



**Executive MBA  
in Public & Private  
Module: Publiek Private Samenwerking**

**Essay**

**„DBFM met of zonder O voor toekomstige  
Rijkshuisvesting”**

**Maarsse, februari 2015, H.J. (Erik) Aartsen**

**Inhoudsopgave:**

<b>Inhoudsopgave</b>	2
<b>Inleiding</b>	3
<b>1 Ontwikkelingen Rijksoverheid</b>	3
1.1 Masterplannen huisvesting	3
1.2 Ontwikkeling Concern dienstverleners	3
1.3 Inbesteding lage loonschalen	4
<b>2 DBFM met of zonder O</b>	4
<b>3 Oplossingsrichtingen</b>	6
<b>Bibliografie</b>	8

## **Inleiding**

Voorliggend essay is één van de opdrachten binnen de module Publiek Private Samenwerking (PPS) van de executive MBA in Public & Private. In dit essay zal worden ingegaan op de volgende stelling:

“Binnen het huidige politieke klimaat is exploitatie niet geschikt als onderdeel van een PPS contract voor de huisvesting van de Rijksoverheid”. Ofwel DBFM met of zonder “O” voor toekomstige Rijkshuisvesting.

In het eerste hoofdstuk van dit essay zullen een aantal actuele ontwikkelingen binnen de Rijksoverheid worden geschetst. In hoofdstuk twee zal de relatie tussen deze ontwikkelingen en de stelling nader worden toegelicht. In het derde hoofdstuk worden mogelijke oplossingsrichtingen verkend.

## **1. Ontwikkelingen Rijksoverheid.**

Als gevolg van de krimpende Nederlandse beroepsbevolking de komende decennia zal het aantal Rijksambtenaren de komende jaren nog verder moeten afnemen. De internationale concurrentiepositie van Nederland kan immers in gevaar komen als procentueel een te groot deel van de beroepsbevolking werkzaam is in de publieke sector. Hierdoor is de Rijksoverheid momenteel sterk in beweging, de departementen en hun uitvoeringsorganisaties worden kleiner, efficiënter en slagvaardiger. Waar mogelijk worden de krachten gebundeld, met name binnen de Rijkshuisvesting en de facilitaire dienstverlening staan de komende jaren de nodige veranderingen op stapel.

### *1.1 Masterplannen huisvesting.*

Doordat het aantal Rijksambtenaren afneemt en de Rijksoverheid efficiënter met kantoorruimte omgaat, neemt de behoefte aan kantoorruimte af. In 2011 is door de Ministerraad het kantorenlocatiebeleid vastgesteld. Dit kantorenlocatiebeleid is uitgewerkt door per provincie een masterplan op te stellen. In een masterplan wordt voor de periode tot en met 2020 inzichtelijk waar en in welke gebouwen de Rijksoverheid gehuisvest zal worden. Met de masterplannen wordt het kantoorgebruik geoptimaliseerd en wordt leegstand voorkomen (bron: “kamerbrief Totaalbeeld masterplannen kantoorhuisvesting” 2013).

Voor de huisvesting binnen deze masterplannen wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de bestaande vastgoedportefeuille van het Rijksvastgoedbedrijf (RVB). Bestaande locaties zullen worden gemoderniseerd en aangepast worden aan het plaats- en tijdonafhankelijk werken. De kantoren krijgen veel meer een functie als formele en informele ontmoetingsplek en de nadruk op de traditionele kantoorfunctie zal veel minder aanwezig zijn. Deze ontwikkelingen hebben de komende jaren de nodige verhuisbewegingen binnen en tussen locaties tot gevolg.

### *1.2 Ontwikkeling Concerndienstverleners.*

Een andere ontwikkeling als gevolg van een compactere Rijksoverheid is het instellen van concern dienstverleners (CDV's). Tot voor kort was elk Rijksoverheidsonderdeel verantwoordelijk voor de inrichting van haar eigen facilitaire dienstverlening. Het programma Compacte Rijksdienst vanuit het Directoraat Generaal Bedrijfsvoering Rijksoverheid (DGOBR) voorziet in het instellen van vier Facilitaire CDV's voor de gehele Rijksoverheid (bron: kamerbrief “uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst” 2011). Deze vier CDV's worden gevormd door de facilitaire bedrijven van Rijkswaterstaat (RWS), de Belastingdienst (BD), Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en FM Haaglanden. Uiteindelijk is het de bedoeling dat de vier CDV's de Facilitaire dienstverlening voor de gehele Rijksoverheid voor hun rekening zullen nemen en dat de overige Facilitaire organisaties binnen de Rijksoverheid zullen verdwijnen. De vier CDV's kennen een hoge mate van uitbesteding aan de markt en zijn in feite grotendeels regiorganisaties.

