



Ministerie van Financiën

Voortgangsrapportage DBFM(O) 2016/2017

Inhoud

INHOUD	3
1 ALGEMENE INLEIDING	5
1.1 DOELMATIGE RIJKSOVERHEIDSPROJECTEN.....	5
1.1.1 <i>Succesvolle overheidsprojecten</i>	6
1.1.2 <i>Grip op kwaliteit en kosten generieke bedrijfsvoering</i>	7
1.1.3 <i>Uitbreiden toepassing bedrijfseconomische principes naar ICT-projecten</i>	8
1.2 WAT IS DBFM(O)?	8
1.3 MEERWAARDE VAN DBFM(O).....	9
1.4 ROLVERDELING BINNEN HET RIJK	10
1.5 OPZET RAPPORTAGE	10
2 VOORTGANG IN AFGELOPEN PERIODE EN AMBITIES VOOR KOMENDE TIJD	12
2.1 KWALITEIT VAN DBFM(O)-PROJECTEN EN -BELEID	12
2.1.1 <i>Voortgang</i>	12
2.1.2 <i>Marktontwikkelingen</i>	13
2.1.3 <i>Marktvisie ("Samen met de markt")</i>	14
2.1.4 <i>Ambities om de kwaliteit te behouden</i>	15
2.2 CONTRACTMANAGEMENT	16
2.2.1 <i>Voortgang contractmanagement bij infrastructuur</i>	17
2.2.2 <i>Voortgang contractmanagement bij gebouwen</i>	18
2.2.3 <i>Key Performance Indicators (KPI's) bij infrastructuur en gebouwen</i>	19
2.2.4 <i>Ambities contractmanagement bij infrastructuur en gebouwen</i>	22
2.3 OMGEVINGSANALYSE	23
2.3.1 <i>Ontwikkelingen in het buitenland</i>	23
2.3.2 <i>Financiering van DBFM(O)-projecten</i>	25
3 PROJECTEN: INFRASTRUCTUUR	27
3.1 DROGE INFRASTRUCTUUR	29
3.2 NATTE INFRASTRUCTUUR	30
4 PROJECTEN: GEBOUWEN	31
4.1 PROJECTEN RIJKSVASTGOEDBEDRIJF	31
4.2 OVERIG	32
BIJLAGEN	34
A PROJECTBESCHRIJVINGEN RIJKSWATERSTAAT	34
A.1 <i>Droge Infrastructuur</i>	34
A.2 <i>Natte infrastructuur</i>	37
B PROJECTBESCHRIJVINGEN RIJKSVASTGOEDBEDRIJF	40

1 Algemene inleiding

De visie van het Rijk is om te investeren in de kracht van Nederland met een scherp oog op de overheidsfinanciën. Het Rijk heeft als doel om meer kwaliteit voor minder geld te realiseren ('value for money'). Daarbij stimuleert en regisseert de Minister van Financiën een verantwoorde en doelmatige besteding van overheidsmiddelen in Nederland. Geïntegreerde contractvormen, zoals D(esign)-B(uild)-F(inance)-M(aintain)-O(perate), zijn daarbij één van de bedrijfseconomische middelen om de beoogde doelmatigheid te bereiken bij investeringsprojecten van de rijksoverheid en bij publiek-private investeringen.

De volgende paragraaf gaat in op de activiteiten van het Rijk om doelmatigheid van overheidsprojecten in den brede te realiseren. Daarna richt deze rapportage zich specifiek op de voortgang en ontwikkelingen op het gebied van DBFM(O)-beleid en DBFM(O)-contracten. De rapportage bouwt hiermee voort op de DBFM(O)-Voortgangsrapportage 2014. In deze rapportage wordt teruggekeken op de jaren 2014-2016 en vooruitgekeken naar de jaren 2017-2018, grotendeels volgens dezelfde opzet als de voorgaande rapportages.

1.1 Doelmatige rijksoverheidsprojecten

Alle ministers, ieder met betrekking tot de eigen ministeriële taken en begroting, zijn verantwoordelijk voor het ontwikkelen, vaststellen en succesvol uitvoeren van het beleid. De Minister van Financiën ziet daarbij toe op het begrotingsbeheer van het Rijk. Belangrijke normen hierbij zijn budgettaire inpasbaarheid en doelmatigheid.

Het Rijk heeft mede dankzij DBFM(O) veel ervaring opgedaan met het toepassen van bedrijfseconomische principes bij overheidsprojecten. Deze dragen bij aan een succesvolle uitvoering van beleid alsmede een verantwoorde en doelmatige besteding van overheidsmiddelen.

