

publiek

private

samenwerking



**ONDER
NOSSEM
LTUUR
NELEM
SCHAP**



**samen werken
aan meerwaarde**

voortgangsrapportage 2007

en vooruitblik 2008

[blanco pagina]



Managementsamenvatting

Publiek-private samenwerking (pps) groeit in Nederland. Niet op spectaculaire wijze, maar wel op structurele en gedegen wijze. Stap voor stap breidt pps zich uit naar nieuwe sectoren en verbreedt het zich verder dan alleen vastgoed en infrastructuur. De uitdaging blijft om de projectenstroom te vergroten en de transactietijden en -kosten te verlagen. Specifiek richt de overheid zich op onderstaande punten om deze uitdaging aan te gaan:

- standaardisering, kennismanagement en kennisbehoud

Standaardisering van contracten (of contractelementen) draagt bij aan de verlaging van transactietijd en -kosten. Het samenbrengen van pps-specialisten bij overheden (zoals via PIANOo) verlaagt de drempel om elkaar te vinden. Borging en behoud binnen de overheid van pps-kennis en -ervaring vergroot de kwaliteit van transacties en verlaagt voor zowel publieke als private partijen transactietijden en -kosten. Dit is een continue uitdaging.

- structurele(re) inbedding in besluitvorming van organisaties en in sectoren

Voor alle projecten van rijksvastgoedobjecten boven de 25mln euro, evenals bij infrastructuurprojecten groter dan 112,5mln euro, wordt standaard een Publiek-Private Comparator (PPC) uitgevoerd – het instrument om verschillende contractvormen naast elkaar te vergelijken. De betrokken departementen (RWS, Rgd, Defensie) hebben specifieke pps-afdelingen of kenniscentra opgezet om transactietijden en –kosten te verlagen en een grotere projectenstroom te creëren. In sectoren waar vastgoedinvesteringsbeslissingen gedecentraliseerd plaatsvinden (zorg, onderwijs) is geen standaard PPC-toepassing.

- verbreding naar nieuwe sectoren

De projectenstroom zal vergroten naarmate publiek-private samenwerking in nieuwe sectoren als onderwijs, zorg en defensie vastere voet aan de grond krijgt. In het onderwijs is een pilot project afgerond en wordt nu een servicecentrum opgericht; bij defensie is het eerste pilot project binnenkort gegund; en in de zorg bestaan er concrete plannen voor een pilot project. Succesvolle pilot projecten gevolgd door kennisborging bij een sectorspecifiek

pps voortgangsrapportage 2007 en vooruitblik 2008

servicecentrum en gerichte pps-stimulering zullen in deze sectoren navolging bevorderen en bijdragen aan vergroting van de projectenstroom.

Publiek-private samenwerking is een begrip waaraan door verschillende partijen op verschillende wijze invulling gegeven wordt. Deze voortgangsrapportage gaat vooral over pps bij de uitvoering in de vorm van DBFM(O) – voor de realisatie van vastgoed en infrastructuur de meest geïntegreerde contractvorm, zodat samenwerkingsvoordelen maximaal benut worden. Ondanks de langlopende duur van deze contracten en het feit dat we relatief aan het begin staan zijn de eerste ervaringen positief: alle DBFM(O)-contracten zijn binnen budget en op tijd opgeleverd.

De achterliggende pps-voortgangsrapportage gaat nader in op deze punten. Daarnaast geeft het een overzicht van de huidige stand van pps in Nederland en de geleerde lessen uit binnen- en buitenlandse ervaringen.

- o -



Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Introductie	6
Hoofdstuk 2	Waarom pps?	8
Hoofdstuk 3	Waar staan we?	12
	- VROM/Rijksgebouwendienst	12
	- V&W/Rijkswaterstaat	15
	- Defensie	18
	- onderwijssector	19
	- zorgsector	21
	- conclusie	23
Hoofdstuk 4	Wat zijn geleerde lessen van projecten?	24
	- VROM/Rijksgebouwendienst	24
	- V&W/Rijkswaterstaat	26
	- Defensie	28
	- onderwijssector	29
	- zorgsector	30
Hoofdstuk 5	Wat zijn de uitdagingen?	32
	- VROM/Rijksgebouwendienst	32
	- V&W/Rijkswaterstaat	32
	- Defensie	32
	- onderwijssector	34
	- zorgsector	36
Hoofdstuk 6	Kennismanagement	38
	- interdepartementaal kennismanagement	38
	- VROM/Rijksgebouwendienst	40
	- V&W/Rijkswaterstaat	40
	- Defensie	41
	- onderwijssector	41
	- zorgsector	42

hoofdstuk 1 Introductie

In de voortgangsrapportage van juli 2006 is de Kamer geïnformeerd dat het Rijk een stuk op weg was van incidentele naar structurele toepassing van pps. Waar staan we nu, bijna twee jaar na verzending van de voorgaande rapportage?

Onder verwijzing naar de voorgaande pps-voortgangsrapportage¹ is het beleid bij de introductie van DBFM² (Design, Build, Finance, Maintain) gekenmerkt door gecontroleerde verbreding. Er is in Nederland voor gekozen de introductie van DBFM niet te doen met een 'big bang' of van bovenaf opgelegd, maar aan de hand van een traject van gecontroleerde introductie en gestimuleerde verbreding. Dit houdt in dat per sector gestart wordt met pilotprojecten, waarna – bij succesvolle uitrol van de pilotprojecten – DBFM structureel toegepast zou moeten gaan worden in en door de sector zelf. De vraag is zodoende opportuun om per sector te bezien of na succesvolle gecontroleerde introductie en gestimuleerde verbreding de structurele toepassing van DBFM daadwerkelijk van de grond komt. Deze voortgangsrapportage gaat zodoende over de realisatie van DBFM, en laat pps bij gebiedsontwikkeling buiten beschouwing. Zoals in de voorgaande pps-voortgangsrapportage gemeld ligt de coördinatie daarvan bij het ministerie van VROM, dat separaat over de voortgang zal informeren.

Om de vraag te beantwoorden of structurele toepassing van DBFM daadwerkelijk van de grond komt bericht deze pps-voortgangsrapportage over de uitgevoerde of in uitvoering zijnde DBFM-projecten en of ze daadwerkelijk meerwaarde opleveren, alsmede hoe het staat met de pijplijn voor nieuwe projecten. De Publiek-Private Comparator ("PPC") is het instrument om verschillende contractvormen naast elkaar te vergelijken en inzicht te krijgen in hoeverre verwacht wordt dat een bv. DBFM(O)-contract meerwaarde oplevert in vergelijking met traditionele aanbesteding. Meerwaarde is dezelfde kwaliteit voor minder geld of meer kwaliteit voor hetzelfde geld. Het consequent uitvoeren van PPC's en het opvolgen van de PPC-resultaten leidt (in principe) tot het vullen van de pijplijn met nieuwe projecten.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 28573, nr. 8



De stroom DBFM-projecten is serieus op gang gekomen. De Rgd heeft onlangs vier nieuwe projecten aangekondigd, drie projecten zijn nu in aanbesteding en de renovatie van het Ministerie van Financiën verloopt voortvarend. Bij V&W zal het contract voor de Tweede Coentunnel binnen afzienbare tijd worden gegund en zal medio dit jaar de aanbesteding voor de projecten A15 Maasvlakte-Vaanplein en A12 Utrecht-Veenendaal gestart worden. Bij Defensie is het eerste pilotproject inmiddels in aanbesteding. Naar alle waarschijnlijkheid zullen er twee nieuwe pps-scholen gebouwd gaan worden, en het in oprichting zijnde servicecentrum voor onderwijshuisvesting zal scholen assisteren in het realiseren van hun school middels pps – waarbij naast DBFMO ook alle andere vormen van innovatieve aanbestedingen in ogenschouw worden genomen. In de zorgsector is er vooralsnog geen sprake van DBFM(O)-projecten. De recente beëindiging van het bouwregime en de fundamentele wijziging in de kapitaallastenverantwoordelijkheid hebben toepassing van DBFM(O) in de zorg kansrijker gemaakt. Langetermijnbeleidonzekerheid en hoge ontwikkelingskosten vormen de grootste uitdagingen voor een eerste project.

Bij projecten boven de 112,5 miljoen (V&W) en vastgoedprojecten boven 25 miljoen euro (Rgd, Defensie) wordt standaard een Publiek-Private Comparator toegepast en bij voldoende meerwaarde wordt in beginsel voor DBFM gekozen. Daarnaast is op het vlak van kennismanagement veel vooruitgang geboekt. Er wordt gewerkt aan standaardwerkwijzen en –contracten, en relevante betrokkenen in de DBFM-wereld weten elkaar te vinden. Dit moet zorgen voor een verdere verlaging van de transactiekosten.

Op een aantal vlakken is grote vooruitgang geboekt. Maar zijn we er al? Nog niet. Transactiekosten en transactietijd zijn nog steeds een punt van zorg. Het kost veel tijd en moeite om pps-kennis op te bouwen en te behouden. Op het gebied van huisvesting van scholen en zorginstellingen is de vooruitgang traag. Bij Defensie is pas met ingang van dit jaar de toepassing van de PPC voor huisvesting boven 25 miljoen euro in het beleid verwerkt. Het DBFM-concept is nog bij veel organisaties onbekend, en onbekend maakt ... onbemind. Het is daarom van groot belang de voortgang te blijven monitoren.

² Daar waar in algemene zin over DBFM wordt gesproken, wordt ook DBFMO bedoeld, vandaar het gebruik van de afkorting DBFM(O) in deze rapportage. Voor een korte inhoudelijke uitleg van wat

In het vervolg van deze voortgangsrapportage beantwoordt hoofdstuk 2 de vraag 'waarom pps?' en zet het uiteen waarom pps en DBFM concepten zijn die werken. Hoofdstukken 3, 4 en 5 behandelen de beleidsterreinen van V&W/RWS, VROM/Rgd, Defensie, onderwijs en zorg. Hoofdstuk 3 biedt per sector een overzicht van de geboekte resultaten en waar we vandaag de dag staan met pps. In hoofdstuk 4 geeft enkele geleerde lessen en buitenlandse ervaringen weer, alsmede 'testimonials' van pps-uitvoerders en gebruikers. Hoofdstuk 5 schetst de nog voor ons liggende uitdagingen. Ten slotte behandelt hoofdstuk 6 het departementsoverstijgende pps-kennismanagement.

DBFM(O) is, zie de tekstbox in hoofdstuk 2.



hoofdstuk 2 Waarom pps?

Dit hoofdstuk gaat in op de *doelstelling van klantgerichte dienstverlening* en *waarom pps* (in de vorm van DBFM(O)) *een goed middel is om deze doelstelling te bereiken*.

Eén van de pijlers in het coalitieakkoord is “Een slagvaardige en verbindende overheid die een bondgenoot is voor burgers, en een dienstbare publieke sector”. Een adequate uitvoering van het beleid moet voorop staan, waarbij op output, de uiteindelijke kwaliteit van de dienstverlening gestuurd wordt. De burger moet hierbij optimaal waar voor zijn geld krijgen en de doelstelling van het kabinet is dat de burger de dienstverlening met gemiddeld een 7 waardeert.

Doelstelling van deze voortgangsrapportage is te laten zien dat publiek-private samenwerking, en DBFM in het bijzonder, een instrument is om bedrijfseconomische efficiëntie en doelmatigheid te bereiken en zo dus kan bijdragen aan de klantgerichte benadering van overheidsdiensten en – producten waarbij “waar voor je geld” voorop staat. Een voorbeeld hiervan is de bouw van een weg. In een pps-contract zal een bepaalde mate van mobiliteit “uitgevraagd” worden (bv. gegarandeerde vervoerscapaciteit tussen twee punten), terwijl traditionele contracten gericht zijn op de aanleg van een x aantal kilometers asfalt. Doel van pps is een beter product (vastgoed, infrastructuur) of dienst voor hetzelfde geld, of dezelfde kwaliteit voor minder geld.

