

Circulaire budgettair bouwen



**College bouw
ziekenhuisvoorzieningen**

Het College bouw ziekenhuisvoorzieningen (het Bouwcollege) is een zelfstandig bestuursorgaan op het terrein van de planning en bouw van intramurale instellingen voor gezondheidszorg.

Aan de besturen van alle inrichtingen voor gezondheidszorg, als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder c en d, van de Wet ziekenhuisvoorzieningen

Datum: 30 juli 2003

Kenmerk: 0089-03

Geldigheidsduur: Onbepaald

Afdeling: Secretariaat

Inwerkingtreding: 2 dagen na bekendmaking

Betreft: Circulaire budgettair bouwen

1. Inleiding

In de circulaire van 30 augustus 1996, kenmerk FBZ/PBIZ/9685, heeft de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) u geïnformeerd over het beleid inzake budgettair bouwen. Formeel is het in deze circulaire neergelegde beleid nog steeds van kracht. Toch wordt in de praktijk inmiddels op enkele onderdelen afgeweken van de inhoud van voornoemde circulaire, hetgeen aanleiding vormt het in sommige opzichten gewijzigde beleid met betrekking tot budgettair bouwen opnieuw onder uw aandacht te brengen. Een tweede aanleiding hiervoor wordt gevormd door de uitkomsten van het onderzoek van de Commissie terugdringing administratieve lasten zorgsector (Commissie De Beer)¹. In het rapport 'Minder regels, meer zorg' stelt de deelgroep Bouw van deze Commissie dat het bevorderen van budgettair bouwen een belangrijke bijdrage kan leveren aan de terugdringing van administratieve lasten. Een derde aanleiding wordt gevormd door de uitvoeringstoets 'budgettair bouwen / aanbesteding kleine projecten' d.d. 13 januari 2003 van het Bouwcollege. In deze uitvoeringstoets onderschrijft het Bouwcollege de voorstellen van de Commissie De Beer en geeft het Bouwcollege aan

dat het stimuleren van budgettair bouwen past in het kader van een verdere deregulering en een vergroting van de eigen verantwoordelijkheid van instellingen. In zijn reactie van 28 februari 2003 gaf de Minister van VWS aan in te stemmen met de voorstellen ten aanzien van budgettair bouwen, zoals door het Bouwcollege in genoemde uitvoeringstoets zijn gedaan.

Naar aanleiding van de inhoud van de bestaande circulaire uit 1996, de conclusies uit het rapport van de Commissie De Beer en de voorstellen in de uitvoeringstoets van het Bouwcollege, is – in overleg met het ministerie van VWS – besloten het beleid met betrekking tot budgettair bouwen op enkele onderdelen te wijzigen. Op deze wijzigingen wordt hieronder nader ingegaan.

2. Wat is budgettair bouwen?

Onderstaand volgen puntsgewijs de belangrijkste kenmerken van budgettair bouwen:

- Bij budgettair bouwen geldt dat het vergunningsbudget taakstellend is. Dit betekent dat bij de beoordeling van de eindafrekening, met uitzondering van de post loon- en prijsstijgingen, niet wordt afgeweken van het vastgestelde vergunningsbudget.
- Bij budgettair bouwen worden de aanbestedingsresultaten en eventuele meer-/minderwerken niet inhoudelijk door het Bouwcollege beoordeeld (geen goedkeuringsbeschikking); wèl geldt het vereiste dat de aanbestedingsresultaten en eventuele meer-/minderwerken ter informatie aan het Bouwcollege dienen te worden toegezonden.
- De rapportages met betrekking tot de voortgang van de bouw hoeven bij budgettair bouwen slechts eenmaal per half jaar in plaats van eenmaal

per kwartaal bij het Bouwcollege te worden ingediend.