Voorbeelden van bedrijfseconomische principes zijn:

- Levensduurkostenbenadering ("life cycle costing"): De kosten en risico's tijdens de levensduur van het project worden in kaart gebracht en geoptimaliseerd;
- Risicomanagement: inventariseren, kwantificeren, toedelen en beheersen van risico's, waarbij deze worden belegd bij de partij die deze het beste kan beheersen;
- Prestatiemeting en toepassing van prestatieprikkels;
- Gebruik van (gedeeltelijke) private financiering indien hiermee bereikt kunnen worden: efficiencyvoordelen, disciplinerend effect t.a.v. het realiseren van doelen en het nakomen van afspraken. Zie paragraaf 1.2 voor een uitleg over de mogelijke voordelen van private financiering.

Inmiddels passen steeds meer ministeries deze principes toe. Naast DBFM(O)-projecten kan gedacht worden aan grote overheidsprojecten (b.v. het spoorveiligheidssysteem ERTMS), bedrijfsvoeringsprojecten (b.v. project SGO-5, waar Financiën een grondleggersrol speelde bij het (her)ontwerpen van de aansturing generieke bedrijfsvoering Rijk), duurzaamheidsprojecten (b.v. Wind op Zee), publiek-private financieringsfondsen (b.v. Nationaal Energiebespaarfonds,

Dutch Good Growth Fund). Bij al deze projecten is Financiën betrokken in verschillende mate van aansturing.

Het Rijk beschikt over een aantal instrumenten ('meerwaardetoetsen') om de meest geschikte vorm te kiezen voor de uitvoering van overheidsdoelen. De 'Publiek Private Comparator' (PPC) is bijvoorbeeld een instrument om de voor- en nadelen van verschillende uitvoeringsvarianten van een project financieel inzichtelijk te maken. Mede op basis van een PPC kan worden besloten om bijvoorbeeld een DBFM(O)-aanbesteding te starten. Een 'Publieke Sector Comparator' (PSC) geeft op een later moment inzicht in de totale kosten en risico's over de levenscyclus van een project, indien de overheid dit zelf zou uitvoeren. De PSC dient als benchmark waarmee private biedingen worden vergeleken. Andere instrumenten ten behoeve van de besluitvorming over het nut en de noodzaak van projecten zijn (maatschappelijke) kosten-baten analyses (MKBA's) en publieke business cases. Een publieke business case is een analyse-instrument om de financiële consequenties van een project voor de rijksoverheid inzichtelijk te maken. Hiervoor heeft het ministerie van Financiën in 2015 en Rijksbrede Handleiding publieke businesscase uitgebracht.

In de komende tijd zal Financiën samen met andere ministeries doorgaan om de doelmatigheid en doeltreffendheid bij overheidsprojecten te vergroten. De focus zal hierbij liggen op grote en complexe investeringsprojecten, interne bedrijfsvoeringsprojecten en ICT-projecten. In onderstaande paragrafen worden deze nader toegelicht. Deze vergroting vindt deels plaats door het stimuleren van het gebruik van bedrijfseconomische principes; streefdoel is dat het najagen van een optimaal resultaat wordt verankerd binnen de eigen organisatie, middels de juiste prikkels en 'checks and balances'. In de volgende Voortgangsrapportage zal worden gerapporteerd over de voortgang op dit gebied.

1.1.1 Succesvolle overheidsprojecten

Financiën is steeds intensiever gaan adviseren en toetsen op bedrijfseconomische doelmatigheid bij grote publieke (investerings-)projecten. Doelstelling is dat vakdepartementen hun projecten op tijd, binnen budget en met de beoogde effecten realiseren. Een goede beheersing van projecten, met bijzondere aandacht voor risico's, is daarbij essentieel.

Het onderwerp projectbeheersing zal op de agenda blijven. Aandacht voor de uitvoerbaarheid en beheersbaarheid van grote overheidsprojecten begint al in de besluitvormings- en voorbereidingsfase. Is het voorgestelde project inderdaad de oplossing voor het ervaren probleem en voor de beoogde doelstelling? Of zijn er betere alternatieven? Is het project voldoende flexibel om op politiek veranderende omstandigheden te kunnen inspelen? Wat zijn vermoedelijke effecten en risico's van het project? Waar moet bij de uitvoering extra aandacht naar uitgaan? Hoe houdt men ook tijdens de uitvoering de juiste aansluiting met de ambtelijke en politieke top, en het commitment om tot een effectieve sturing te komen?

"Momenteel hebben mensen op straat vaak een negatieve beleving bij overheidsprojecten. Je hoort weinig mensen over projecten die gewoon goed zijn gegaan. Die vallen nou eenmaal minder op, maar ze zijn er wel.