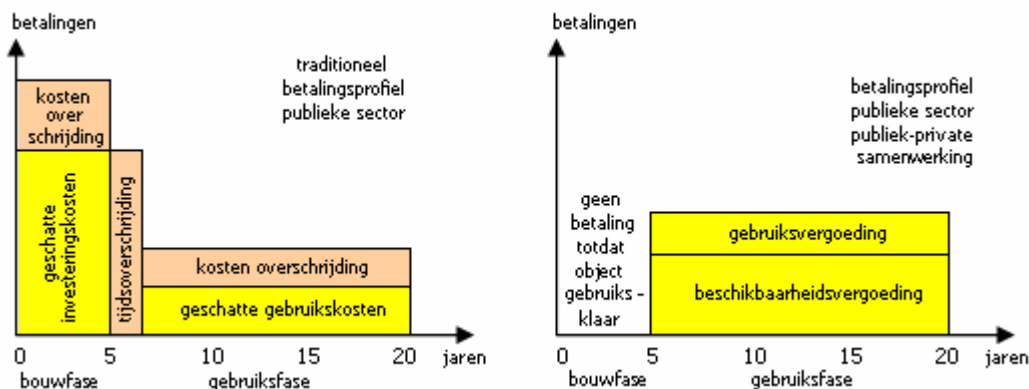
Het bovenstaande strookt ook met de Nota Vernieuwing Rijksdienst van september 2007. Enerzijds moet de kwaliteit van de overheidsdienstverlening merkbaar verbeteren en anderzijds moet de efficiency omhoog waardoor kosten kunnen dalen. De in de nota voorziene oprichting van een DG Bedrijfsvoering Rijk, waarin ondermeer het beleid voor rijkshuisvesting geformuleerd wordt, is voor publiek-private samenwerking een relevante ontwikkeling.

Publiek-private samenwerking is een containerbegrip waaraan door verschillende partijen op verschillende wijze invulling gegeven wordt. Deze voortgangsrapportage gaat over de realisatie van DBFM: Design, Build, Finance & Maintain. Soms wordt dit uitgebreid tot DBFMO, waarbij dan ook Operate in het geïntegreerde contract betrokken wordt.

Tekstbox – Wat is een DBFM(O) contract?

In een DBFM-contract worden de blokken ontwerp, bouw, financiering, onderhoud en beheer in één keer aan de private partij overgedragen. Soms wordt de O van ‘operate’ toegevoegd, als facilitaire dienstverlening onderdeel van het contract (bv. rijkshuisvesting). Het wordt daarom ook wel een geïntegreerd contract genoemd. Een dergelijk contract vraagt van de private partij om de verschillende fases in de levenscyclus van een project op elkaar af te stemmen. Zo kan er tijdens het ontwerp al rekening worden gehouden met onderhoud en –indien van toepassing– exploitatie (facilitaire dienstverlening als schoonmaak of catering). Het resultaat is optimale kwaliteit gedurende de volledige lengte van de objectgebruiksduur. Het resultaat is niet gedefinieerd als een product maar als een dienst: niet een strook asfalt maar een vervoerscapaciteit; niet een ex-ante gespecificeerd gebouw, maar een werk- of gedetineerdencapaciteit. Output in plaats van input. Private partij krijgen (binnen duidelijke randvoorwaarden) de vrijheid om te bedenken hoe het door de overheid verlangde resultaat het best gerealiseerd kan worden, en worden betaald op basis van het bereiken van de afgesproken resultaten. Alleen ruimte geven voor andere oplossingen is overigens niet voldoende om private partijen aan te zetten die ruimte ook te gebruiken om te komen tot slimmere en betere oplossingen én om de gewenste output te leveren. Er zijn nog twee belangrijke ingrediënten om DBFM te laten werken:

- De betaling wordt gekoppeld aan de dagelijks te leveren prestatie. De overheid betaalt niet voor een stuk asfalt of een object bij oplevering, maar betaalt gedurende contractduur periodiek voor een te leveren vervoers-, werk- of gedetineerdencapaciteit etc. Door de koppeling van betaling aan prestatie worden de private partijen gedwongen om elke dag van de contractduur hun best te doen. Het effect van deze koppeling is dat de betaling over de duur van het contract wordt uitgesmeerd. De private partij moet zelf de financiering van het investeringsobject voor zijn rekening nemen. Traditioneel neemt de overheid de financiering voor eigen rekening en wordt de private partij betaald tijdens de bouw en bij oplevering. Als de overheid dit bij een DBFM-contract zou doen, zou de druk op de private partij om elke dag te presteren voor een groot deel wegvallen. De private partij heeft immers dan bij oplevering al een heel groot deel van het geld binnen. De financiering is dus een middel om de overdracht van de verantwoordelijkheid voor het leveren van de prestatie hard te maken. Zie ook onderstaande illustratie.



- De aanbesteding van de het DBFM(O) contract moet in concurrentie plaatsvinden. Dit is de enige manier om de private partijen te prikkelen om optimaal gebruik te maken van de aangeboden ruimte en creatieve oplossingen te ontwikkelen. Doen ze dit niet, dan wint een ander het contract.

Een bijkomend voordeel van de toepassing van DBFM-contracten is dat risico's in principe van tevoren in kaart zijn gebracht, geprijsd en verdeeld en eventuele tegenvallers in onderhoud voor rekening en risico van de private partijen zijn. Het achteraf inpassen van tegenvallers als gevolg van opgetreden risico's is daarmee verleden tijd. Begrotingen worden daarmee betrouwbaarder en voorspelbaarder.



Waarom is DBFM(O) een goed middel om de overkoepelende doelstelling van een klantgerichte dienstverlening te bereiken? Dat komt doordat een DBFM(O) contract het werkelijk leveren van de afgesproken prestaties bevordert. In het voorbeeld van een weg: de opdrachtgever spreekt met de opdrachtnemer een bepaalde beschikbaarheid van de weg af met bepaalde kwaliteitseisen. Als de opdrachtnemer in strijd met de afspraken overdag onderhoud gaat plegen, of de verlichting niet naar behoren werkt, krijgt de opdrachtnemer een korting op zijn beschikbaarheidbetaling.

De afgelopen jaren hebben enkele departementen ook ervaring opgedaan met andere vormen van publiek-private samenwerking. Hoewel al deze vormen onder het containerbegrip publiek private samenwerking vallen, verschillen ze erg in toepassingsgebied en werking. Het is allemaal gereedschap, maar een schroevendraaier is iets heel dan een hamer. Bij elke vorm moet apart bekeken worden wat nodig is om de toepassing van pps binnen Nederland te verbeteren en verbreden. De Publiek Private Comparator kan helpen een keuze te maken uit al deze vormen. Onderstaande tekstbox licht enkele andere vormen van pps toe en illustreert deze met voorbeelden.

Tekstbox – Andere vormen publiek-private samenwerking

Naast DBFM(O) zijn ook andere vormen van publiek-private samenwerking ontwikkeld:

- **Concessieovereenkomsten.** Bij een concessieovereenkomst neemt een private partij voor eigen rekening en risico de exploitatie van bijvoorbeeld een spoorlijn (HSA) of een lokaal busnetwerk in beheer. Ook de bouw en exploitatie van snelwegen kan in een concessie ondergebracht worden, dit gebeurt veel in Frankrijk.
- **Pps in gebiedsontwikkeling.** Onder pps in gebiedsontwikkeling wordt de samenwerking tussen publieke en private partijen bij de ontwikkeling van stedelijke gebieden of van verschillende gebouwen en inrichting van de openbare ruimte op een bepaalde locatie verstaan. De overheid participeert hierin risicodragend. Dit gebeurt meestal in de vorm van een joint venture.
- **Allianties.** In een alliantiecontract worden risico's die van tevoren niet goed zijn in te schatten door de private en publieke partij gedeeld. Hier wordt door beide partijen een soort stroppenpot voor ingericht, zodat wanneer deze risico's zich daadwerkelijk voordoen, beide partijen daar in gelijke mate aan bijdragen. Een voorbeeld van een alliantie is de Waardse Alliantie binnen het Betuwelijnproject. De toekomst moet leren of binnen een alliantie voor beide partijen genoeg prikkels zijn om de risico's op een goede manier te beheersen. In vergelijking met allianties is DBFM-methodologie robuuster en duidelijker in de risicoallocatie.

Enkele departementen hebben met sommige van deze alternatieve vormen ervaring opgedaan:

- **Verkeer en Waterstaat.** Voor het project A2 Hooggelegen is voor de alliantievorm gekozen. De reden hiervoor is dat Verkeer en Waterstaat ervaring wil opdoen met het in een alliantie samenwerken met een marktpartij. Op basis van de ervaring bij dit project wordt bezien of het voordelen biedt om de alliantievorm vaker toe te passen. Bij het Project Mainportcorridor Zuid (PMZ) wordt samen met andere overheden, belangenorganisaties en marktpartijen onderzocht hoe de bereikbaarheid en de daarmee verbonden leefomgeving in de A4-corrridor Rotterdam-Antwerpen verbeterd kunnen worden door middel van publiek-private samenwerking. Ook hier is sprake van een pilot waarbij het vroegtijdig betrekken van marktpartijen voorop staat. V&W wil ervaren of het gekozen concept werkt.
- **Financiën.** In het project Zuidas Amsterdam wordt de aanleg van infrastructuur met gebiedsontwikkeling gecombineerd. Het rijk is actief betrokken bij de oprichting van de projectvennootschap NV Zuidas.
- **Defensie.** Onderzoek heeft aangetoond dat samenwerking met marktpartijen bij het zgn hoger motorenonderhoud van de F-16 tot schaalvoordelen en grotere doelmatigheid kan leiden. Na een proces van aanbesteding is een marktpartij geselecteerd waarmee eind 2007 een contract is getekend. Het betreft een overeenkomst voor twee jaar tot het doelmatiger inrichten van de bedrijfsprocessen en de marketing voor onderhoud van F-16-motoren voor andere luchtmachten. De langetermijndoelstellingen van de samenwerking zijn gericht op de waarborging van het F-16-motorenonderhoud voor de resterende levensduur van de F-16 en een aanzienlijke reductie van de onderhoudskosten. Daarnaast ondersteunt de samenwerking het 'Maintenance Valley' initiatief en de kwalificatie van Nederland als Regional Support Centre (RSC) voor het motorenonderhoud van de opvolger van de F-16. Bij het Marinebedrijf wordt bij een aantal bedrijfsprocessen onderzocht of door middel van concessieverlening een deel van de bedrijfsvoering aan marktpartijen kan worden overgedragen. De inbreng van additionele werklast kan leiden tot schaalvergroting en een grotere doelmatigheid. In 2007 is de eerste aanbesteding in dit verband van start gegaan. Het betreft een concessie voor een periode van 10 jaar van de Centrale Oppervlakte Behandeling Installatie en Neutralisatieinrichting. Besluitvorming is in 2008 voorzien.



hoofdstuk 3 Waar staan we?

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van nieuwe DBFM(O) projecten en projecten in aanbesteding of uitvoering. Verder laat het zien hoe het staat met de pijplijn voor nieuwe projecten door een overzicht te geven van uitgevoerde PPC's en de opvolging van de PPC's, waarbij aangegeven wordt of bij gebleken meerwaarde de uitkomsten van PPC's ook worden opgevolgd – en zo niet, waarom niet. Ook kijkt het naar inbedding van pps in de beleidsorganisatie en de besluitvorming.

De Publiek-Private Comparator ("PPC") is het instrument waarmee inzichtelijk kan worden gemaakt in hoeverre een DBFM meerwaarde kan opleveren in de zin van meer kwaliteit of minder geld (of beiden) ten opzichte van traditionele bouw. Het consequent uitvoeren van PPC's en het opvolgen van de resultaten die uit de PPC komen zou moeten leiden tot het vullen van de pijplijn van nieuwe projecten.

