is voorzien in verband met het verplaatsen van activiteiten op de Alexanderkazerne als gevolg van de vestiging van het Internationale Strafhof in Den Haag. Bij toekomstige vastgoedprojecten boven de € 25 mln zal wel een PPC worden uitgevoerd. De omstandigheid dat Defensie in de meeste gevallen een nieuwbouwproject op een defensielocatie met bestaande bebouwing en de daarbij behorende dienstverlening realiseert, zal in de PPC worden meegenomen.

Tot nu toe heeft Defensie in twee gevallen voor DBFM(O) gekozen omdat de uitgevoerde PPC een positieve meerwaarde aantoonde. Het betreft de Kromhoutkazerne te Utrecht en het Nationaal Militair Museum te Soesterberg. Defensie heeft na het project Kromhoutkazerne besloten om bij de uitvoering van een PPC en de aanbesteding van DBFM(O)-projecten gebruik te maken van de expertise van de Rijksgebouwendienst. Daarmee wordt voorkomen dat Defensie volledig eigen kennis en kunde moet opbouwen, hetgeen de doelmatigheid ten goede komt.

---

<sup>2</sup> Met ingang van 2008 is het sourcingbeleid Defensie ingevoerd.

## **5. Onderwijshuisvesting**

### **5.1 Belangrijkste ontwikkelingen sinds verzending Voortgangsrapportage 2010**

De verantwoordelijkheid voor het realiseren van scholenbouw is decentraal belegd bij scholen en gemeentes. De gemeente en het schoolbestuur krijgen ieder een deel van het totale budget dat nodig is om een schoolgebouw te realiseren en te beheren. Eind 2008 is het Servicecentrum Scholenbouw (SCS) opgericht dat verantwoordelijk is om integrale contractvormen, waaronder DBFM(O), bij onderwijshuisvesting te introduceren. De ministeries van OCW en Financiën hebben zich hierbij ten doel gesteld dat scholen en gemeenten:

- i. Weten wat DBFM(O) is ('kennen')
- ii. In staat zijn om DBFM(O) toe te passen ('kunnen')
- iii. DBFM(O) gebruiken bij de projecten waarbij dit het meest geëigende instrument is ('doen').

Voor deze doelen zijn door Financiën en OCW specifieke – deels kwantitatieve - doelstellingen geformuleerd.

Het SCS heeft hieraan invulling gegeven door het verspreiden van kennis over DBFM(O), door het initiëren en begeleiden van PPC's en het begeleiden van pilot projecten waarbij DBFM(O) wordt gebruikt. De targets die aan het SCS waren meegegeven ten aanzien van DBFM(O) (PPC's en positieve besluiten) zijn gehaald. Voor de behaalde resultaten wordt verwezen naar de DBFM(O) Voortgangsrapportage 2010. Sindsdien is het aantal DBFM(O) PPC's gestegen naar vijf en is het aantal positieve DBFM(O) besluiten gestegen naar drie. Er is een groeiende vraag in de sector naar de diensten van het SCS, met name gericht op vormen van PPS-light (bijvoorbeeld DB, DBM). Bij de PPS light projecten is het aantal positieve besluiten sinds de voortgangsrapportage gestegen van 5 naar 22. Verder zijn onder leiding van het SCS in het najaar drie model contracten en zeven informatieve documenten tot stand gebracht.

### **5.2 Vervolgstappen voor deze kabinetsperiode**

Het SCS heeft er in de afgelopen jaren naar gestreefd om DBFM(O) en andere integrale contractvormen te introduceren in de onderwijssector. Het SCS heeft goed werk verricht, haar targets gehaald, maar is er niet in geslaagd om DBFM(O) echt van de grond te krijgen. Ondanks alle inspanningen is er bij scholen en gemeenten geen breed animo ontstaan voor DBFM(O). Een belangrijke oorzaak hiervan ligt in het gedecentraliseerde stelsel met gescheiden geldstromen, waarbij scholen en gemeenten samen verantwoordelijk zijn voor onderwijshuisvesting. Daarnaast is het merendeel van de scholenbouwprojecten van relatief kleine omvang, die meestal onder de drempelwaarde voor DBFM(O) ligt. Omdat samenwerking tussen gemeenten en scholen vereist is voor een project, is het moeilijk om grootschalige projecten op te zetten waarbij meerdere scholen (en gemeenten) betrokken zijn. Tot slot hebben veel scholen en gemeenten vaak weinig tot geen ervaring met professioneel opdrachtgeverschap.