- Tegenvallers naar aanleiding van de aanbesteding komen bij budgettair bouwen voor eigen rekening van de instelling. Daar staat tegenover dat meevallers mogen worden behouden.
- Evenals bij de reguliere WZV-procedure geldt ook bij budgettair bouwen het vereiste dat een eindverantwoording bij het Bouwcollege moeten worden ingediend. Een eindverantwoording omvat de financiële verantwoording (eindafrekening) van het betreffende initiatief, een goedkeurende accountantsverklaring en eventueel revisietekeningen. Ook ten aanzien van budgettair bouwen geldt derhalve dat nacalculatie uitsluitend plaatsvindt op basis van een beschikking van het Bouwcollege waarin de eindafrekening van een initiatief is goedgekeurd. Het in die beschikking goedgekeurde bedrag zal in beginsel gelijk zijn aan het in de vergunning genoemde investeringsbedrag, met uitzondering van een correctie voor loon- en prijsstijgingen.
- In overeenstemming met de reguliere WZV-procedure is voorts, dat ook bij budgettair bouwen een project verplicht in concurrentie moet worden aanbesteed. Voor verzoeken tot ontheffing van de verplichting om een project meervoudig aan te besteden, gelden dezelfde beoordelingscriteria als bij de reguliere WZV-procedure.
- Op sommige projecten is budgettair bouwen standaard (verplicht) van toepassing. Op grond van de VWS-circulaire van 30 augustus 1996 gold dit al voor woningbouw en grondverwerving, of hiermee vergelijkbare projecten. Daarnaast wordt budgettair bouwen standaard van toepassing verklaard op alle projecten van verzorgingshuizen. Hierin treedt geen verandering op. In aanvulling op deze gevallen is budgettair bouwen (voortaan) ook standaard van toepassing op alle projecten waarvan het investeringsbedrag lager ligt dan € 1,5 mln. Hieronder wordt afzonderlijk op deze uitbreiding van de verplichte toepassing van budgettair bouwen ingegaan (zie paragraaf 5).

– Naast situaties waarin budgettair bouwen standaard van toepassing is, kan een instelling ook een verzoek tot budgettair bouwen indienen bij het Bouwcollege. In principe is een dergelijk verzoek, met uitzondering van sloop, voor alle projecten mogelijk. Indien een instelling budgettair wil bouwen, dient het verzoek daartoe te worden gedaan bij de aanvraag om goedkeuring van het schetsontwerp, respectievelijk de gecombineerde aanvraag schetsontwerp/vergunning. Bij de projecten die de (verkorte) verklaring/vergunningprocedure volgen, kan het verzoek reeds in de verklaringsfase worden ingediend (zie hierover ook paragraaf 3 van deze circulaire).

– Sloopprojecten komen in beginsel niet in aanmerking voor budgettair bouwen. De reden hiervoor is gelegen in het feit dat sloopkosten in de praktijk vaak moeilijk vooraf zijn te ramen. Dit wordt onder andere veroorzaakt door de regelmatig veranderende milieu-eisen. Het wordt derhalve niet zinvol geacht om budgettair bouwen op dergelijke projecten standaard van toepassing te verklaren.

3. Verzoek tot budgettair bouwen: in welke WZV-planfase indienen?

Voor de meeste initiatieven die in het kader van de WZV worden ingediend, geldt dat een uitwerking van het bouwplan op het niveau van een definitief ontwerp noodzakelijk is, alvorens een zinnige uitspraak over het vereiste budget kan worden gedaan. De risico's zouden bij een (te) vroegtijdige vaststelling van het budget onverantwoord groot worden. Dit betekent dat een verzoek tot budgettair bouwen in beginsel moet worden ingediend bij de aanvraag om goedkeuring van het schetsontwerp, dan wel bij de gecombineerde aanvraag schetsontwerp/vergunning. Wanneer een project de (verkorte) verklaring/vergunning-procedure volgt, waarbij feitelijk sprake is van slechts één planfase, kan een verzoek tot budgettair bouwen reeds worden ingediend en beoordeeld in de verklaringsfase. De beoordelingspraktijk van het Bouwcollege wijst uit dat het hier veelal gaat om relatief eenvoudige projecten, waarbij het budget reeds ten tijde van de verklaring nauwkeurig kan worden vastgesteld.