### 1.3 Inbesteding lage loonschalen.

In het regeerakkoord van het huidige kabinet Rutte II staat op bladzijde 42 de volgende passage: *“Met de organisaties van werknemers bespreken we het openstellen van de laagste ambtelijke loonschalen, zodat medewerkers in facilitaire functies eventueel in dienst genomen kunnen worden.”*

Vanuit het programma Compacte Rijksdienst is inmiddels verdere uitwerking gegeven aan deze plannen voor wat betreft de domeinen schoonmaak en beveiliging. Het aantal FTE's dat beoogd wordt in dienst te nemen bedraagt ca. 2500. Aangezien juist met name in de schoonmaak het merendeel van de medewerkers parttime werkt, komt dit neer op zo'n 5000 extra Rijksambtenaren in vaste overheidsdienst. Dit zal voornamelijk binnen de domeinen schoonmaak en beveiliging zijn en in beperktere mate binnen de domeinen post- en koeriersdiensten en scanstraten (bron: In dienst nemen lage loonschalen, de dilemma's binnen Rijkswaterstaat, 2014). Deze ontwikkeling lijkt strijdig met de ontwikkelingen om te komen tot een kleinere Rijksoverheid, door de openstelling van deze lagere loonschalen komen er immers meer ambtenaren bij. Deze nieuwe Rijksmedewerkers zullen niet direct door de diverse departementen worden aangenomen, noch door de in de vorige paragraaf genoemde CDV's. Voor schoonmaakpersoneel is de Rijksschoonmaakorganisatie (RSO) opgericht, en voor het beveiligingspersoneel is de Rijksbeveiligingsorganisatie (RBO) opgericht. Op deze wijze kunnen de CDV's in hun regierol als opdrachtgever blijven waarbij de RBO en RSO (intern binnen de Rijksoverheid) opdrachtnemers zijn.

## 2. DBFM met of zonder O

De stelling waarmee in de inleiding werd begonnen luidt als volgt:

Binnen het huidige politieke klimaat is exploitatie niet geschikt als onderdeel van een PPS contract voor de huisvesting van de Rijksoverheid. Ofwel DBFM met of zonder O.

Zoals in het vorige hoofdstuk al aangegeven zijn er voor de hele rijksoverheid masterplannen ontwikkeld waarbij landelijk wordt voorzien in een aantal centrale Rijksverzamelkantoren op strategische locaties. Dientengevolge zullen er de komende jaren enorm veel verhuisbewegingen op gang komen, zal er veel overtollig vastgoed worden afgestoten, worden er diverse tijdelijke situaties gecreëerd om de bestaande Rijksvastgoedportefeuille te moderniseren en zal er uiteindelijk ingehuisd worden in de definitieve situatie. Een aantal van deze masterplannen zal zich qua grootte lenen om als PPS op de markt te worden gezet. Projecten op het gebied van Rijkshuisvesting komen in ieder geval in aanmerking voor PPS (DFFM(O)) wanneer de te verwachten investering boven de € 25 miljoen is. Voor deze projecten worden een Publiek Private Comparator (PPC) en een Publieke Sector Comparator (PSC) opgesteld. Deze instrumenten vergelijken of het doelmatiger is c.q. een betere prijs kwaliteit verhouding) oplevert als het project als PPS wordt uitgevoerd of als traditionele aanbesteding. (bron: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/publiek-private-samenwerking-pps-bij-het-rijk/wanneer-pps> )

Een andere ontwikkeling die in het vorige hoofdstuk geschetst werd, is het ontstaan van de vier CDV's. Deze CDV's opereren als regieorganisaties en hebben de daadwerkelijke uitvoering van de facilitaire dienstverlening belegd bij marktpartijen. Voor sommige facilitaire inkooppakketten is deze vorm van uitbesteding al een soort van PPS. Zo heeft Rijkswaterstaat de domeinen schoonmaak, catering en beveiliging gebundeld en inclusief een managing partner als één geheel aanbesteed. Binnen dit contract zijn de uit te voeren diensten output gespecificeerd en wordt er gestuurd op de kwaliteit middels kritieke prestatie indicatoren (KPI's). Vanuit deze wijze van sturen op de facilitaire contracten is het slechts een kleine stap naar sturen op volledig bij de markt belegde exploitatie.