Voor complexe opdrachten kan de aanbestedende dienst gebruik maken van de concurrentiegerichte dialoog. Hierin spreekt de aanbestedende dienst met gegadigden over verschillende aspecten van oplossingen die zij voor ogen hebben voor de uitvraag van de aanbestedende dienst. Aanbieders kunnen zo inschrijvingen optimaal afstemmen op de wensen van de aanbestedende dienst en de aanbestedende dienst kan zijn wensen optimaal kenbaar maken aan aanbieders.

VROM / Rijksgebouwendienst

1. **Projecten**

- a. **Nieuwe projecten:** Sinds de vorige voortgangsrapportage zijn er vier nieuwe DBFMO-projecten gestart: het justitieel complex Schiphol, de penitentiaire inrichting Zaanstad, de justitiële jeugdinrichting Zaanstad en de Penitentiaire inrichting Noorderbocht Rotterdam.

Het *justitieel complex Schiphol* gaat bestaan uit een detentiecentrum met bijna 600 plaatsen, zittingszalen voor een rechtbank, een aanmeldcentrum voor asielzoekers en kantoren voor het Openbaar Ministerie (OM). Daarnaast wordt een aantal functies van de Koninklijke Marechaussee in het complex ondergebracht en komt er een terugkeercentrum voor uitgeprocedeerde asielzoekers. Naar verwachting kan de vooraankondiging van dit project in het voorjaar van 2008 plaatsvinden en kan het in 2013 in gebruik genomen worden.

De nieuw te bouwen *penitentiaire inrichting* op de locatie Hoogtij te *Zaanstad*

krijgt ruim 900 plaatsen verdeeld over tien afdelingen met cellen geschikt voor meerpersoonsgebruik, een afdeling met extra zorgvoorzieningen, en een inkomstenafdeling. De ingebruikname van de inrichting is eind 2012 voorzien.

Gelijktijdig met deze penitentiaire inrichting wordt op een naastgelegen terrein de nieuwbouw van de *justitiële jeuginrichting Zaanstad* gerealiseerd. De inrichting krijgt een capaciteit van 144 plaatsen, waarvan 108 normaal beveiligd en 36 beperkt beveiligd.

In Rotterdam wordt een nieuwe *penitentiaire inrichting* gebouwd op de locatie *Noorderbocht* (langs de A20). De inrichting krijgt een omvang van circa 300 cellen. Op dit moment wordt de projectorganisatie ingericht en worden verdere kaders vastgelegd.

- b. Projecten in aanbesteding:** De pilotprojecten aangekondigd in de vorige voortgangsrapportage verkeren in de laatste fase van de aanbesteding.

In het project *detentiecentrum Rotterdam* is de preferred bidder aangewezen. Het project wordt binnenkort gegund. Het aanbestedingsproces is volgens planning verlopen. Bij het project nieuwbouw *Belastingkantoor Doetinchem* heeft vorig jaar één van de gegadigden bezwaar gemaakt tegen het voornemen tot gunning. De Staat heeft het hoger beroep (spoedappèl) in deze zaak gewonnen. Of de wederpartij zich neerlegt bij de beslissing van het Gerechtshof is nog onduidelijk. De Rgd gaat er echter vooralsnog van uit dat binnen enkele maanden definitief gegund kan worden aan het consortium dat eerder als preferred bidder is aangewezen. Voor het gezamenlijk kantoor van de *Belastingdienst* en de *Informatiebeheergroep in Groningen* is de preferred bidder aangewezen. Binnenkort wordt het project gegund. Het aanbestedingsproces is volgens planning verlopen.

- c. Projecten in uitvoering:** De renovatie van het Ministerie van Financiën gaat voortvarend. Het ziet ernaar uit dat het gebouw aan de Korte Voorhout eind dit jaar binnen de planning opgeleverd wordt.

2. PPC's

De Rgd voert voor alle projecten met een verwachte investering van meer dan 25 miljoen euro een PPC uit in samenwerking met de betrokken klant en het ministerie van Financiën. Sinds de vorige voortgangsrapportage zijn er negen klantvragen voor projecten met een verwachte investering van meer dan 25 miljoen euro ingediend. Er zijn dus negen PPC's gestart; vier van deze PPC's zijn nog in uitvoering. Zie ook onderstaande tabel.

3. Opgvolging van PPC's

Voor twee van de vijf in 2007 afgeronde PPC's is op basis van de uitkomsten besloten de betreffende projecten niet geïntegreerd aan te besteden. De verwachte meerwaarde van geïntegreerde contracten lag voor deze projecten onder de 2,5%. Bovendien was een van de projecten vanwege complexe specifieke regelgeving niet geschikt voor geïntegreerde aanbesteding. De overige drie PPC's hebben geleid tot de bovengenoemde nieuwe pps-projecten penitentiair centrum Zaanstad, justitiële jeugdinrichting Zaanstad en justitieel complex Schiphol.

	PPC uitkomst	aanbestedings vorm	motivatie
Penitentiaire Inrichting Noorderbocht te Rotterdam	positief	DBFMO	PPC reeds afgerond in 2006; conform planning is het project later gestart.
Nieuwbouw Centrale Sterilisatie-Afdeling en Steriele Farmaceutische Productie voor het Nederlands Vaccin Instituut, Bilthoven	nul		De bedrijfsvoering van een farmaceutische productiebedrijf is door stringente GMP-kwaliteitssystemen complex. De complexiteit van de aansturing wordt in dit geval groter bij uitvoering als pps-project.
Nieuwbouw uitbreiding kantoor Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB), Leeuwarden	negatief		Gezien de uitkomst van de PPC (mogelijk negatieve meerwaarde) hebben betrokkenen gezamenlijk besloten de nieuwbouw als traditioneel project uit te voeren. Bij de afweging is uitvoerig gesproken over het creëren van dealflow, het opdoen van ervaring en gevolgen voor de bedrijfsvoering van het CJIB.
Nieuwbouw Justitieel Complex Schiphol	positief	DBFMO	Op basis van de financiële meerwaarde, de afweging van niet-financiële argumenten en de mogelijkheid om bij pps de complexiteit beter te kunnen beheersen is besloten geïntegreerd aan te besteden.
Penitentiaire Inrichting Hoogtij te Zaanstad	positief	DBFMO	Op basis van de financiële meerwaarde, de afweging van niet-financiële argumenten (geen belemmering) en een aantal aanvullende aandachtspunten die relevant zijn voor het behalen van meerwaarde is besloten dit project geïntegreerd aan te besteden.
Justitiële jeugdinrichting Hoogtij te Zaanstad	positief	DBFMO	Op basis van de substantiële financiële meerwaarde en de afweging van niet-financiële overwegingen hebben de betrokkenen gezamenlijk besloten dit project geïntegreerd aan te besteden.
Huisvesting Hoge Raad	loopt nog		
Nationaal Militair Museum	loopt nog		

Rijksverzamelkantoor Arnhem	loopt nog		
Multifunctionele inrichting Hoogvliet	loopt nog		

4. Conclusie

Voor alle projecten boven de 25 miljoen euro is een PPC uitgevoerd. Van de negen in 2007 uitgevoerde PPC's zijn er drie afgerond die duidelijk meerwaarde gaven voor DBFMO. Deze drie afgeronde PPC's hebben tot nieuwe DBFMO-projecten geleid.

5. Inbedding pps in organisatie en besluitvorming

Pps, via de concurrentiegerichte dialoog, is inmiddels structureel ingebed in de procedures van de Rgd en bijvoorbeeld ook opgenomen in het elektronische handboek waarin de (verplichte) processen en de administratieve organisatie van de Rgd zijn beschreven. Voor alle projecten met een verwachte investering van meer dan 25 miljoen euro wordt een PPC uitgevoerd.

Om pps ook structureel in te bedden in de organisatie van de Rgd worden voorbereidingen getroffen voor de overgang van de tijdelijke directie naar de staande organisatie. De uitvoering van pps-projecten krijgt een logische plek in de organisatie. Daarnaast komt een breed expertisecentrum aanbesteden, waar naast volledig geïntegreerde contracten (pps) ook andere (innovatieve) contractvormen een plaats krijgen.

[V & W / Rijkswaterstaat](#)

1. Projecten

- a. **Nieuwe projecten.** Ten opzichte van de vorige voortgangsrapportage kan de *A12 Utrecht-Maarsbergen-Veenendaal* als nieuw project worden aangekondigd.
- b. **Projecten (bijna) in aanbesteding.** De aanbesteding van het DBFM-contract van de *Tweede Coentunnel* is afgerond en de gunning wordt binnenkort verwacht. Bij de aanbesteding is voor het eerst gebruik gemaakt van het DBFM-modelcontract van Rijkswaterstaat. Ook werd voor het eerst voor een



dergelijk groot pps-project de aanbestedingsprocedure van de concurrentiegerichte dialoog gevolgd.

Voor het project *A15 Maasvlakte-Vaanplein* is de start van de aanbestedingsprocedure middels de concurrentiegerichte dialoog voorzien voor medio 2008. Inmiddels is een zogenaamde industry-day gehouden teneinde marktpartijen voor dit project te interesseren.

De start van de aanbesteding van het DBFM-contract *A12 Utrecht-Maarsbergen-Veenendaal* wordt voorzien medio 2008. Dit is het eerste grote pps-project waarbij voor het traject sprake is van twee ruimtelijke ordeningsprocedures, te weten de Tracéwet en de Spoedwet wegverbreding. Ook voor dit project is inmiddels een marktdag gehouden.

- c. Projecten in uitvoering.** Het DBFM-project N31 Leeuwarden-Drachten is najaar 2007 binnen budget en eerder dan gepland opgeleverd.

Bij het HSL-Zuid-project is de aanleg van de bovenbouw aanbesteed als DBFM-contract. Dit onderdeel is op tijd en binnen budget opgeleverd. Ingebruikname van de HSL-infrastructuur ondervindt vertraging als gevolg van een niet voorziene upgrade naar een hogere versie van het veiligheidssysteem ERTMS.

Tekstbox – Vertraging bij de ingebruikname van de HSL-infrastructuur

De ingebruikname van de HSL-infrastructuur ondervindt vertraging. Er is sprake van een niet voorziene upgrade naar een hogere versie van het veiligheidssysteem ERTMS. Deze upgrade kost meer tijd dan verwacht. ERTMS is een voorbeeld van een (technisch) raakvlakrisico omdat het zowel in de HSL bovenbouw als in het rijdend materieel moet worden geïmplementeerd. De belangrijkste les is dat dit soort raakvlakrisico's bij complexe investeringsprojecten beheersing behoeven indien zij niet zijn gecontracteerd en overgedragen zijn aan marktpartijen. Risicobeheersing en risicobewustzijn moeten dus ingebed zijn in het projectmanagement en ook in het besluitvormingsproces daaromtrent. Contractmanagement speelt hierbij tevens een belangrijke rol omdat voor het hanteren en implementeren van de nodige beheersmaatregelen de private contractspartijen vaak nodig zijn. Ook op het gebied van contractmanagement zijn belangrijke lessen te leren: contractmanagement van DBFM-contracten en concessies verloopt anders dan bij traditionele contracten. Meer dan in de traditionele praktijk vereist contractmanagement bij DBFM en concessies een integrale aanpak tussen techniek, financiële overwegingen, juridische aspecten en relatiebeheer. In de brief van 8 november 2007 (Kamerstuk 29283, nr 47) wordt ingegaan op de problematiek van de integrale verantwoordelijkheid van de minister bij pps-contracten.

pps voortgangsrapportage 2007 en vooruitblik 2008

2. PPC's

Sinds de vorige voortgangsrapportage zijn er twaalf PPC's gestart; hiervan zijn er elf afgerond. Twee PPC's zijn, conform regelgeving, gestopt bij de kwalitatieve analyses. Zie ook onderstaande tabel.

3. Opvolging van PPC's

Van de zes in 2006 uitgevoerde PPC's is bij één project besloten tot een DBFM. Van de zes in 2007 uitgevoerde PPC's is er één nog niet afgerond, over de overige vijf heeft nog geen besluitvorming plaatsgevonden.