Op basis van bovenstaande hebben de ministeries van OCW en Financiën besloten om onder de huidige omstandigheden DBFM(O) niet meer actief te stimuleren in het Primair en Voortgezet Onderwijs. Het SCS zal in haar huidige vorm ophouden te bestaan. Het Ministerie van Financiën heeft haar subsidie aan het SCS, zoals bij oprichting van het SCS afgesproken, per 1 januari 2011 stopgezet. Het Ministerie van OCW zal haar subsidie aan het SCS voor de periode van een jaar tot eind 2011 continueren, aangezien er vanuit de scholen en gemeenten een grote behoefte bestaat aan een kennis- en expertisecentrum gericht op onderwijshuisvesting in den brede. Het SCS krijgt daarom in 2011 een bredere opdracht: het zal fungeren als kenniscentrum voor onderwijshuisvesting. Het SCS zal leerervaringen en voorbeelddocumenten uit lopende en afgeronde projecten – zowel DBFM(O) als ook andere contractvormen zoals DBM en DB - breed in de sector verspreiden. Gezien de potentiële meerwaarde van integraal aanbesteden in den brede voor de prijs-kwaliteit verhouding van schoolgebouwen, blijft er binnen de opdracht van het SCS aandacht bestaan voor lichtere vormen van PPS. Het SCS zal op zoek gaan naar projecten die hiervoor als voorbeeld kunnen dienen. Voorts blijft het SCS in 2011 het aanspreekpunt voor DBFM(O). Mochten zich DBFM(O) projecten melden, dan zal worden bekeken in hoeverre deze projecten met capaciteit en expertise vanuit het SCS, OCW en/of Financiën kunnen worden

ondersteund. In de eerste helft van 2011 zal het ministerie van OCW beslissen over de toekomst van het SCS. Het is de bedoeling dat de voornaamste belanghebbenden uit het veld (PO-raad, VO-raad en VNG) een grotere rol gaan spelen in de aansturing van het SCS.

OCW streeft naar een verbetering van de onderwijshuisvesting en erkent dat integraal aanbesteden kan bijdragen aan kostenbesparingen op dit gebied. De (toename van de) complexiteit van de onderwijshuisvesting en de wens tot verbetering hiervan maken de behoefte van scholen en gemeenten aan kennis over professioneel opdrachtgeverschap alleen maar groter. Goed opdrachtgeverschap kan schoolbesturen en gemeenten helpen om middelen effectief in te zetten, hogere kwaliteit te realiseren en sneller resultaat te realiseren. OCW werkt daarom samen met de genoemde sectorpartijen aan een aantal initiatieven die dit streven ondersteunen en die belemmeringen voor integraal aanbesteden kunnen verkleinen.

- In 2011 onderzoekt de VNG of herziening van de modelverordening voor onderwijshuisvesting mogelijk is. Het streven is een aantal veranderingen tot stand te brengen die gericht zijn op de kwaliteitseisen en minder op ruimtenormen en normbedragen. OCW subsidieert de VNG om hiervoor expertise in te huren. Bij deze aanpassing van de modelverordening wordt onderzocht of ook het gebruik van een al dan niet verplichte PPC toets kan worden opgenomen.
- Activeringsscenario doordecentralisatie. Het is wettelijk mogelijk om de verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting over te dragen van een gemeente aan een bevoegd gezag van een school (doordecentralisatie). Hierdoor worden de geldstromen voor investeringen (bij de gemeente) en onderhoud (bij het schoolbestuur) bij elkaar gebracht. Het op deze manier in één hand brengen van geldstromen kan integraal aanbesteden vergemakkelijken. De VO-Raad en de VNG hebben het SCS de opdracht gegeven om in 2010 en 2011 een 'Activeringsscenario doordecentralisatie' uit te voeren. Dit moet gemeenten en scholen in het voortgezet onderwijs aanmoedigen om de mogelijkheden van doordecentralisatie serieus te verkennen.
- Ontwikkelen van informatieproducten. De kennis van veel schoolbesturen en gemeenten over (bouw) processen, financiering en professioneel opdrachtgeverschap is (te) beperkt. Door middel van scholing, training en publicaties kan het SCS hierin verbetering aanbrengen.