4. Verhoging percentage van de post 'programma en bestekwijzigingen'

Tot op heden werd door instellingen vaak geen gebruik gemaakt van budgettair bouwen, omdat de hieraan verbonden risico's bij een eventueel tegenvallend aanbestedingsresultaat kennelijk niet of onvoldoende opwogen tegen het mogelijk te behalen voordeel. Bij budgettair bouwen komen dergelijke tegenvallers namelijk voor eigen rekening van de instelling, terwijl eventuele meevallers als gevolg van de gehouden aanbesteding door de instelling mogen worden behouden.

Teneinde tegemoet te komen aan de door instellingen tot nu toe ervaren risico's en om budgettair bouwen verder te stimuleren, is besloten om bij alle projecten die via het principe van budgettair bouwen worden gerealiseerd het huidige percentage van 2% voor de subrubriek 6.1 (programma en bestekwijzigingen) te verhogen naar 4%.

5. Projecten met een investeringsbedrag lager dan € 1,5 mln.

Op grond van de VWS-circulaire van 30 augustus 1996 gold al dat budgettair bouwen standaard van toepassing was voor woningbouw en grondverwerving, of projecten van vergelijkbare aard. Hierin treedt geen verandering op. Teneinde budgettair bouwen verder te bevorderen, wordt het principe van budgettair bouwen thans ook standaard van toepassing op alle projecten waarvan het investeringsbedrag lager ligt dan € 1,5 mln.

6. Verzorgingshuizen

Sinds 1 januari 2001 vallen ook de verzorgingshuizen onder de werksfeer van de Wet ziekenhuisvoorzieningen (WZV). Op basis van het destijds geldende Referentiekader Verzorgingshuizen 2001 gold al dat het principe van budgettair bouwen standaard op alle verzorgingshuisprojecten van toepassing was. In het Referentiekader 2001 was hieromtrent de volgende passage opgenomen (zie paragraaf 1.5.1): 'Realisering van een bouwinitiatief vindt in beginsel plaats binnen de kostennormen. Deze kostennormen vormen de maximaal toegestane investeringskosten die voor

verrekening in het tarief ex WTG in aanmerking komen'.

Wellicht ten overvloede wordt thans nog eens herhaald dat budgettair bouwen standaard op alle WZV-initiatieven van verzorgingshuizen van toepassing is.

7. Indexering loon- en prijsstijgingen tot start bouw

In de VWS-circulaire inzake budgettair bouwen van 30 augustus 1996 staat dat ten aanzien van projecten die conform het systeem van budgettair bouwen worden gerealiseerd bij de eindafrekening slechts aanpassing plaatsvindt van de posten 'rente'² en 'loon- en prijsstijgingen', beide tijdens de bouw. Het uitgangspunt dat de post 'loon- en prijsstijgingen tijdens de bouw' bij de beoordeling van de eindafrekening kan worden aangepast, blijft ongewijzigd van kracht. De aanpassingsmogelijkheden die bij de eindafrekening op het na te calculeren budget kunnen plaatsvinden, worden echter uitgebreid.

Loon- en prijsstijgingen tot de start van de bouw kwamen op basis van de VWS-circulaire van 30 augustus 1996 niet voor nacalculatie in aanmerking. Om budgettair bouwen en dus ook deregulering te bevorderen, is besloten ook de loon- en prijsstijgingen tot de start van de bouw, met een maximumtermijn van één jaar na de vergunningafgifte, voortaan bij de nacalculerbare kosten te betrekken.

8. Informatie-eisen bij verzoek tot budgettair bouwen

In de VWS-circulaire over budgettair bouwen van 30 augustus 1996 wordt een aantal informatie-eisen opgesomd, waaraan een verzoek tot budgettair bouwen moet voldoen (o.a. statuten, jaarverslag en jaarrekening van de indiener, een knelpuntenanalyse en een beheersplan). Deze informatie-eisen zijn opgesomd en nader uitgewerkt in een afzonderlijke bijlage (toetsingskader budgettair bouwen), die deel uitmaakt van de circulaire uit 1996.