2006/2007	PPC uitkomst	aanbestedings vorm	motivatie
Extra Spuicapaciteit Afsluitdijk	Ca 3%	DBM	DBM biedt de meeste financiële meerwaarde
A2 Maasbracht-Geleen	Ca 9 % voor D&C	D&C	Vrijwillige PPC (project < € 112,5mln). Onderzocht of bundeling contracten voordeel biedt; DBFM is niet onderzocht.
A2 Maastricht	Ca 4%	D&C	Combinatie van infrastructuur en gebiedsontwikkeling, met zeer vroege betrokkenheid van de markt
A50 Ewijk-Valburg-Grijsoord	Ca 1%	D&C	Zie onderstaand.
A12 Utrecht-Maarsbergen-Veenendaal	Ca 4%	DBFM	
A4 Steenberg	Ca 1%	D&C	Zie onderstaand.
A1/A6	0%	beslissing nog te nemen	Conform regels PPC gestopt tijdens kwalitatieve analyse
N18 Varsseveld-Enschede	nog niet afgerond		
Haak om Leeuwarden	4%	beslissing nog te nemen	
A12 Utrecht West, benutting	0%	beslissing nog te nemen	Conform regels PPC gestopt tijdens kwalitatieve analyse
Omleiding Zuid Willemsvaart	0%	beslissing nog te nemen	
Verdubbeling RW33	5%	beslissing nog te nemen	

2008 planning	PPC uitkomst	aanbestedings vorm	motivatie
A9 omlegging Badhoevedorp			
Schiphol-Amsterdam-Almere			
Doortrekken A15 naar A12 (Ressen-Zevenaar			
Rijksweg A13/16			
Sluis IJmuiden			
A10 Noord			

Bij de A50 Ewijk-Valburg-Grijsoord levert de keuze voor één contract te veel vertragingsrisico op. Een apart onderhoudsregime voor een klein deel (7 km)



geeft te veel verstoring op de integrale onderhoudsbenadering van het wegennet. Op grond van omvang en netwerkbeheer is daarom gekozen voor twee D&C-contracten. Bij de 11 km van de A4 Steenbergse geeft een apart onderhoudsregime teveel verstoring op de integrale onderhoudsbenadering van het wegennet. Op grond van omvang en netwerkbeheer is daarom gekozen voor een D&C-contract.

4. **Conclusie**

Van de twaalf in 2006 en 2007 uitgevoerde PPC's is uiteindelijk bij één project besloten tot een DBFM; van vijf projecten heeft nog geen besluitvorming plaatsgevonden; twee daarvan gaven een meerwaarde voor DBFM.

5. **Inbedding pps in organisatie en besluitvorming**

Aangaande de besluitvorming geldt dat voor alle projecten boven de 112,5 miljoen euro de potentiële meerwaarde van pps onderzocht wordt aan de hand van de PPC-toets. Als pps meerwaarde oplevert wordt ook voor pps gekozen, tenzij dit sterk conflicteert met andere belangen of doelstellingen van V&W. De inbedding van pps-kennis in de organisatie is geborgd door de oprichting per najaar 2006 van de pps-kennispool bij RWS.

Defensie

1. **Projecten**

- a. **Nieuwe projecten.** In 2008 zal worden besloten over de toepassing van pps voor de nieuwbouw van het Nationaal Militair Museum te Soesterberg.
- b. **Projecten in aanbesteding.** Het huisvestingsproject Kromhoutkazerne te Utrecht is als pilot voor pps in uitvoering genomen. Het betreft de bouw van kantoorfaciliteiten voor ca 2.000 personen, legeringfaciliteiten voor ca 100 personen, sportfaciliteiten, en de facilitaire diensten. De Europese aanbesteding door middel van een concurrentiegerichte dialoog is in 2006 van start gegaan. Naar verwachting zal de opdrachtverlening in 2008 plaatsvinden en is ingebruikname twee jaar later voorzien. Realisatie geschiedt door een

DBFMO- contract met een looptijd van 25 jaar. Over de pps, de te behalen voordelen en eventueel bij te stellen financiële ramingen zal de Kamer na het voltooiën van de aanbesteding nader worden geïnformeerd.

- c. **Projecten in uitvoering.** Er zijn nog geen projecten in uitvoering.

2. PPC's

Het in januari 2008 aangenomen sourcingbeleid stelt de PPC-toets verplicht voor vastgoedinvesteringen boven de 25mln euro.

3. Opvolging van PPC's

Evenals bij andere departementen zijn de uitkomsten van de PPC-toets leidend, edoch niet bindend. Bij gebleken meerwaarde kan gemotiveerd er voor gekozen worden niet integraal aan te besteden.

4. Conclusie

Het PPC-instrument werd tot op heden nog niet structureel toegepast bij Defensie. Implementatie van het sourcingbeleid brengt hier verandering in.

5. Inbedding pps in organisatie en besluitvorming

Aangaande de besluitvorming geldt dat het in januari 2008 aangenomen sourcingbeleid de PPC-toets verplicht stelt voor vastgoedinvesteringen boven de 25mln euro. Bij de afdeling Kenniscentrum Marktwerving (onderdeel van Hoofddirectie Financiën en Control) wordt onder andere de financiële pps-kennis gebundeld. Voorts wordt in het Sourcing Platform alle expertise op het terrein van sourcing, waaronder DBFM(O), bijeengebracht.



o n d e r w i j s s e c t o r

1. *Projecten*

- a. **Nieuwe projecten.** Ten opzichte van de vorige voortgangsrapportage kunnen nog niet definitief nieuwe projecten worden aangekondigd.
- b. **Projecten in aanbesteding.** Er zijn op dit moment geen projecten in aanbesteding.
- c. **Projecten in uitvoering.** Het eerste DBFMO-schoolgebouw, het Montaigne Lyceum, is in 2006 binnen budget en op tijd opgeleverd.

2. *PPC's*

Er zijn in 2007 twee PPC's uitgevoerd. Eén voor een nieuwe internationale school in de gemeente Eindhoven en een geclusterd project van meerdere basisscholen en een multifunctionele accommodatie in de gemeente Vught. Beide PPC's tonen een positieve meerwaarde voor DBFM, zowel in financieel opzicht als kwalitatieve meerwaarde (betere output, beter risicobeheersing, hogere kwaliteit huisvesting etc.). Voor Eindhoven is dit reden geweest om verder te gaan met de voorbereiding van een DBFM-aanbesteding die waarschijnlijk vanaf begin 2008 van start gaat. In Vught zal eerst nog besluitvorming in de gemeenteraad dienen plaats te vinden.

3. *Opvolging van PPC's*

De uitkomsten van de PPC-toets zijn leidend maar niet verplicht op te volgen. Scholen zijn autonoom in hun vastgoedinvesteringsbeslissing en in de wijze waarop ze de bouw aanbesteden. De verwachting is dat de positieve uitkomsten van de in 2007 uitgevoerde PPC's opvolging vinden.

4. *Conclusie*

Twee positieve PPC's hebben nog niet geleid tot nieuwe DBFM(O)-projecten, omdat de besluitvorming nog niet afgerond is.

5. Inbedding pps in organisatie en besluitvorming: oprichting Servicecentrum Onderwijs

Omdat scholen autonoom zijn in hun vastgoedinvesteringsbeslissingen is er geen sprake van inbedding (à la Rgd en RWS) van publiek-private samenwerking in de organisatie van het ministerie van OCW. Om het probleem op te lossen dat thans een centraal verantwoordelijke en deskundige partij voor alle innovatieve aanbestedingsvormen bij onderwijshuisvesting ontbreekt, hebben schoolbesturenorganisaties, de VNG, het ministerie van OCW en van Financiën in 2007 besloten tot de oprichting van een servicecentrum voor onderwijshuisvesting. Dit servicecentrum wordt thans opgezet en zal in maart 2008 operationeel worden. Zo wordt de decentraal versnipperde kennis en expertise over innovatief aanbesteden gecentraliseerd en kan ook de nog bestaande koudwatervrees bij scholen en gemeenten ten aanzien van complexe bestaande en nieuwe innovatieve aanbestedingsvormen overwonnen worden. Het servicecentrum zal zich gaan richten op alle innovatieve aanbestedingen. DBFMO is één van deze innovatieve aanbestedingsvormen. De verwachting is dat door de toepassing van DBFMO bij scholen hierdoor een serieuze kans gaat krijgen. Het servicecentrum maakt waar opportuun gebruik van de kennis van de Rgd.

zorgsector

1. Projecten

- a. Nieuwe projecten.** Ten opzichte van de vorige voortgangsrapportage kunnen nog geen nieuwe projecten worden aangekondigd. Het ministerie van Financiën is voornemens een zorg-pps pilot project te ontwikkelen dat DBFM(O) toepast bij zorgvastgoedrealisatie. De Kamer zal hier op korte termijn separaat over geïnformeerd worden.
- b. Projecten in aanbesteding.** In de zorgsector zijn tot op heden geen DBFM(O)-contracten gesloten, er zijn daarom geen projecten in aanbesteding.
- c. Projecten in uitvoering.** In de zorgsector zijn tot op heden geen DBFM(O)-contracten gesloten, er zijn daarom geen projecten in uitvoering.



2. *PPC's*

In het verleden zijn door twee ziekenhuizen PPC's uitgevoerd: één bij het Groene Hart Ziekenhuis (GHZ), afgerond in 2005, en één (op eigen initiatief gedane) PPC bij het Röpcke-Zweers Ziekenhuis (RZZ), afgerond in 2006.

3. *Opvolging van PPC's*

Ziekenhuizen zijn autonoom in hun vastgoedinvesteringsbeslissingen, evenals in de wijze van aanbesteding (al heeft de Hoge Raad onlangs een uitspraak over aanbestedingsplichtigheid van ziekenhuizen terugverwezen van het hof Den Bosch naar het hof Arnhem). Het nieuwe kapitaallastenregime, ingegaan per 1 januari 2008, heeft door de afschaffing van het bouwregime de investeringsvrijheid verder vergroot, en daardoor ook de mogelijkheden voor toepassing van DBFM in de zorgsector. Echter, pps op vergelijkbare wijze als bij de Rijksgebouwendienst is in het Nederlands zorgstelsel geen mogelijkheid. De overheid kan uiteraard wel een stimulerende rol vervullen (zie ook hoofdstuk 5).

Bij het PPC onderzoek van het RZZ is een viertal onderdelen onderzocht. De resultaten waren in het algemeen positief. De Raad van Bestuur van de Saxenburgh Groep, waarvan het RZZ onderdeel is, heeft op basis van deze resultaten besloten door te gaan op het 'pps-spoor'. Hierover heeft meerdere malen contact plaatsgevonden tussen Financiën, VWS en de Saxenburgh Groep. Er is door de Saxenburgh Groep nog geen definitief investeringsbesluit genomen. Ontwikkelingskosten van een zorgsector-DBFM(O)-contract vormen een grote barrière. Financiën is voornemens een zorg-pps pilot project te ontwikkelen dat DBFM(O) toepast bij vastgoedrealisatie in de zorgsector.

4. *Conclusie*

DBFM(O) heeft nog geen voeten aan de grond gekregen binnen de zorgsector. Het is niet zeker of daar op korte termijn verandering in kan komen.

In januari 2007 is door de toenmalig minister van Financiën aan de Kamer toegezegd een analyse over toepassing van publiek-private samenwerking in

de Nederlandse zorgsector te doen. In het licht van de onlangs ingevoerde fundamentele veranderingen in de kapitaallastensystematiek van ziekenhuizen zijn de ministeries van Financiën en VWS nog werkende aan deze analyse. Een voorzichtige conclusie lijkt te zijn dat de bovengenoemde ontwikkelingen in de zorg perspectieven kunnen bieden voor DBFM(O).