Het gaat soms mis, maar ook vaak goed. Maar dat is niet goed genoeg. De overheid heeft de permanente opdracht om zo goed en zo zorgvuldig mogelijk met belastinggeld om te gaan. En bij de aanpak van overheidsprojecten is over de hele linie winst te behalen. De kwaliteit van de projecten kan omhoog. Er valt tijd en geld te besparen.

We moeten leren van elkaar en van de projecten die goed zijn gegaan. Oplossingen waardoor het gesprek op straat steeds minder vaak kan gaan over onze missers en steeds vaker over onze successen."

Minister van Financiën, speech seminar "Succesvolle overheidsprojecten", 1 juni 2016

Veel van de kennis en ervaring die is opgedaan bij DBFM(O)-projecten is ook toepasbaar bij andere overheidsprojecten. Dat geldt voor onder meer projectbeoordeling, projectselectie en projectuitvoering. Inmiddels heeft het Rijk ruime ervaring opgedaan met het contractmanagement op DBFM(O)-projecten (zie paragraaf 2.2. voor een toelichting op DBFM(O)-contractmanagement). De kennis en inzichten die dat heeft opgeleverd zijn breder toepasbaar op overheidsprojecten en -diensten. Ongeacht de wijze van uitvoering of contractvorm, is het van belang zodanig te sturen dat beoogde resultaten daadwerkelijk worden bereikt. Wie is waarvoor verantwoordelijk, hoe wordt voorzien in verantwoordings- en sturingsinformatie en hoe vinden sturing en toezicht plaats? Dat zijn wezenlijke vragen bij de governance van overheidsprojecten.

Instrumenten als MKBA's, businesscases, risicomanagement, project governance, gateway reviews etc. kunnen een grote bijdrage leveren aan het succesvol uitvoeren van grote overheidsprojecten. Veel van de kennis en ervaring opgedaan bij DBFM(O)-projecten is ook toepasbaar bij andere grote overheidsprojecten.

Financiën gaat daarom de komende jaren, als vervolg op het onlangs gehouden seminar "Succesvolle overheidsprojecten", onderzoek uitvoeren naar de beheersing van projecten en leertrajecten opstarten met bij grote overheidsprojecten betrokken spelers.

1.1.2 *Grip op kwaliteit en kosten generieke bedrijfsvoering*

Financiën en betrokken departementen blijven inzetten op het verbeteren van kwaliteit en kosten in de generieke bedrijfsvoeringsdomeinen informatievoorziening en ICT (I&ICT), facilitair, huisvesting en inkoop (FHI) en personeel en organisatie (P&O). Met een heldere en eenduidige verantwoordelijkheidsverdeling, adequate verantwoordingsinformatie en goede sturing en toezicht (samengevat: een goede governance) kan meer grip worden verkregen op kwaliteit en kosten van de generieke bedrijfsvoering.

Bij het contractmanagement van DBFM(O)-projecten is ervaring opgedaan met een heldere verantwoordelijkheidsverdeling en monitoring en sturing met behulp van KPI's en prestatieprikkels. Met inzet van die ervaring moet, nu het project SGO-5 is afgerond, doorontwikkeling op de ingeslagen weg plaatsvinden om écht grip te krijgen op kwaliteit en kosten. Om dit te bereiken valt te denken aan de inzet van

benchmarking en leertrajecten aan de hand van ken- en stuurgetallen en het verder aanscherpen van de aansturing in de bestuurlijk overleggen van SSO's (Shared Service Organisaties).

- 1.1.3 Uitbreiden toepassing bedrijfseconomische principes naar ICT-projecten*
De bedrijfseconomische principes achter DBFM(O) zoals risicobeheersing, integraliteit van de scope, levenscyclusoptimalisatie, prestatieprikkels en disciplinerende effect van private financiering zijn niet alleen toepasbaar op "harde" infrastructuur zoals wegen en gebouwen, maar ook op "zachte" infrastructuur zoals ICT en beveiliging. Zo is recent (april 2016) een integraal contract voor het nieuwe Defensie Bewakings- en Beveiligingssysteem (DBBS) gesloten. De verantwoordelijkheid voor ontwerp, installatie, beheer en onderhoud ligt bij een marktpartij. Het project is deels privaat gefinancierd.