Formeel diende elk ingediend verzoek tot budgettair bouwen te worden getoetst aan deze informatie-eisen. In de praktijk is evenwel gebleken dat dit soort uitvoerige informatie-eisen in feite niet noodzakelijk zijn voor

een adequate beoordeling van een verzoek tot budgettair bouwen. Daarnaast blijken ze een ontmoedigende werking uit te oefenen op instellingen die overwegen een project via het systeem van budgettair bouwen te realiseren. Daarom is besloten de informatie-eisen zoals genoemd in de bijlage, c.q. het toetsingskader bij de circulaire van 30 augustus 1996 te laten vervallen. Een bijkomend aspect is dat deze maatregel wezenlijk bijdraagt aan een vermindering van de administratieve lasten, hetgeen één van de uitgangspunten was van de beleidswijziging met betrekking tot budgettair bouwen.

9. Complexe projecten en budgettair bouwen

Het systeem van budgettair bouwen is in beginsel toepasbaar op ieder bouwinitiatief. Toch kunnen er projecten zijn waarbij budgettair bouwen niet direct voor de hand ligt. Te denken valt hier bijvoorbeeld aan projecten met een relatief lange looptijd, complexe projecten, ingrijpende renovatieprojecten, dan wel projecten met een combinatie van dergelijke kenmerken.

Meer specifiek wordt in dit verband bedoeld op:

- projecten met een geraamde bouw-tijd langer dan drie jaar;
- projecten waarbij de bouw gefaseerd zal worden uitgevoerd;
- projecten waarbij verscheidene instellingen ex WZV gezamenlijk zullen participeren;
- renovatieprojecten waarvan de geraamde investeringskosten boven 50% van de totale vervangende nieuwbouwwaarde van de instelling ligt.

Wanneer sprake is van een hierboven bedoeld complex bouwinitiatief weegt een zorgvuldige afweging vooraf van de risico's en de voors en tegens van budgettair bouwen extra zwaar. Om die reden zal in zo'n geval een verzoek tot budgettair bouwen vergezeld dienen te gaan van een risicoanalyse, waarin expliciet aandacht wordt besteed aan de wijze waarop eventuele tegenvallers financieel kunnen worden opgevangen binnen de instelling. In dit verband valt bijvoorbeeld te denken aan informatie omtrent de hoogte van de reserve aanvaardbare kosten (RAK). Bij voorkeur zou een dergelijke risicoanalyse opgesteld die-

nen te worden door een onafhankelijke, ter zake deskundige partij.

Nadere informatie en inlichtingen

Voor inlichtingen betreffende deze circulaire kunt u contact opnemen met één van de navolgende personen, werkzaam bij het College bouw ziekenhuisvoorzieningen:

- de heer drs. P. Wagenaar, hoofd sectie Bouwbegeleiding;
- de heer ing. A. Bode, stafmedewerker bij de afdeling Bouwzaken;
- de heer mr. T.J.A. van Baar, juridisch stafmedewerker.

Deze circulaire is ook te raadplegen op de website van het Bouwcollege: www.bouwcollege.nl.

Deze circulaire zal worden gepubliceerd in de Staatscourant.

*College bouw ziekenhuisvoorzieningen,
H.A. de Boer, voorzitter.
T. Vroon, algemeen secretaris.*

¹ Rapport 'Minder regels, meer zorg' d.d. 29 januari 2002.

² Met ingang van 1 januari 2002 maakt de post 'rente tijdens de bouw' geen deel meer uit van de investeringskosten ex WZV. Vergoeding van deze kostenpost vindt sinds die datum plaats door het College tarieven gezondheidszorg (CTG) via het systeem van rentenormering.