## 6. Zorghuisvesting

### Vervolgstappen voor deze kabinetsperiode

Twee jaar geleden is het bouwregime voor zorginstellingen afgeschaft. De sector staat nu zelf aan de lat als het gaat om besluiten over investeringen in zorggebouwen, en de bouw, het onderhoud en de financiering daarvan. Het zijn immers de zorginstellingen zelf die het beste kunnen bepalen hoeveel m<sup>2</sup> en welke faciliteiten ze nodig hebben om in de vraag naar zorg te voorzien. DBFM(O) zou een aantrekkelijke wijze van realisatie van een investering kunnen zijn, door de ingebouwde aandacht voor efficiëntie van een gebouw ten dienste van het primaire proces, de zorgverlening.

De ministeries van Financiën en VWS hebben daarom in de afgelopen periode de toepassing van DBFM(O)-contracten bij de ontwikkeling van zorgvastgoed gestimuleerd. Dit is onder meer gedaan door het veelvuldig voeren van gesprekken met relevante partijen en het organiseren van brede bijeenkomsten over DBFM(O) in de zorg. Een laatste bijeenkomst is in februari 2010 gehouden. Tijdens deze bijeenkomst heeft TNO een rapport over DBFM(O) in de zorg gepresenteerd, dat in opdracht van Financiën en VWS is opgesteld. Alle activiteiten om DBFM(O) te stimuleren hebben er echter niet toe geleid dat er een instelling naar voren is getreden met de intentie om een investering via een DBFM(O)-contract te realiseren. Dat is uitermate jammer mede omdat hierdoor efficiencywinsten onbenut blijven. De ministeries van VWS en Financiën zouden regels kunnen maken die de toepassing van c.q. de afweging over DBFM(O) in de zorgsector zouden afdwingen. Maar hiervoor is bewust niet gekozen. Het zou immers een ongewenste stap terug in de tijd zijn om de besluitvorming over investeringen weer deels aan regels te binden. Juist de vrijheid tot het zelf besluiten over de modaliteiten van investeringen heeft er toe geleid dat zorginstellingen steeds meer de noodzaak inzien van stevige businesscases voor hun bedrijfsvoering. Gevolg hiervan is nu al dat er onder andere geen investeringen meer plaatsvinden in overcapaciteit aan m<sup>2</sup>. De ministeries van VWS en Financiën zijn derhalve niet voornemens om DBFM(O) in de zorg te stimuleren door het af te dwingen. Maar dit betekent niet dat er geen enkele kans meer is voor DBFM(O) in de zorg.

Zoals in het regeerakkoord staat, is in 2006 gekozen voor een zorgstelsel dat uitgaat van beloning naar prestatie. In de sector ziekenhuizen is het uitgangspunt dat per 2012 prestatiebekostiging wordt ingevoerd. Een dergelijke wijze van bekostiging bevat betere prikkels voor ziekenhuizen, medisch specialisten en zorgverzekeraars om hun gedrag optimaal ten goede te laten komen aan de betaalbaarheid, kwaliteit en toegankelijkheid van zorg. Dat proces is nog niet afgerond. De sector bevindt zich op dit moment 'stuck in the middle'. Dit overgangsproces met alle onzekerheden van dien is voor projecten in het algemeen, en ook voor DBFM(O), nadelig voor onder meer het verkrijgen van financiering van nieuwbouwprojecten. Dit heeft tot gevolg dat momenteel de situatie te ongunstig is voor DBFM(O). Dit komt onder andere omdat contracten bij DBFM(O) een lange looptijd hebben die moeilijk te rijmen is met een sector in transitie. De verwachting is dat als de transitiefase is afgerond, partijen in de zorgsector DBFM(O) alsnog in overweging gaan nemen.