In het verleden is onder andere een PPC uitgevoerd voor het project Anders Betalen voor Mobiliteit en voor het beheer en de doorontwikkeling van C2000 (het landelijk communicatiesysteem voor hulp- en veiligheidsdiensten). Het afgelopen jaar is in twee fasen een PPC voor ERTMS (het Europese treinbeveiligingssysteem) uitgevoerd. Deze vormt input voor het eind dit jaar te nemen besluit over de aanbestedings- en contracteringsstrategie (ACS) voor de uitrol en het beheer en onderhoud van ERTMS in Nederland. Het is waarschijnlijk dat die ACS gebruik maakt van een aantal DBFM(O)-principes.

De minister van Financiën en de minister voor Wonen en Rijksdienst bekijken gezamenlijk de mogelijkheid om ervaringen die zijn opgedaan bij DBFM(O)-projecten te betrekken bij de uitvoering van de maatregelen uit de kabinetsreactie op het Eindrapport van de Tijdelijke commissie ICT-projecten. Daarbij wordt met name gekeken naar het al in gebruik zijnde bedrijfseconomische instrument businesscase en toepassing van principes als risicoverdeling en prestatieprikkels.

De rest van deze rapportage zal, zoals in eerdere jaren, zich richten op de DBFM(O)-praktijk zoals deze reeds wordt toegepast. In de volgende sectie wordt DBFM(O) nader gedefinieerd als opmaat naar de rest van de rapportage.

1.2 **Wat is DBFM(O)?**

Bij DBFM(O) worden de onderdelen van een bouwproject (**D**esign, **B**uild, **F**inance, **M**aintain en eventueel **O**perate) integraal overgedragen van de publieke opdrachtgever aan één private opdrachtnemer, veelal een consortium van meerdere private partijen. Het consortium levert een dienst over de hele levensduur (bv. het beschikbaar stellen van een weg) in plaats van een product (bv. de aanleg van asfalt). Het consortium is verantwoordelijk voor de uitvoering en het beheer van het project onder eigen regie met alle bijbehorende risico's. De overheid blijft de opdrachtgever, net als bij minder geïntegreerde (traditionele) contractvormen. De overheid blijft ook bij DBFM(O) dus verantwoordelijk voor de bekostiging van het project.

Het consortium wordt gefinancierd met privaat geld (de 'F' in DBFM(O)), deels eigen vermogen, deels vreemd vermogen. Private financiering kan leiden tot betere "due diligence", en daarmee tot potentieel minder risico in het project. Verder leidt de overdracht van risico's van het Rijk aan het private consortium ertoe dat de private financiers een sterke prikkel hebben om deze risico's te beheersen omdat anders hun inkomsten uit aflossingen en rentebetalingen in gevaar kunnen komen. Hiermee kan private financiering efficiencyvoordelen opleveren en een disciplinerend effect

hebben ten aanzien van projectbeheersing, het nakomen van de beoogde doelen en gemaakte afspraken.

De meest substantiële inkomstenstroom van het consortium is de beschikbaarheidsvergoeding die de overheid betaalt. De private financier houdt daarom scherp in de gaten dat de met de opdrachtgever afgesproken "output" (de te leveren dienst) op tijd en volgens de afgesproken kwaliteitsnormen wordt geleverd en grijpt zo nodig in. De private financier treedt op als 'waakhond'.

Per project wegen de betreffende departementen af of de voordelen van private financiering (disciplinerend effect, verdere risico-overdracht aan de private sector) groter zijn dan het nadeel (private financiering is duurder dan financiering door de Staat). Private financiering is geen doel op zich maar een middel. Private financiering zal alleen toegepast moeten worden als het een meerwaarde oplevert voor de belastingbetaler. Zo weegt het Rijk ook per project af welke omvang van private financiering nodig is voor het disciplinerende effect en voldoende risico-overdracht versus het belang om de budgettaire kosten voor het Rijk zo laag mogelijk te houden. Daarom kan het Rijk zogenoemde mijlpaalbetalingen doen aan het consortium na de bouwfase. Hiermee lost het consortium een deel van haar financiering af. Leidend is dat het meerwaarde moet opleveren voor de belastingbetaler. DBFM(O)) en de daarbij behorende private financiering heeft tot nu toe voordelen opgeleverd, niet alleen bij de berekening vooraf maar ook na de aanbesteding.

1.3 **Meerwaarde van DBFM(O)**

Om de potentiële meerwaarde van DBFM(O) te kunnen realiseren is van belang dat de overheid voorafgaand aan besluitvorming over een project scherp moet formuleren wat de gewenste output is gedurende de levensduur, dat de verwachte kosten vooraf goed inzichtelijk worden gemaakt en dat de risico's worden gewaardeerd en toebedeeld aan die partij die deze het beste kan beheersen. De opdrachtnemer wordt gedurende de hele looptijd van het contract op basis van haar prestaties betaald. Zo heeft de private opdrachtnemer een sterke prikkel om continu op zoek te zijn naar efficiëntere manieren om binnen de kaders van de afgesproken vergoeding en tijdsbestek de gewenste output te realiseren.