5. *Inbedding pps in organisatie en besluitvorming*

Omdat ziekenhuizen autonoom zijn in hun vastgoedinvesteringsbeslissingen is er geen sprake van inbedding (à la Rgd en RWS) van publiek-private samenwerking in de organisatie van het ministerie van VWS. Er is in Nederland nog geen centraal kenniscentrum voor de toepassing van DBFM(O) en andere geïntegreerde contractvormen in de zorg, mede omdat deze kennis nog ontwikkeld moet worden.

conclusie

Onder terugverwijzing naar de in hoofdstuk 1 genoemde strategie van i) gecontroleerde introductie, ii) gestimuleerde uitbreiding en iii) structurele toepassing en de vraag te bezien of DBFM daadwerkelijk van de grond komt in de bovengenoemde vijf sectoren ontstaat het beeld zoals weergegeven in onderstaande tabel:

	VROM/Rgd	V&W/RWS	Defensie	onderwijs	zorg
1a. gecontroleerde introductie a.d.h.v. pilot?	ja	ja	ja	ja	nog niet
1b. pilot succesvol?	ja	ja	nog gaande	ja	n.v.t.
2. gestimuleerde verbreding?	ja	ja	nog niet	ja, in wording	nee
3. structurele toepassing?	ja	nog niet	nog niet	nee	nee



hoofdstuk 4 Wat zijn geleerde lessen van projecten?

Dit hoofdstuk geeft weer *welke lessen men kan trekken uit pps-projecten in Nederland. Hoe zijn die ervaringen vertaald in procedures?* Ook op sectorniveau een *overzicht van geleerde lessen uit het buitenland.* Zijn de ervaringen van die landen toepasbaar in Nederland of zijn er fundamentele systeemverschillen?

VROM / Rijksgebouwendienst

In de afgelopen jaren heeft de Rijksgebouwendienst veel ervaring opgedaan met geïntegreerd aanbesteden. Voor de nieuwe en recent gestarte projecten is op basis van de evaluaties van de eerste vier projecten een kennisdeelprogramma opgesteld. Uit de evaluaties kwam naar voren dat de voorbereiding nog meer aandacht behoeft. Zo zijn teamvorming en visievorming bij de start van een project heel belangrijk. Daarom is een opzet gemaakt voor een bijeenkomst die als begin kan dienen voor deze teamvorming en die visievorming faciliteert. Een ander voorbeeld is de bijeenkomst over de rol van de Rgd bij DBFMO-aanbestedingen in het algemeen en bij het specifieke project in het bijzonder. Omdat de evaluaties lieten zien dat ook aandacht voor monitoring tijdens de voorbereiding de kwaliteit verhoogt, is hier eveneens meer tijd voor ingeruimd in deze fase. Gebleken is dat kennisoverdracht van persoon tot persoon zeer effectief is. Daarom wordt bij de projecten gewerkt met duo's van medewerkers met meer of minder ervaring met pps.

Ook zijn de ervaringen verwerkt in standaardprocedures. De volgende voorbeelden illustreren dat: in de eerste DBFMO-aanbestedingen zijn zowel eisen gesteld aan het type partijen dat (gezamenlijk) het gewenste product moest kunnen leveren als eisen aan het te realiseren product. Eisen aan de proceskwaliteit zelf werden niet geformuleerd. Ook was er na de selectie van partijen geen tussenstap in het ontwerpproces voor de geselecteerde consortia: als eerste product werd een voorlopig ontwerp uitgevraagd. Deze stap is erg groot, zo gaf ook de markt aan. Door het uitvragen van een projectvisie wordt de kans op een verkeerde uitwerking van het verdere ontwerp op een voor de staat onacceptabele aanpak verkleind. Dit heeft een positief effect op het eindresultaat en de transactiekosten. Deze les is al toegepast in de projecten in Doetinchem, Groningen en Rotterdam en op basis van de ervaringen in deze projecten is een model ontwikkeld voor de uitvraag van de projectvisie.

Gebleken is dat marktpartijen reeds in een vroeg stadium een beeld nodig hebben van de kern van de opgave. Alleen dan kunnen zij een adequaat consortium bijeenbrengen dat in staat is de gevraagde diensten te leveren tegen een aantrekkelijke prijs. De Rijksgebouwendienst heeft besloten voor dit doel bij aanvang van een aanbesteding een zogenaamd 'ambitiedocument' uit te brengen. Dit document beschrijft de hoofdlijnen van het aan te besteden project juist op die elementen die voor de opdrachtgever van cruciaal belang zijn en voor de marktpartijen van invloed zijn op de samenstelling van het consortium. Ook deze les is meteen toegepast in de projecten in Doetinchem, Groningen en Rotterdam en op basis van de ervaringen in deze projecten is een model-ambitiedocument ontwikkeld.

Testimonial – Marc Mommers

“Contract is contract, ook bij publiek-private samenwerking. Wat echter bij de realisatie van een DBFMO-contract fundamenteel anders is, is dat partijen bijna automatisch in volledige openheid en transparantie met elkaar samenwerken. Het contract zit zo in elkaar dat je met elkaar in gesprek moet blijven om een optimaal resultaat te behalen. Dit resulteert in een product dat aansluit op de wensen van de klant. Door de F-component (financiering) bij het consortium neer te leggen ontstaat er een enorme prikkel om op tijd op te leveren. Daarnaast hou ik als Safire steeds in de gaten wat de gevolgen van bepaalde beslissingen zijn voor de exploitatie. Dat is niet alleen winst voor de klant, maar geeft mij ook de kans een gebouw neer te zetten dat goed te onderhouden is.”

Marc Mommers is projectdirecteur van de Bouwcombinatie Safire, het consortium dat de renovatie van het Ministerie van Financiën ter hand neemt.



De Rijksgebouwendienst volgt de ontwikkelingen in het buitenland op het gebied van pps nauwgezet. Er zijn onder andere contacten met België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Kennismanagers houden scherp in de



gaten welke buitenlandse ervaringen behulpzaam kunnen zijn bij het optimaliseren van pps in de Nederlandse situatie. Buitenlandse artikelen, presentaties en verslagen van (internationale) congressen zijn toegankelijk via de kennisbank. In het verleden is op basis van ervaringen in het Verenigd Koninkrijk de aanbesteding van de renovatie van het ministerie van Financiën opgezet. De ervaringen in het buitenland zijn echter niet op één-op-één door te vertalen naar Nederland. Zo was bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk de aanleiding om over te gaan op pps-constructies een grote achterstand in het onderhoud en de bouw van publieke gebouwen. In Nederland was en is dit niet aan de orde en wordt de afweging gemaakt op basis van te realiseren meerwaarde. Ook is de juridische situatie in Nederland op een aantal punten wezenlijk anders dan in het Verenigd Koninkrijk.

[V & W / Rijkswaterstaat](#)

De ervaring met DBFM-contracten bij de HSL, de A59 en de N31 zijn gebruikt om het DBFM-modelcontract op te stellen. Dit contract is nu voor het eerst gebruikt bij de Tweede Coentunnel en wordt op basis van die ervaringen verder verbeterd ten behoeve van de volgende aanbestedingen. Ervaring met de concurrentiegerichte dialoog als aanbestedingsprocedure heeft RWS opgedaan bij een aantal projecten, zoals (opnieuw) de Tweede Coentunnel en de Alliantie A2 Hooggelegen. Ook deze ervaringen worden geëvalueerd ten behoeve van toekomstige aanbestedingen. Bij deze evaluaties worden de ervaringen en suggesties voor verbeteringen van marktpartijen meegenomen. Op deze manier wil RWS bereiken dat de voorbereidingstijd en de transactiekosten bij nieuwe aanbestedingen voor alle partijen zoveel mogelijk beperkt worden.

Een van de leerervaringen uit het buitenland is dat het belangrijk is om op een eerder moment de markt te betrekken. Rijkswaterstaat geeft hier op twee manieren invulling aan. Ten eerste door het publiceren van een zogenaamde vooraankondiging, zoals geregeld in de aanbestedingsregelgeving. Daardoor heeft de markt in een vroegtijdig stadium kennis van een komende opdracht en kan daarop anticiperen door dan al te bezien of er combinatievorming mogelijk is. De tweede manier is door het informeren van de markt vóórdat de formele aankondiging van de aanbesteding van een opdracht wordt gepubliceerd. In een zogenaamde "industry-day", die vooraf (inter-)nationaal bekend wordt

gemaakt, worden marktpartijen door Rijkswaterstaat geïnformeerd over het project. Een en ander vanzelfsprekend binnen de mededingingsregels.

Testimonials – N31 Drachten – Leeuwarden

Of de verbrede N31 Drachten-Leeuwarden op tijd zou worden opgeleverd, daar lag Marie-Claire Erens niet wakker van. “Ik heb steeds gedacht: hij haalt het, want anders kost het hem teveel geld. Maar dat het uiteindelijk 4 maanden eerder is geworden, dat hadden we niet verwacht. Het betalingsmechanisme in het DBFM-contract heeft dus gewerkt.”

Marie-Claire Erens is projectmanager N31 bij Rijkswaterstaat Noord-Nederland

“DBFM is fantastisch, de brede scope aan werkzaamheden, de nieuwe verantwoordelijkheden en nieuwe rol teneinde Rijkswaterstaat te ontzorgen maakt ons werk een stuk interessanter. We hebben kwalitatief goed werk geleverd, dat op een beheerste wijze tot stand is gekomen en met een veilige en goede doorstroming op de Wâldwei als gevolg.”

Jan Willem Bruining is plv. projectdirecteur Wâldwei.com

“Heb bewondering voor het soepele verloop van het project en heb nooit enig hinder ondervonden, dat is elders in het land wel eens anders. Prima werk!”

Weggebruiker N31 Wâldwei



foto: Martin Kers Photography

Fonejachtbrug



foto: Martin Kers Photography

Aquaduct Langdeel



foto: Martin Kers Photography

Verduubeling N31

Testimonial – Dick Spinder

“Het grote voordeel van pps is dat alles in één hand is. Bij traditionele aanbesteding wordt er bij de verschillende stappen in het bouwproces telkens informatie doorgegeven. Dat zijn raakvlakken waarop informatie verloren gaat. Bij pps gebeurt dat niet: omdat alle stappen met z'n allen genomen moeten worden wordt alle informatie gedeeld. Daardoor kunnen ook beslissingen sneller genomen worden: het hoeft niet eerst binnen één organisatie besproken te worden, dan naar een andere gecommuniceerd te worden en dan weer terugontvangen te worden – alles gebeurt in hetzelfde huis.”



“Een praktisch voorbeeld van snel reageren? Enige tijd geleden hadden we een geurprobleem bij de Harnaschpolder. Dankzij de pps was glashelder dat het ónze verantwoordelijkheid was dat op te lossen. Geen gebakkelei tussen ‘verkeerd ontworpen’ of ‘verkeerd uitgevoerd’ – nee, wij moesten met als consortium, dus met z’n allen, voldoen aan de vergunningsvoorwaarden. Daarom was het probleem relatief snel opgelost.”



foto: Aeroview Rotterdam

“Waar liggen de uitdagingen? Je merkt dat er bij uitvoerende overheden soms nog moeite bestaat verworven verantwoordelijkheden los te laten. Men vraagt zich af: ‘Kunnen ze het wel?’ Immers, een privaat consortium doet nu wat zij jarenlang gedaan hebben. Daarom zijn, ondanks alle mooie afspraken, mensen zo belangrijk. Zij moeten er in geloven, met hén moeten wij samenwerken. Dat zal enige tijd kosten om er in te groeien.”

Dick Spinder is projectdirecteur Delfluent, het consortium dat de publiek-private samenwerking voor de afvalwatervoorzieningen in de regio Den Haag uitvoert

Defensie

Gegeven het feit dat er nog geen Nederlandse DBFM(O) projecten zijn opgeleverd zijn er op dat terrein nog geen geleerde lessen.