Bovendien wenst het ministerie van VWS een kwaliteitsslag te maken in de zorgsector en daarvoor is geld nodig. Dit geld hoeft niet noodzakelijkerwijs alleen van de overheid te komen. Als er extra geld uit de private markt kan worden aangetrokken zal dit tot meer verbeteringen kunnen leiden. Daarom gaat het ministerie van VWS mogelijkheden scheppen om meer risicodragend vermogen in de zorg aan te trekken, zodat financiële ruimte wordt gecreëerd om te blijven innoveren en de kwaliteit van de zorg te verbeteren. VWS zal het mogelijk maken dat winstuitkering mogelijk wordt gemaakt voor aanbieders van medisch specialistische zorg. Zij zal daartoe in de zomer 2011 een wetsvoorstel versturen aan de Raad van State.

Het zou goed denkbaar kunnen zijn dat de te scheppen mogelijkheden voor meer risicodragend vermogen een stimulans voor DBFM(O) zijn. Voor instellingen is dit een aantrekkelijke optie, omdat met DBFM(O) contracten een gedeelte van de bedrijfsrisico's wordt afgedekt. Daarnaast is bij DBFM(O) een privaat consortium geheel verantwoordelijk voor het leveren van huisvesting zodat zorginstellingen hieraan geen tijd meer hoeven te besteden en zich kunnen richten op het primaire

proces, het leveren van zorg. Tenslotte zou DBFM(O) het bruggenhoofd kunnen zijn voor de wens om meer privaat geld in de zorg aan te trekken, omdat DBFM(O) per definitie private financiering (de 'F') bevat. Tegelijkertijd zijn de verantwoordelijkheid van het ziekenhuisbestuur en het private consortium duidelijk vastgelegd in het DBFM(O) contract, inclusief een toedeling van risico's. Het ziekenhuisbestuur blijft hierdoor 'baas in eigen huis'.

## 7. Infrastructuur bij decentrale overheden

### 7.1 Belangrijkste ontwikkelingen sinds verzending Voortgangsrapportage 2010

Naar aanleiding van de kabinetsreactie d.d. 28 oktober 2008 (Kamerstuknummer 28753, nr.15) op het advies van de Commissie Private Financiering van Infrastructuur hebben de ministeries van Financiën en Infrastructuur en Milieu samen met gemeenten, provincies en stadsregio's onderzoek verricht naar hun behoefte aan kennis en ervaring over de toepassing DBFM bij hun infrastructuurprojecten. De minister van Financiën heeft mede namens de minister van Infrastructuur en Milieu 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. 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 is daarom de volgende aanpak voorgesteld:

- a. Uitvoeren van pilotprojecten;
- b. Vergroten bekendheid met DBFM door communicatie.

Deze aanpak van communicatie en pilots heeft in de afgelopen periode tot bemoedigende resultaten geleid. Zo is door communicatie via onder andere congressen, seminars, presentaties en artikelen de bekendheid met DBFM bij decentrale overheden toegenomen. Tevens is een positieve ontwikkeling dat provincies steeds meer lijken na te denken over geïntegreerde contractvormen, bijvoorbeeld DBM.

Daarnaast zijn drie pilotprojecten uitgevoerd voor de 's Gravendijkwal in Rotterdam, de Hoogwaardig Openbaar Vervoerverbinding 2 in Eindhoven en de N23 Westfrisiaweg in de provincie Noord-Holland. Het doel van de pilots is om inzichtelijk te maken of DBFM voor decentrale infrastructuur meerwaarde kan bieden en of er specifieke aandachtspunten zijn. Aangezien deze projecten niet voldeden aan de in de brief d.d. 14 juli 2009 gestelde criteria om een volledige PPC uit te voeren, is gekozen om een versnelde en lichtere versie van de PPC uit te voeren. Deze zogenaamde *quick scan* is een meerwaardetoets op basis van kengetallen van Rijkswaterstaat. Deze quick scan kan in een relatief korte tijd worden uitgevoerd en geeft een eerste inzicht in de meerwaardepotentie van DBFM op een specifiek project.

In onderstaande tabel is de verwachte financiële meerwaarde van DBFM per project weergegeven.