De ontwikkelingen rondom de uitwerking van de masterplannen en het ontstaan van de CDV's lijken zich derhalve uitstekend te lenen voor het aangaan van DBFMO contracten. Waarom dan toch een stelling waarbij de exploitatie ter discussie wordt gesteld? Dit heeft te maken met de laatste ontwikkeling als geschetst in het vorige hoofdstuk, de inbesteding van schoonmaak en beveiliging. De kosten voor schoonmaak en beveiliging vormen een significant deel van de totale facilitaire begroting. Wanneer de overheid deze twee vormen van dienstverlening zelf zal gaan uitvoeren, is het de vraag in hoeverre het voor de markt nog interessant is om de rest van de facilitaire dienstverlening wel onderdeel uit te laten maken van de PPS.

Het voordeel van het opnemen van het onderhoud (M) en de exploitatie (O) in een DBFMO contract is dat de opdrachtnemende partij uitgedaagd wordt om oplossingen te bedenken om gedurende de looptijd van het contract dit zo efficiënt mogelijk in te richten (Bron: Publiek-private samenwerking in Nederland, 2007). Dit kan er toe leiden dat tijdens de ontwerpfase bijvoorbeeld duurdere materiaalkeuzes gemaakt worden die kwalitatief hoogwaardiger zijn, maar uiteindelijk voor zowel opdrachtgever als opdrachtnemer per saldo beter uitpakken omdat dit tijdens de onderhoud- en exploitatiefase een kostenbesparing oplevert op bijvoorbeeld onderhoud- of schoonmaakkosten.

Indien de schoonmaak- en beveiligingswerkzaamheden geen onderdeel van het PPS contract vormen, zal de prikkel om tijdens de ontwerpfase rekening te houden met een beveiligingstechnische betere inrichting en makkelijker schoon te houden materialen minder sterk aanwezig zijn bij de opdrachtnemende partij. Dit kan er toe leiden dat de opdrachtgevende partij een minder goed te beveiligen pand krijgt en dat de schoonmaakkosten hoger kunnen uitvallen.

Daarnaast kunnen er tijdens de exploitatiefase problemen ontstaan met de aansturing van de diverse partijen. Indien de samenwerking met de opdrachtnemende partij een contractarrangement is in plaats van een partnerschaparrangement is de relatie meer gebaseerd op controle en minder op basis van vertrouwen (bron: Introductie en PPP als governance instrument, 2015). De nadruk ligt dan te veel op het leveren van de gevraagde output en het opleggen van kortingen op de vergoedingen bij het niet of te weinig leveren van de gevraagde output. Wanneer er meerdere partijen zijn die verantwoordelijk zijn voor de exploitatie kan dit een situatie opleveren waarbij de partijen bij bijvoorbeeld een beveiligingsincident of een kwalitatief onvoldoende beoordeling op de geleverde schoonmaak, de schuld bij elkaar proberen te leggen om zodoende een korting op de aanneemsom te vermijden.

Of de inbesteding van schoonmaak en beveiligingsdienstverlening toekomstvast is, zal nog moeten blijken. Zoals in het vorige hoofdstuk omschreven komt dit voort uit het huidige regeerakkoord. Het is dan ook maar de vraag of een volgend kabinet dezelfde denkrichting heeft op dit gebied, of dat de nadruk weer meer komt te liggen op een compactere overheid en uitbesteding aan de markt van de niet primaire overheidstaken. De redenen dat juist de domeinen schoonmaak en beveiliging in aanmerking komen voor inbesteding zijn voor beide domeinen verschillend. Voor de beveiliging is de voornaamste reden dat een deel van de penitentiaire inrichtingen in Nederland gaan sluiten. Het personeel dat werkzaam is in deze inrichtingen wordt daarmee overbodig. Om ontslag te voorkomen, is het idee deze gevangenisbewaarders om te scholen tot bewakingspersoneel van (Rijks)kantoorgebouwen. De vraag aan bewakingspersoneel overstijgt ruimschoots het aanbod dat de RBO kan leveren met "eigen" personeel. Gevolg hiervan is dat de RBO momenteel een Europese aanbesteding voorbereid om bewakingsdiensten in te kopen.

Voor de schoonmaak is de reden dat er in deze sector nog steeds veel misstanden zijn t.a.v. de behandeling van het personeel. De Rijksoverheid wil door het in dienst nemen het goede voorbeeld geven aan de markt (Bron: "Kamerbrief lage loonschalen en in- en uitbestedingen" 2013). De vraag is of dit nobele streven

effect zal hebben. De overheid geeft al jaren het goede voorbeeld door schoonmaakwerkzaamheden niet op prijs maar op kwaliteit te gunnen. Zo is één van de vaste onderdelen binnen de kwaliteitscriteria, het regelmatig uit laten voeren van een werkdrukmeting.