Wel valt uit buitenlandse ervaringen te leren dat bv. in het VK de mogelijkheden van detachering en van militarisering (inzetten van reservisten) van personeel veelvuldig toegepast worden. Ook in Duitsland wordt defensiepersoneel veelvuldig gedetacheerd bij bedrijven waarin Defensie een belang heeft. Ook in Nederland wordt dit uitgangspunt in voorkomende gevallen in beperkte mate gehanteerd. Thans wordt onderzocht hoe dit in de praktijk bij de verschillende vormen van sourcing uitwerkt en of aanpassingen mogelijk en wenselijk zijn.

Verder is geleerd dat één van de vormen van samenwerking tussen overheid en marktsector de joint venture is, waarbij beide partijen een aandeel nemen in een gezamenlijke onderneming. In het buitenland, o.a. Duitsland, wordt van deze mogelijkheid regelmatig gebruik gemaakt. In Nederland is deze vorm nog nauwelijks toegepast, met name omdat bedrijfseconomische risico's alsdan ook bij de Rijksoverheid vallen. Toch kan er in voorkomende gevallen reden zijn om

voor deze optie te kiezen. Nader onderzoek over de voorwaarden waaronder deze optie kan worden toegepast, dient te worden uitgevoerd.

o n d e r w i j s s e c t o r

In vele andere landen zien we pps-constructies ontstaan in de onderwijssector. Naast veel projecten in het VK zijn er ook in andere landen pps-scholen aanbesteed, zoals Australië, België, Duitsland, Griekenland, Canada, Denemarken, Egypte, Noord-Ierland, Schotland en Wales. Nederland wordt in ontwikkeling van het aantal pps-projecten door het buitenland ingehaald. Wat is nu het verschil tussen Nederland en al die andere landen? In de onderwijssector is het verschil de wijze waarop de besluitvorming en de bekostiging van schoolgebouwen is georganiseerd. In de landen waar pps zich ontwikkelt is de besluitvorming over scholenbouw centraal georganiseerd, op ministerieel of gemeentelijk niveau. Dit maakt het ook mogelijk om projecten te bundelen en de schaalgrootte te verhogen. Hierdoor nemen de voordelen van pps toe. Ook maakt de besluitvorming en bekostiging op ministerieel of gemeentelijk niveau het makkelijker om de benodigde expertise in te schakelen en de opgedane kennis te benutten voor volgende projecten.

In Nederland is de besluitvorming over het bouwen van een nieuwe school, alsmede de bekostiging bij een individuele school en gemeente gezamenlijk belegd. Dit maakt het lastig om de benodigde expertise op te bouwen en te benutten voor vervolg projecten. Het maakt het ook lastiger om projecten te bundelen. Het is uiteraard op gemeentelijk niveau mogelijk, maar dan moeten ook alle scholen binnen die gemeente overeenstemming bereiken. Er kunnen dan zoveel betrokken partijen zijn dat besluitvorming wordt bemoeilijkt. Het op te richten servicecentrum voor scholen zal er voor zorgen dat scholen en gemeente over expertise kunnen beschikken en dat de leerervaringen worden vastgehouden. Zo kan ook in Nederlandse besluitvorming- en bekostigingstructuur de voordelen van pps door scholen en gemeenten worden benut. Voor wat betreft doelstellingen en taken van het servicecentrum onderwijs zij verwezen naar de tekstbox in hoofdstuk 5.

Voor de verdere introductie van pps bij scholenbouw is gebruik gemaakt van de ervaringen met het Montaigne Lyceum en zijn handleidingen en



standaarddocumenten ontwikkeld. Hierdoor zal er bij volgende projecten minder beroep hoeven worden gedaan op juridische, technische en financiële adviseurs. Bij verdere pilots zal gekeken worden hoe de pps structuur verder geoptimaliseerd kan worden voor andersoortige projecten, zoals grotere (brede) scholen maar ook een paar kleine scholen geclusterd in één contract.

Testimonial – Piet Post

“De mate waarin partijen in staat zijn om in de praktijk daadwerkelijk met elkaar samen te werken is essentieel voor het slagen van een DBFM(O) constructie. Dit zou bij het MONTAIGNE lyceum in mijn visie beter kunnen. Als les voor de toekomst zou ik willen meegeven om tijdens de contractonderhandelingen veel dieper in te gaan op de verwachtingen van beide partijen, zodat beiden met een realistische set verwachtingen het contract aangaan.”



Piet Post is rector van het MONTAIGNE Lyceum te Nootdorp, de eerste DBFM(O)-school in Nederland

zorgsector

In Nederland is nog geen DBFM(O)-project in de zorgsector gerealiseerd. Zodoende zijn er in Nederland nog geen geleerde lessen te trekken. Uit de twee gedane PPC's kwam meerwaarde voor toepassing van DBFM(O). Bij het GHZ is eertijds (2005) besloten geen pps toe te passen.³ Bij het RZZ is nog geen investeringsbeslissing genomen.

Voor het Verenigd Koninkrijk en Australië zijn momenteel actief in de toepassing van DBFM(O) in de zorgsector, maar ook in andere Europese landen als Frankrijk, Ierland, Griekenland, Portugal zijn DBFM(O)-projecten in de zorg te vinden. Uit ervaringen blijkt dat een geëngageerde deelstaats- of rijksoverheid een randvoorwaarde is om een DBFM(O)-dealflow in de zorgsector tot stand te brengen. Gegeven de decentrale inrichting van het Nederlands zorgstelsel is dit in eerste aanleg voor Nederland geen optie. Het overgrote deel van buitenlandse zorg-DBFM(O)-projecten wordt volgens planning en binnen budget opgeleverd. Een punt van aandacht is een strikte

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 28753, nr. 8

scheiding van verantwoordelijkheden met betrekking tot de zorgspecifieke en vastgoedgerelateerde diensten. In DBFM(O)-projecten worden enkel de verantwoordelijkheden voor de laatste categorie overgeheveld naar een private partner. Het is van belang in de outputspecificaties een voldoende mate van flexibiliteit in te bouwen om de zorgspecifieke en vastgoedgerelateerde diensten tijdens de looptijd van het DBFM(O)-project goed op elkaar te laten aansluiten.

Met inachtneming van de significante verschillen in financieringswijzen van buitenlandse nationale zorgstelsels vis-à-vis het Nederlands stelsel geldt wel dat buitenlandse geleerde lessen toepasbaar zijn op de Nederlandse situatie. Belangrijk hierin zijn verschillen in afhankelijkheden tussen zorgspecifieke en vastgoedgerelateerde uitgaven en het onderscheid naar zorgfinanciering op basis van zorgverzekeringen dan wel belastingen. De financieringsstelsels van genoemde landen zijn dusdanig verschillend dat de lessen niet eenparig te vertalen zijn. Wel is het zo dat er ook lessen te leren vallen die losstaan van de wijze van financieren, zoals het belang van juiste outputspecificaties die een voldoende mate van flexibiliteit hebben om de zorgspecifieke en vastgoedgerelateerde diensten tijdens de looptijd van het DBFM(O)-project goed op elkaar te laten aansluiten. De huidige veranderingen in de kapitaallastebekostiging van de Nederlandse ziekenhuizen bieden nieuwe perspectieven voor DBFM(O) en vergroot dus ook de relevantie van vertaling en toepassing van internationale lessen van DBFM(O) in de zorgsector. Hoe dat gedaan zal gaan worden en welke rol daarin de Rijksoverheid neemt is nog onderwerp van beleidsvorming.



hoofdstuk 5 Wat zijn de uitdagingen?

Dit hoofdstuk geeft aan waar de obstakels liggen die een verdere uitbreiding van pps in Nederland vertragen en welke maatregelen te nemen zijn om de uitdagingen te lijf te gaan. Ook kan een vergelijking getrokken worden met buitenlandse ervaringen: waarom verloopt de groei van pps daar sneller (of niet). Ligt dat bv. aan het gekozen model (DBFM vs. concessie), of wordt de groei van pps gedreven door overwegingen van budgettaire aard, of ligt de belemmering van pps groei wellicht in regelgeving of andere (fiscale) obstakels?

VROM / Rijksgebouwendienst

Omdat geïntegreerde contracten alleen geschikt zijn voor projecten van enige omvang, is het aantal projecten dat op deze manier doelmatig aanbesteed kan worden gelimiteerd. Het merendeel van de projecten van de Rijksgebouwendienst zijn kleinere projecten (bijv. onderhoudsprojecten of kleine verbouwingen). Hierdoor is er een maximum aan de uitbreiding van het aantal geïntegreerde aanbestedingen voor rijkshuisvesting. De verwachting is dat de komende jaren voor de rijkshuisvesting jaarlijks één tot drie nieuwe projecten geïntegreerd worden aanbesteed.

Het blijft een uitdaging om binnen de rijksoverheid kennis en ervaring op te bouwen en te behouden. Om de bereikte kwaliteit van transacties en reductie van transactiekosten vast te houden is het noodzakelijk dat er voldoende ervaring aanwezig is in de projectteams die werken aan een integrale aanbesteding. Kennis en ervaring met pps is (nog steeds) schaars binnen de rijksoverheid, en in trek bij marktpartijen. Beperkte capaciteit stelt zodoende ook limieten aan de groei van pps. Ook om de inzet van externen bij pps-aanbestedingen zoveel mogelijk te beperken heeft kennismanagement daarom, ook interdepartementaal, grote aandacht en is er de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in opleidingen en kennismanagement (zie ook hoofdstuk 6).

V & W / Rijkswaterstaat

In de instrumentele sfeer is geen sprake meer van belemmeringen voor pps. Toch is door andere oorzaken bij diverse geplande pps-projecten sprake van

vertraging van de aanbesteding en contractering. De minister van Verkeer en Waterstaat heeft in het najaar van 2007 twee commissies ingesteld om hem te adviseren over de mogelijkheden tot substantiële versnelling van de besluitvorming over infrastructurele projecten (commissie Elverding) en over de wijze waarop en de voorwaarden waaronder private financiering van infrastructuur mogelijk is (commissie Ruding). Verwezen wordt naar de brief aan de Kamer van 31 oktober 2007 (Kamerstuk 29385, nr 11). De adviezen van deze commissies die in 2008 verwacht worden kunnen mogelijk het tempo van het op de markt komen van pps-infrastructuurprojecten in positieve zin beïnvloeden.

Een uitdaging voor V&W is om pps in de zogenaamde “natte” infrastructuur meer te gaan benutten. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het project Ruimte voor de Rivier. In de PKB zijn de maatregelen globaal vastgesteld en is veel ruimte gelaten voor marktpartijen. Een ander mogelijk voorbeeld is het project Afsluitdijk. Deze moet aangepast worden in verband met noodzakelijk onderhoud en de eisen die voortkomen uit de klimaatveranderingsscenario's. Veiligheidseisen staan voorop, maar marktpartijen zullen uitgenodigd worden mee te denken over andere mogelijkheden die dit project biedt. Op voorhand staat nog niet vast welke vorm van pps bij deze projecten gekozen zal gaan worden. Om de eigen organisatie en de markt te interesseren voor pps-arrangementen in de natte infrastructuur organiseert RWS in 2008 een symposium, waarbij ook projecten en ervaringen uit het buitenland worden getoond en besproken.

Defensie

De implementatie van de koers naar een nieuw evenwicht van een kleinere maar kwalitatief hoogwaardige en volledig inzetbare krijgsmacht, zoals die in 2003 is ingezet, is (nagenoeg) afgerond. Echter om op de langere termijn in een adequate ondersteuning te kunnen blijven voorzien is uit strategisch oogpunt samenwerking met de markt of met andere overheden onontbeerlijk. Bovendien is het veelal ondoelmatig om de ondersteunende diensten door Defensie alleen te laten voortbrengen. In dat kader is begin 2008 het nieuwe sourcingbeleid Defensie vastgesteld. Dit beleid bestaat uit een sourcingstrategie en een sourcingmethodiek.