Project	Indicatie DBFM-meerwaarde	Contract-vorm
's-Gravendijkwal Rotterdam	4 à 6%	Beslissing nog te nemen
HOV2 Eindhoven	3 à 4%	Beslissing nog te nemen
N23 Westfrisiaweg Noord-Holland	3 à 5%	Beslissing nog te nemen

DBFM levert voor de drie projecten meerwaarde op in de vorm van efficiëntiewinst. Bovendien is gebleken dat ook effectiviteitsvoordelen te behalen zijn met DBFM door onder andere betere projectbeheersing, risicoallocatie en het belang dat private financiers hebben in een scherpere kwaliteitscontrole. Afhankelijk van de besluitvorming door de desbetreffende decentrale overheden over de projecten zelf, zal eventueel later in overleg met de ministeries van Infrastructuur en Milieu en van Financiën worden besloten om een PPC uit te voeren.

Op basis van de quick scans kan tevens een aantal aandachtspunten worden geconstateerd ten aanzien van de toepassing van DBFM bij decentrale infrastructuur:

- Decentrale overheden kampen vaak met budgettekorten en knippen projecten daardoor op in afzonderlijke tracédelen. Dit vermindert de mogelijke synergievoordelen van een geïntegreerde aanbesteding.

- De kosten van beheer en onderhoud maken vaak geen onderdeel uit van het project. Mogelijke besparingen over de volledige levenscyclus komen hierdoor minder goed uit de verf.
- Een vaak gehoord misverstand is dat men DBFM en de private financiering daarin niet nodig heeft omdat men al budget voor het project heeft. De private financiering is echter niet bedoeld om de kosten van een project te dekken maar om tijdelijke verschillen tussen inkomsten en uitgaven te overbruggen. Voor dekking van de kosten van een project is het projectbudget bedoeld. Het voordeel van private financiering is dat hiervan een disciplinerende werking uitgaat met als gevolg betere projectbeheersing en vermindering van risico's en tegenvallers tijdens de volledige levenscyclus. De ervaring bij het Rijk is dat dit voordeel bij de meeste projecten opweegt tegen het nadeel van hogere kosten van private financiering.
- De DBFM-aanpak vraagt om 'loslaten' door de overheid. De marktpartij dient voldoende vrijheid te krijgen om optimale levenscyclusvoordelen te kunnen realiseren. Dit 'loslaten' is vaak niet natuurlijk binnen de overheid. Dit besef zal bij lokale bestuurders moeten groeien. Via duidelijke outputspecificaties kan de overheid in de uitvraag en gunningbeslissing overigens wel sturing op de gewenste kwaliteit uitoefenen.

## **7.2 Vervolgstappen voor deze kabinetsperiode**

Bovengenoemde aanpak van communicatie en pilots heeft vooralsnog niet geleid tot een momentum voor DBFM bij decentrale bestuurders. Geconstateerd kan worden dat er geen nieuwe DBFM projecten en/of nieuwe PPC's zijn gestart, terwijl er toch een groot aantal potentiële projecten lijkt te zijn. Zoals vermeld in de brief d.d. 14 juli 2009 is bij decentrale overheden eerder 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. 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. Voorbeelden zijn: Centrale as Friesland, Buitenring Parkstad Limburg, Zoetermeer verlengde Oosterheemlijn, OV terminal Utrecht, Rotterdam Centraal station, ombouw Amstelveenlijn. Per project zal uiteraard moeten worden afgewogen of DBFM meerwaarde kan opleveren, maar in potentie lijken er dus voldoende decentrale projecten te zijn die, op basis van de financiële omvang, in aanmerking komen voor de toepassing van DBFM.

Op basis van het hierboven geschetste beeld dat DBFM enerzijds kansrijk is en potentie heeft maar anderzijds niet van de grond komt, hebben de ministeries van Infrastructuur en Milieu en van Financiën de decentrale overheden opgeroepen om zich uit te spreken over DBFM en met eigen voorstellen te komen om DBFM alsnog van de grond te krijgen. Het zijn immers hun eigen projecten en zij beslissen dan ook over DBFM. Om hierbij te faciliteren heeft het Rijk in samenwerking met de koepelorganisaties van decentrale overheden op 16 februari 2011 een brede workshop georganiseerd. De koepelbestuurders van decentrale overheden, die zitting hebben in het Nationaal Mobiliteitsberaad, zullen worden verzocht om uiterlijk voor de zomer van 2011 in een brief aan de minister van Infrastructuur en Milieu en van Financiën aan te geven wat zij willen met DBFM(O) en welke ondersteuning van het Rijk zij daarvoor nodig hebben. Op basis hiervan zullen de beide ministers een besluit nemen over de vervolgaanpak om DBFM(O) te faciliteren en de rol van het Rijk daarbij.