De schoonmaak- en glazenwasserbranche heeft zelf inmiddels ook de nodige initiatieven ondernomen om verantwoordelijker met haar personeel om te gaan. Dit heeft geleid tot de "code verantwoordelijk marktgedrag".

Bovenstaand in acht nemend is het een niet ondenkbaar scenario dat de inbesteding van schoonmaak- en beveiligingsdienstverlening in de toekomst weer volledig aan de markt wordt uitbesteed. De vraag is dan hoe hier binnen PPS concessies waar de exploitatie geen onderdeel uitmaakt van het contract mee omgegaan kan worden. Is het contract flexibel genoeg om gedurende de looptijd deze extra dienstverlening toe te voegen en had de opdrachtnemende partij andere keuzes tijdens de ontwerpfase gemaakt als zij geweten had dat deze onderdelen aan het contract toegevoegd zouden worden.

Een andere vraag is overigens of dit aanbestedingstechnisch überhaupt wel mag. Indien de waarde van de dienstverlening de waarde van € 207.000,- overschrijdt, schrijft de Europese regelgeving namelijk voor dat de dienstverlening dan formeel Europees aanbesteed dient te worden (bron:

<http://www.pianoo.nl/regelgeving/drempelwaarden-europees-aanbesteden>).

### **3. Oplossingsrichtingen**

Zoals in het vorige hoofdstuk omschreven zitten er dus de nodige haken en ogen aan het opnemen van (een deel van) de exploitatie in toekomstige PPS projecten binnen de Rijksoverheid. Er van uitgaande dat de inbesteding van de schoonmaak- en beveiligingsdienstverlening de komende jaren binnen de Rijksoverheid daadwerkelijk wordt vormgegeven zijn er voor nieuwe PPS contracten de volgende twee mogelijkheden:

- De PPS wordt aanbesteed zonder de exploitatie, ofwel een DBFM of DBM variant.
- De PPS wordt aanbesteed met de exploitatie, echter zonder schoonmaak en beveiliging. Ofwel een DBFM of DBM variant met gedeeltelijke O.

Beide varianten kunnen succesvol zijn als rekening wordt gehouden met een aantal zaken.

Bij de variant waarbij de exploitatie geheel buiten de PPS wordt gehouden, zal er tijdens de aanbesteding een modus gevonden dienen te worden om de opdrachtnemer uit te dagen rekening te houden met inrichting van de exploitatie aan de opdrachtgeverkant. Bij een PPS waarbij exploitatie wel onderdeel van het contract is, zullen de diverse partijen van het consortium vroegtijdig met elkaar rond de tafel gaan. Zo zal de partij die de exploitatie van de catering, de beveiliging en de schoonmaak gaat doen, al voordat er een ontwerp van de huisvesting is gemaakt, een bestek op dienen te leveren. Bij een PPS waarbij de exploitatie geen onderdeel uitmaakt kan dit ook. Hoewel deze dienstverleners dan geen onderdeel van het consortium zijn, kunnen zij wel voorafgaand aan het ontwerp aangeven aan welke eisen het ontwerp zou moeten voldoen. Dit heeft wel gevolgen voor de inrichting van de RBO en de RSO, zij dienen naast de operationele en aansturende capaciteit ook expertise op adviesniveau te kunnen leveren in plaats van alleen mankracht. Een andere oplossing zou kunnen zijn om het ontwerp van de inrichting van de exploitatie bij de opdrachtnemende partij neer te leggen. Ofwel het opdrachtnemende consortium vliegt het ontwerptraject aan alsof het een volledig DBFMO contract is, echter wordt de daadwerkelijke dienstverlening niet opgenomen. Om te bevorderen dat het opdrachtnemende consortium hier echt werk van maakt, zou er zelfs een vorm van bonus kunnen worden afgesproken. Indien de partijen die de exploitatie leveren gedurende de looptijd van het contract beter kunnen voldoen aan de KPI's dankzij het door het consortium gemaakte ontwerp, heeft het consortium recht op een extra bonus.

Bij deze variant maakt het niet uit of in de toekomst de RBO en de RSO zullen verdwijnen en de dienstverlening weer aan de markt wordt uitbesteed. De opdrachtgevende partij is dan verantwoordelijk om, onder dezelfde condities als waarmee het gezamenlijke ontwerp tot stand is gekomen, een aanbesteding op de markt te zetten.