De sourcingstrategie van defensie houdt in dat defensie diensten niet zelf hoeft te leveren als andere partijen (marktpartijen, maar ook bijvoorbeeld andere overheden) deze voldoende doeltreffend (betrouwbaar) en doelmatig kunnen leveren. Doeltreffendheid en doelmatigheid vormen daarmee de hoofdfactoren die de keuze in de sourcingtoets beïnvloeden. Van die twee stelt defensie doeltreffendheid randvoorwaardelijk; de doelmatigheid is de optimalisatiefactor. In het beleid wordt een aantal vormen van sourcing beschreven, variërend van volledig zelf doen, vormen van samenwerking tot volledig uitbesteden. Ook is aangegeven wanneer de sourcingtoets dient te worden toegepast.

De sourcingtoets is een hulpmiddel dat de strategie operationaliseert. De toets is gebouwd rond het beantwoorden van vragen. Elke vraag brengt een bepaald aandachtsgebied in kaart. Deze aandachtsgebieden bieden in onderlinge samenhang een overzicht van het speelveld. Op grond van dat overzicht en de waarde die aan bepaalde aandachtsgebieden wordt toegekend, kan een gemotiveerde keuze worden gemaakt over zelfdoen, samenwerken of uitbesteden, en de uiteindelijke vorm daarvan. Onderdeel van de toets is het opstellen van een PPC voor huisvestingsprojecten met een waarde van tenminste 25 miljoen euro.

Onderwijssector

Het ontbreken van een centraal verantwoordelijke en deskundige partij voor alle vormen van innovatieve aanbestedingsvormen bij onderwijshuisvesting is tot nog toe een belemmering geweest voor de totstandkoming van bijvoorbeeld DBFM-contracten binnen de onderwijssector. Op dit moment is de kennis en expertise over innovatief aanbesteden versnipperd. Voorts bestaat nog enige koudwatervrees bij scholen en gemeenten ten aanzien van complexe en nieuwe innovatieve aanbestedingsvormen. Daarom hebben schoolbesturenorganisaties, de VNG, de ministeries van OCW en Financiën in 2007 besloten tot de oprichting van een servicecentrum voor onderwijshuisvesting. Dit servicecentrum wordt thans opgezet en zal in maart 2008 operationeel worden en heeft als doelstelling verandering te brengen in de traditionele aanbestedingsvorm en de koudwatervrees weg te nemen.

Tekstbox – Servicecentrum Onderwijshuisvesting

Het servicecentrum zal gemeenten en schoolbesturen voor voortgezet en primair onderwijs ondersteunen en begeleiden bij hun keuze voor innovatieve aanbestedingsvormen in de scholenbouw. Doel van het servicecentrum is om scholen en gemeenten binnen drie jaar in staat te stellen om door middel van innovatief aanbesteden over de levensduur van schoolgebouwen meerwaarde ('value for money') te realiseren. Het servicecentrum zal zo dicht mogelijk moeten worden gepositioneerd bij de feitelijke beslissers over investeringen en derhalve van én voor scholen en gemeenten worden. Mede daarom zal het servicecentrum de vorm van een stichting krijgen. In een nieuw op te richten stichting kunnen het zuiverst de verantwoordelijkheden en aansturing worden geregeld. Conform het beleidskader voor stichtingen zal het voornemen tot oprichting van een stichting begin 2008 aan de Tweede Kamer worden voorgelegd door de minister van Financiën en de staatssecretarissen van OCW.

Het servicecentrum krijgt in principe een tijdelijke opdracht. Na drie jaar vindt een evaluatie van het servicecentrum plaats om te beoordelen of de gewenste eindsituatie is gerealiseerd. Gedurende deze periode zal het servicecentrum tussentijds over de voortgang rapporteren aan Financiën en OCW (de founding fathers). Concrete prestatie-indicatoren (zoals b.v. het aantal DBFM(O)- en innovatieve pilots, uitgevoerde PPC's, mate van bekendheid van en tevredenheid over het servicecentrum bij scholen en gemeenten etc.) worden vastgelegd in de subsidievoorwaarden en uitgewerkt in het jaarplan van het servicecentrum.

De minister van Financiën en de staatssecretarissen van OCW blijven eindverantwoordelijk om verschillende innovatieve aanbestedingen bij onderwijshuisvesting tot een reëel alternatief te maken. Financiën en OCW zullen in de jaarlijkse voortgangsrapportage pps hierover rapporteren aan de Tweede Kamer. Financiën en OCW zullen deze eindverantwoordelijkheid uitoefenen door middel van aansturing / monitoring op basis van de afspraken in de statuten, subsidievoorwaarden en het jaarplan voor het servicecentrum.. Waar opportuun zal gebruik worden gemaakt van de kennis en ervaring van de Rgd.

Onderstaand is de gewenste situatie van het servicecentrum in 2010 beschreven.

- Schoolbestuurders en -medewerkers alsmede burgemeesters, wethouders, gemeenteambtenaren maken bij investeringen in onderwijshuisvesting een transparante afweging over welke aanbestedingsvorm de meeste meerwaarde oplevert in financieel en kwalitatief opzicht. DBFMO is hier binnen een reëel alternatief voor een andere innovatieve en traditionele aanbestedingsvorm.
- Binnen het servicecentrum is voldoende kennis en expertise opgebouwd teneinde zelfstandig scholen en gemeenten te adviseren alsmede te participeren in projecten. Deze kennis en expertise is toegankelijk gemaakt voor scholen en gemeenten.
- Eventuele belemmeringen voor de toepassing van DBFMO en andere vormen van innovatief aanbestedingen zijn in kaart gebracht en zoveel mogelijk weggenomen.

Het servicecentrum zal vanaf de start de volgende algemene werkzaamheden gaan uitvoeren:

- Centraal loket voor vragen van scholen en gemeenten.
- Scholen en gemeenten voorzien van informatie en advies over de verschillende aanbestedingsvormen. Scholen en gemeenten kunnen dan beter kiezen voor de uitvoeringsvariant die hun de meeste (financiële en kwalitatieve) meerwaarde oplevert. Het servicecentrum zal pilotprojecten uitvoeren om deze meerwaarde in de praktijk vast te stellen.
- Het opdoen, verzamelen, bundelen en verspreiden van kennis over DBFMO en over andere innovatieve aanbestedingsvormen.
- Het begeleiden en ondersteunen van nieuwe en complexe DBFMO projecten (pilotprojecten). Scholen en gemeenten zullen met name in het uitvoeren van de nieuwe en complexe DBFMO aanbestedingen



begeleiding nodig hebben. Het servicecentrum zal deze projecten (met fysieke capaciteitsinzet) ondersteunen. De kennis en leerervaringen die hierdoor worden opgedaan, zal het servicecentrum beschikbaar maken voor nieuwe projecten.

zorgsector

De afschaffing van het bouwregime en de daarmee gepaard gaande fundamentele verandering in de kapitaallastenverantwoordelijkheid hebben de regelgevende belemmeringen voor de toepassing van pps in de vorm van DBFM(O) weggenomen.⁴ Op basis van deze wijzigingen staat de ziekenhuizen in principe niets meer in de weg om voor pps te kiezen. Aangetekend zij echter dat de ontwikkelingskosten voor de toepassing van pps in de vorm van DBFM(O) vooralsnog prohibitief hoog blijken te zijn. Gegeven de autonomie van ziekenhuizen aangaande de vastgoedinvesteringsbeslissingen is de rol van de overheid in eerste aanleg beperkt tot het stimuleren van pps door zorginstellingen te wijzen op financieringsmogelijkheden en daarin pps en DBFM(O) als optie aan te dragen. Het ministerie van Financiën is voornemens een zorg-pps pilot project te ontwikkelen dat DBFM(O) toepast bij zorgvastgoedrealisatie om daarmee een zorg-DBFM(O) standaardcontract te ontwikkelen zodat de ontwikkelings- en transactiekosten dusdanig gereduceerd kunnen worden dat pps in de zorg in de vorm van DBFM(O) ook in Nederland gerealiseerd kan worden.

Feit is echter dat als gevolg van de recente majeure stelselwijziging op het vlak van de kapitaallastenverantwoordelijkheid ziekenhuizen op dit moment terughoudend zijn in hun investeringen voor de langere termijn. Onlangs heeft de minister voor VWS de Kamer geïnformeerd dat hij voornemens is de toetsing vooraf, goedkeuring en handhaving achteraf van vastgoedtransacties (zowel vervreemding als sale&lease-back, onderbrenging in vastgoed-bv etc.) door ziekenhuizen onder te brengen bij een toezichthouder. Het met collectieve middelen, onder een regime van gegarandeerde vergoeding van rente en aflossing, opgebouwd vermogen dat betrekking heeft op onroerende zaken, dient voor de zorg blijvend behouden te blijven. Voor zorginstellingen maakt dit publiek-private samenwerking een interessante en aantrekkelijke optie: daarbij

⁴ Verwezen zij naar de Kamerbrieven "Waardering voor betere zorg" van 13 juni 2007 en "Met zorg ondernemen" van 9 juli 2007.

pps voortgangsrapportage 2007 en vooruitblik 2008

blijft immers het vastgoedeigendom in handen van de zorgorganisatie, maar ontfermen private partijen zich over ontwerp, bouw, onderhoud en (niet-zorggerelateerde) dienstverlening.



hoofdstuk 6 Kennismanagement

Dit hoofdstuk schetst waar we staan op het gebied van (interdepartementaal) kennismanagement op het gebied van publiek-private samenwerking. Idealiter zijn meetbare prestatie-indicatoren voor het terugbrengen van transactiekosten en –tijd te definiëren.

Interdepartementaal kennismanagement

Verschillende departementen hebben inmiddels ervaring(en) met geïntegreerde DBFM(O) aanbesteding opgedaan en nieuwe projecten komen eraan. Hoewel (beleids-)sectoren verschillen zijn er bij een DBFM(O) aanbesteding veel overeenkomsten. Daarom is gestructureerd leren van elkaars ervaringen, het delen van kennis en het vermijden van dubbel werk belangrijk. Hiertoe is het interdepartementaal kennismanagement DBFM(O) opgezet. Het heeft als doel een bijdrage te leveren aan de vermindering van transactiekosten en -tijd van een DBFM(O) aanbesteding, zowel bij publieke en private partijen. Daarnaast zorgt het programma voor consistentie in het rijks-pps-beleid. Het programma komt hiermee tegemoet aan de wensen geuit door bedrijfsleven en politiek.

De ministeries van V&W/Rijkswaterstaat, VROM/Rijksgebouwendienst, Defensie en Financiën nemen deel aan het kennismanagementprogramma. Uitgangspunt is dat alle bij pps betrokken departementen kunnen aansluiten. Omwille van de complexiteit is vooralsnog gekozen in het kennismanagement programma te richten op de vorm DBFM(O). Zoals gemeld in de voorgaande voortgangsrapportage ligt de verantwoordelijkheid voor de coördinerende rol van pps bij gebiedsontwikkeling bij het ministerie van VROM. In dit kennismanagementprogramma blijft het vooralsnog buiten beschouwing.

De pps-projecten bij V&W, VROM, Defensie en Financiën zijn de primaire verantwoordelijkheid van deze departementen. Rijksbreed kennismanagement moet binnen de organisaties naast de projecten vast onderdeel van de cultuur worden. Dat vergt tijd. Het programma is nu enige tijd onderweg en begint resultaten op te leveren. De kennis en ervaringen van de departementen worden actief uitgewisseld en ingebed. Het kennismanagement moet de pps-medewerkers helpen in hun werkzaamheden.

Het programma wordt uitgewerkt langs twee sporen:

- Een inhoudelijk spoor waar inzet is om ontbrekende kennis te vergaren maar daarnaast ook om bestaande kennis interdepartementaal op elkaar af te stemmen en waar mogelijk te uniformeren. Juist het uniformeren is belangrijk om de transactiekosten en -tijd te verminderen. Het geeft daarnaast meer consistentie in het pps-beleid van het rijk. Het streven is zo volledig mogelijk te uniformeren maar er zullen altijd verschillen zijn tussen de verschillende beleidssectoren. Ondanks deze verschillen is uniformeren mogelijk aangezien vele uitgangspunten van een DBFM(O)-aanbesteding generiek zijn.
- Voor een goede uitwisseling van kennis en ervaringen is een pps netwerk belangrijk. Het gaat erom te weten waar kennis beschikbaar is. Het programma draagt bij het netwerk te versterken, zodat informatie uitgewisseld wordt en een productieve wisselwerking ontstaat tussen de deelnemende departementen.