Ook zal een besluit worden genomen naar aanleiding van onderzoek door het Rijk of bij specifieke subsidies aan decentrale projecten als voorwaarde het uitvoeren van een Public Private Comparator (PPC) kan worden gesteld. Een PPC is bedoeld om de meerwaarde van DBFM(O) te bepalen en diverse contractvormen op basis van life cycle costing af te wegen. Een PPC kan een goede aanvulling zijn op het uitvoeren van een Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse (MKBA), die reeds als voorwaarde geldt voor specifieke subsidies.



## **8. Status toezeggingen**

Hieronder zijn per sector en/of departement de eerder gedane toezeggingen weergegeven en de stand van zaken hiervan. De toezeggingen zijn gedaan naar aanleiding van de behandeling van de DBFM(O) Voortgangsrapportage 2007/2008 middels een Schriftelijk Overleg met de minister van Financiën (Kamerstuknummer 28753-14), het Algemeen Overleg met de ministers van Financiën en van VenW (Kamerstuknummer 28753-16) en het Algemeen Overleg met de ministers van Financiën en van VWS, alsmede de staatssecretaris van OCW (Kamerstuknummer 28753-17).

### **Financiën**

*Effecten van kredietcrisis op pps-ambities en benodigde maatregelen (Kamerstuknummer 28753-17).*

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. Op pagina 13 van de DBFM(O) Voortgangsrapportage 2010 wordt de laatste stand van zaken gegeven.

*Doorlinken website kenniscentrum pps bij Financiën naar website PPS bij het Rijk (Kamerstuknummer 28753-17).*

De website is aangepast.

### **Infrastructuur en Milieu**

*De minister van Verkeer en Waterstaat zal onderzoek verrichten naar de voor- en nadelen van de vorming van DBFM-fondsen en participatiemaatschappijen en zal de Kamer informeren over de uitkomsten (Kamerstuknummer 28753-16).*

Op 24 januari 2011 is de Tweede Kamer geïnformeerd (Kamerstuknummer 28753-22) over de rol van pensioenfondsen bij de financiering van DBFM(O) projecten.

*In de volgende pps voortgangsrapportage zal de minister van Financiën ook ingaan op de (uit)werking van de verlaging van de PPC-grens. Daarbij zal ook worden ingegaan op de verwachtingen van het kabinet ten aanzien van het aantal pps-infrastructuurprojecten in 2010 (Kamerstuknummer 28753-16).*

Op pagina 21 van de DBFM(O) Voortgangsrapportage 2010 wordt ingegaan op de uitwerking van het verlagen van de PPC-grens. In bijlage 1 van de DBFM(O) Voortgangsrapportage 2010 staat de verwachting van het aantal infrastructuurprojecten in 2010.

*Vanaf het MIRT 2010 zal per project worden aangegeven of de PPC-toets is doorlopen en wat daarvan de uitkomst is (Kamerstuknummer 28753-16).*

Voor projecten waarvoor een PPC relevant is, wordt een PPC uitgevoerd. Dit wordt per project in het MIRT aangegeven. Tevens wordt in het MIRT per project aangegeven voor welke contractvorm is gekozen.

### **Rijkshuisvesting**

*Openbaarmaking meerwaarde per project na afronding van aanbestedingen (Kamerstuknummer 28753-14).*

Dit punt is opgenomen in de uitdagingen zoals vermeld in hoofdstuk vijf van de DBFM(O) Voortgangsrapportage 2010 en zal komend jaar worden uitgewerkt.

### **Onderwijshuisvesting**

*Onderzoeken mogelijkheid voor DBFM-light bij onderwijshuisvesting (Kamerstuknummer 28753-17).*

De ervaringen met DBM (DBFM-light) zijn opgenomen in Bijlage 4 van de DBFM(O) Voortgangsrapportage 2010.

*Onderzoeken mogelijkheid voor "Family-PPS" bij onderwijshuisvesting (Kamerstuknummer 28753-17).*

De ervaringen met betrekking tot het clusteren van projecten zijn opgenomen in Bijlage 4 van de DBFM(O) Voortgangsrapportage 2010.