Bij de variant waarbij de exploitatie wel deels onderdeel uitmaakt van het contract geldt eigenlijk hetzelfde als hierboven. In dit geval zullen de RBO en de RSO voorafgaand aan de ontwerpfasen samen met de partij binnen het consortium die de overige exploitatie zal gaan verzorgen, hun respectievelijke en op elkaar afgestemde programma's van eisen aan de ontwerpende partij op dienen te leveren. Ook hier is een bonusconstructie als hierboven beschreven mogelijk.

Een laatste variant welke ik ook nog onder de aandacht wil brengen is de mogelijkheid om de RBO en RSO onderdeel te laten zijn van het consortium. Dit heeft als voordeel dat het contract als compleet B(F)MO op de markt gezet kan worden. De opdrachtgevende partij wordt dan beter ontzorgd en er kunnen geen discussies ontstaan tussen verschillende contractpartijen die naar elkaar gaan wijzen in geval van onvoldoende dienstverlening. Mochten de RBO en de RSO dan op een gegeven moment op houden te bestaan, hoeft dit ook geen probleem te zijn. Binnen PPS concessies komt het wel vaker voor dat gedurende de looptijd van het contract er deelnemende partijen in- of uitstromen (Bron: Strategic Issues in public-private partnerships, 2013). De vraag is wel of dit aanbestedingstechnisch kan en mag. De opdrachtgevende partij gaat dan immers een deel van de dienstverleners voorschrijven aan alle mededingers naar het PPS contract. Daarnaast is het de vraag hoe DGOBR tegenover het feit zal staan dat de dienstverlenende partijen voor schoonmaak en beveiliging niet rechtstreeks hun diensten verlenen ten behoeve van de Rijksoverheid, maar via de markt. In feite worden de RBO en de RSO daarmee commerciële partijen en kunnen daarmee hun bestaansrecht binnen de Rijksoverheid verliezen.

Resumerend is het wel degelijk mogelijk om de exploitatie, al dan niet gedeeltelijk, onderdeel te laten uitmaken van PPS contracten voor de Rijksoverheid, echter dienen de diverse betrokken partijen al in een vroeg stadium met elkaar in gesprek te komen om gezamenlijk te komen tot het meest efficiënte ontwerp voor de gehele looptijd van het contract. Dit vergt van zowel de opdrachtgevers- als opdrachtnemerszijde een mindset. De nadruk van PPS concessie met contracten en regels, ofwel contractarrangementen, zal veel meer moeten verschuiven naar een contract met minder regels en meer gebaseerd op vertrouwen, ofwel partnershiparrangementen. Als dit kan worden bewerkstelligd, zullen PPS contractvormen op basis van DB(F)MO een grote toegevoegde waarde kunnen leveren bij het vormgeven van de Masterplannen en het realiseren van een toekomstbestendige slagvaardigere compactere Rijksoverheid.

## Bibliografie

Blok, S.A. Minister voor Wonen en Rijksdienst (11-10-2013). *Kamerbrief Lage loonschalen en in- en uitbestedingen*.

Blok, S.A. Minister voor Wonen en Rijksdienst (28-06-2013). *Kamerbrief Totaalbeeld masterplannen kantoorhuisvesting*.

Donner, J.P.H. Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (14-2-2011). *Kamerbrief Uitvoeringsprogramma Compacte Rijksdienst*.

Aartsen, H.J. (juni 2014). *In dienst nemen lage loonschalen, de dilemma's binnen Rijkswaterstaat*. Maarssen: paper MBA module Markt, Recht en Ethiek.

Klijn, E.H. & Van Twist, M. (mei/augustus 2007). *Publiek-private samenwerking in Nederland: overzicht van theorie en praktijk*. M&O, nummer 3/4, (short piece journal).

Bult-Spiering, M. (12-02-2015). *Introductie en PPP als governance instrument-blok1*. Breukelen: Nijenrode Business Universiteit, hand out module PPP blok1.

Dewulf, G., Blanken, A. & Bult-Spiering, M. (2012). *Strategic Issues in Public-Private Partnerships*. West Sussex (UK): Wiley-Blackwell.

Internetbronnen:

<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/publiek-private-samenwerking-pps-bij-het-rijk/wanneer-pps> , opgeroepen 23 februari 2015.

<http://www.pianoo.nl/regelgeving/drempelwaarden-europees-aanbesteden> , opgeroepen 24 februari 2015.