Wat betekent dit concreet? Er is een gezamenlijk beleidsadvies over 'verzekeringen in DBFM(O)-contracten' opgesteld, dat nu rijksbreed bij projecten in gebruik is. Verder wordt gewerkt aan het rijksbreed uniformeren van het DBFM(O)-contract en het afstemmen van de aanbestedingsleidraad. Via de website van PIANOo zijn alle documenten voor iedereen beschikbaar voor marktpartijen en voor andere (lagere) overheden.

Daarnaast is het van belang dat de (pps) medewerkers van de departementen elkaar kennen en weten te vinden. Om dat te bewerkstelligen is er een rijksbrede pps-nieuwsbrief, is er een kennisdids en zijn er workshops/seminars die naast de inhoud ook een netwerkfunctie hebben. Een ander aspect is het rijksbreed toegankelijk maken en afstemmen van pps gerelateerde opleidingen. De Rgd heeft de basisopleiding die ook door andere departementen wordt bezocht en RWS heeft een opleiding over de meerwaardetoets. Er is veel vraag naar kennis en ervaringen uit projecten en niet alleen uit pps-projecten maar ook van andere verwante aanbestedingsvormen. Hoewel de opleidingen zich primair op pps richten kan de rijksbrede benadering natuurlijk ook betekenis hebben voor andere opleidingsbehoefte.

Wat zijn de uitdagingen? Het gaat goed met het programma kennismanagement maar de belangrijke laatste stap moet nog worden gezet.



Het programma interdepartementaal kennismanagement DBFM(O) is geslaagd als het rijksbreed uitwisselen en delen van kennis een automatisme is geworden. Dat zal geleidelijk gaan maar veranderingen in cultuur hebben in de regel tijd nodig. Het programma dient daartoe hoog op de agenda te blijven staan.

[Kennismanagement bij de Rgd](#)

Op basis van de opgedane pps-ervaring is een aantal modellen ontwikkeld: het ambitiedocument, de leidraad selectie, de leidraad dialoog, de uitvraag projectvisie en het DBFM(O)-contract. Deze modellen worden nu toegepast en zijn tot stand gekomen op basis van ervaringen in de huidige projecten inclusief reacties van marktpartijen. Zo hoeft aan staatszijde niet opnieuw te worden bedacht welke elementen een document moet bevatten en doordat voor de onderdelen suggesties worden geboden, beperken de modellen de transactiekosten en het risico van vergissingen. Ook aan de marktzijde gaan de transactiekosten omlaag omdat men beter weet wat men van de staat kan verwachten. Uiteraard worden nieuwe ervaringen weer in de modellen verwerkt en over de belangrijkste documenten volgt nog een consultatieronde met marktpartijen. De eerste versie van het modelcontract bijvoorbeeld is met de markt besproken en beschikbaar via internet. Aan een update wordt op dit moment gewerkt en komt naar verwachting in 2008 beschikbaar. Zoals hierboven omschreven wordt interdepartementaal onderzocht in hoeverre verschillend ontwikkelde DBFMO-contracten nader op elkaar afgestemd kunnen worden.

Andere stappen op het gebied van kennismanagement zijn de kennisbank waarin de bovengenoemde modellen zijn terug te vinden, en de al genoemde verschillende opleidingen, welke ook door medewerkers van andere departementen gevolgd worden (V&W, Defensie en Justitie).

[Kennismanagement bij V&W/Rijkswaterstaat](#)

Rijkswaterstaat werkt voortvarend aan de standaardisatie van contracten en processen om zowel voor RWS als voor marktpartijen tijd- en kostenbesparend te werken. Het DBFM-modelcontract is nu voor het eerst gebruikt bij de aanbesteding van de Tweede Coentunnel. De ervaringen hiermee worden

gebruikt om het contract verder te verbeteren voor volgende DBFM-aanbestedingen (A15 en A12).

Sinds het najaar van 2006 bestaat bij RWS de pps-kennispool. De medewerkers hiervan, die beschikken over specialistische financieel-economische en (contract-)juridische kennis op het gebied van pps, ondersteunen RWS-projectleiders bij de voorbereiding, aanbesteding, gunning en realisatie van pps-contracten. De kennispool haalt ook kennis uit het buitenland. Er is een medewerker gestationeerd in Frankrijk om van de Franse DG des Routes de aanpak van pps-projecten en het verlenen van concessies te leren. Via het Partnerprogramma Infrastructuur Management (PIM) is er intensief contact met de Highways Agency in het Verenigd Koninkrijk. In het kader van de Europese Economische Commissie van de Verenigde Naties (UNECE) bestaat een kennisuitwisselingscircuit tussen nationale pps-kenniscentra.

Kennismanagement bij Defensie

Zoals hierboven omschreven participeert het ministerie van Defensie in het interdepartementale kennismanagementprogramma. Voor het project Kromhoutkazerne heeft Defensie een DBFMO-overeenkomst opgesteld. In het kader van de voorgenomen standaardisatie van DBFMO-overeenkomsten zal deze overeenkomst tezamen met die van de andere ministeries worden bezien. Naar verwachting zal de standaardisatie tot een aanzienlijke transactiekosten reductie gaan leiden bij volgende pps-projecten. Voorts is bij de afdeling Kenniscentrum Marktwerking binnen de Hoofddirectie Financiën en Control onder andere de financiële pps-kennis gebundeld en wordt in het Sourcing Platform alle expertise op het terrein van sourcing, waaronder DBFM(O), bijeengebracht.

Kennismanagement bij OC&W

Zoals aangekondigd in de vorige voortgangsrapportage heeft het ministerie van Financiën in samenwerking met het ministerie van OCW, schoolbesturenorganisaties en de VNG in 2007 gewerkt aan de verdere verbreding van DBFM en alle andere vormen van innovatieve aanbestedingen. Door ervaringen die zijn opgedaan o.m. bij het Montaigne Lyceum zal bij



volgende projecten minder beroep hoeven te worden gedaan op juridische, technische en financiële adviseurs. Hierdoor zullen de transactiekosten voor DBFM over de levensduur in vergelijking met die voor meer traditionele aanbestedingsvormen naar verwachting geen doorslaggevende belemmering hoeven te vormen voor de keuze voor DBFM. In dit licht zij verwezen naar de tekstbox over het Servicecentrum Onderwijshuisvesting in hoofdstuk 5.

Kennismanagement bij VWS

Gegeven de recente ontwikkelingen op het vlak van de kapitaallastenverantwoordelijkheid en de ingezette marktwerking in de zorgsector in brede zin (en dus ook bij de vastgoedinvesteringsbeslissingen van zorginstellingen), en gegeven het feit dat er in Nederland nog geen ervaringen zijn met zorg-pps in de vorm van een DBFM(O)-contract is er (nog) geen sprake van kennismanagement bij VWS.

Tekstbox – Uitdagingen op het gebied van contractmanagement en projectmanagement

De afgelopen jaren heeft sterk de focus gelegen op de ontwikkeling van de technische, financiële en juridische instrumenten die nodig zijn om DBFM(O)-contracten in de markt te zetten. Nu steeds meer DBFM(O)-overeenkomsten zijn aanbesteed verschuift de aandacht meer en meer naar contractmanagement van DBFM(O)-overeenkomsten.

Contractmanagement gaat over het beheren van de gesloten DBFM(O)-overeenkomst, en alles wat daar mee samenhangt. Het bereiken van die doelen die een publieke opdrachtgever voor ogen heeft houdt niet op bij de aanbesteding. Juist het materialiseren van die doelstellingen, waaronder het bereiken van meerwaarde, speelt zich af in de bouw- en operationele fase. Contractmanagement is niet een nieuw of pps-specifiek onderwerp maar het contractmanagement van DBFM(O)-overeenkomsten kent wel zijn eigen spelregels. De huidige ervaringen laten dit duidelijk zien, zoals bv. geïllustreerd in het rapport “Tussentijdse evaluatie N31”,.

Voor goed contractmanagement van DBFM(O) overeenkomsten is een aantal elementen nodig. Allereerst moet een contractmanager gericht zijn op het verkrijgen van het resultaat zoals de opdrachtgever beoogt of heeft beoogd en zoals vastgelegd in de DBFM(O)-overeenkomst onder voor hem acceptabele voorwaarden. Om dit te bereiken zal een contractmanager telkens zijn afwegingen moeten maken binnen de driehoek technisch-juridisch-financieel.

Een tweede vereiste voor goed contractmanagement ligt op het vlak van organisatie. Een contractmanager moet beschikken over de juiste kennis, expertise en vaardigheden en een team dat hem daarin ondersteunt. Het beschikken over kwalitatief goede informatie is hierbij essentieel. De opdrachtgever staat bij DBFM(O)-overeenkomsten verder af van de uitvoering van de werkzaamheden en heeft dus niet altijd de informatie die wel op de werkvloer beschikbaar is. Organisatie omvat verder ook het instellen van een goed administratief systeem. Het hebben van een goed contractdocumentatiesysteem is hierbij essentieel.

Een derde element, dat specifiek bij DBFM(O)-overeenkomsten naar boven komt, is het opbouwen en onderhouden van de relatie met de opdrachtnemer. Dit relationele aspect speelt bij DBFM(O) een bijzondere rol omdat partijen zich voor lange tijd aan elkaar verbonden hebben. Het is zeker dat partijen – door middel van een goede relatie – boven hun contractuele grondposities kunnen uitstijgen en gezamenlijk kunnen werken aan het verkrijgen van meerwaarde voor beide partijen – in zekere zin vergelijkbaar met een samenlevingscontract.

Naast deze drie elementen tekent zich steeds meer een vierde element af: risicomanagement. Dit omvat risicoanalyse (weten welke de risico's zijn en hun mogelijk impact) en risicobeheersing (weten welke maatregelen nodig zijn om risico's te beheersen en, indien de gevolgen onvermijdbaar zijn, weten door welke maatregelen de gevolgen zoveel mogelijk kunnen worden gemitigeerd). Risicomanagement heeft dan ook een directe link met projectmanagement. DBFM(O)-overeenkomsten kennen een duidelijke risicoverdeling die de basis legt voor het risicomanagement in de realisatiefase en exploitatiefase. Een opdrachtgever wil dat risico's zo veel mogelijk beheersbaar zijn en dat deze worden belegd bij de partij die dat het beste kan doen. Daarnaast moet de opdrachtgever proactief managen op de analyse en beheersing van (interface-)risico's die nog bij hem liggen. Opdrachtgever en opdrachtnemer doen er goed aan om hun beeld van de risico's in een project tijdens de realisatie- en exploitatiefase met elkaar te delen. Een stap verder is het delen van risico's, waarmee Rijkswaterstaat nu ervaring heeft opgedaan door middel van een alliantiecontract. Hierin is bepaald dat opdrachtgever en opdrachtnemer de verantwoordelijkheid voor bepaalde risico's delen.

Goed contractmanagement van DBFM(O)-overeenkomsten zal dus de komende jaren steeds belangrijker worden. Niet alleen omdat de meerwaarde in de praktijk moet worden behaald. Maar ook omdat "slecht" contractmanagement onder DBFM(O)-overeenkomsten grote gevolgen kan hebben. In het Verenigd Koninkrijk staat momenteel contract management zeer in de aandacht. Dat heeft zich vertaald in het opzetten van een uitgebreid, bindend programma voor contract-, project- en risicomanagement door de Office of Government Commerce en Treasury.*

* zie bv. http://www.ogc.gov.uk/programmes_and_projects.asp; http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_spending_reporting/governance_risk/psr_governance_risk_riskguidance.cfm; en http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_private_partnerships/ppp_index.cfm