DBFM(O) is een middel om meerwaarde te bereiken, geen doel op zich. Een eventuele keuze voor DBFM(O) gebeurt op basis van een vergelijking tussen DBFM(O) en andere contractvormen. Bij ieder project boven €25 mln. voor gebouwen en €60 mln. voor infrastructuur wordt deze afweging gemaakt door middel van een PPC. Onder de genoemde drempelbedragen weegt over het algemeen de potentiële efficiencywinst van DBFM(O) niet op tegen de hogere transactiekosten van DBFM(O). Gebouwen en infrastructuur zijn in het algemeen zeer geschikt voor optimalisatie van levensduurvoordelen binnen DBFM(O)-contracten omdat deze projecten vanwege hun aard langlopend zijn, de scope vooraf goed te bepalen is en de risico's goed in te schatten en te beheersen zijn door de opdrachtnemer.

In vergelijking met traditionele uitvoering hebben DBFM(O)-projecten tot nu toe geraamde meerwaardes opgeleverd van gemiddeld 10 à 15%. Hierbij moet worden opgemerkt dat deze 10-15% meerwaarde financieel van aard is – verbeteringen van het kwaliteitsniveau zijn er niet in meegenomen. De geraamde financiële

meerwaarde van alle huidige (aanbestede en in exploitatie zijnde) DBFM(O)-projecten bedraagt ex ante tot nu toe ca. € 1,5 miljard. Deze meerwaarde is berekend op basis van het verschil tussen de bieding en de geraamde uitgaven bij traditionele uitvoering zoals becijferd in de PSC. In de loop der jaren is in totaal voor ca. € 13 mrd. aan DBFM(O)-projecten aanbesteed. In de bijlagen worden deze projecten verder toegelicht.

1.4 Rolverdeling binnen het Rijk

Sinds 1999 heeft Financiën gewerkt aan de introductie van DBFM(O) in Nederland. De strategie is in het begin geweest om in elke sector een beperkt aantal pilotprojecten uit te voeren. Ingeval de projecten succesvol waren, is daarna de verantwoordelijkheid voor DBFM(O) geleidelijk overgedragen aan de vakdepartementen die de investeringsbeslissingen nemen. Besluitvorming over en vervolgens toepassing van DBFM(O) bij de eigen projecten verlopen immers het beste ingeval de kennis en kunde alsmede afwegingen over DBFM(O) in de eigen organisatie en processen zijn geïntegreerd.

De vakdepartementen zoals Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (waaronder het Rijksvastgoedbedrijf) en Infrastructuur en Milieu (waaronder Rijkswaterstaat) zijn primair verantwoordelijk voor de besluitvorming over en de toepassing van DBFM(O) alsmede de verantwoording daarover bij hun eigen projecten. Voor het contractmanagement van lopende DBFM(O)-projecten zijn bij gebouwen de concerndienstverleners (CDV's) en het Rijksvastgoedbedrijf verantwoordelijk en bij infrastructuur Rijkswaterstaat.

Financiën is verantwoordelijk voor het algemene DBFM(O)-beleid, voor het 'systeem' dat ervoor moet zorgen dat DBFM(O) in Nederland structureel goed verankerd is en juist toegepast wordt, en voor het toezicht hierop. Deze verantwoordelijkheid is vastgelegd in de PPS-Code en het Besluit privaatrechtelijke rechtshandelingen. Om deze verantwoordelijkheid te kunnen uitvoeren beschikt Financiën over bedrijfseconomische expertise, kennis van de markt, specialistische kennis over financieringen, businesscases, governance, projectmanagement, risicobeheersing alsmede juridische expertise onder andere rond aanbestedingen. De ervaringen uit het verleden leren dat de coördinerende rol en inzet van de brede (bedrijfseconomische) kennis van Financiën in combinatie met de sectorspecifieke kennis van de vakdepartementen leidt tot toegevoegde waarde en betere afwegingen over en uitvoering van overheidsprojecten.

Voorts pakt Financiën op het gebied van DBFM(O) departementaal en projectoverstijgende zaken op zoals het helpen opzetten van governance en prestatiebesturing bij contractmanagement, monitoring van marktontwikkelingen en ontwikkelingen bij andere landen in de EU, omgang met verschillende typen financiers, zoals institutionele beleggers alsmede marketing van Nederlandse projecten in binnen- en buitenland.

1.5 Opzet rapportage

Hoofdstuk 2 gaat in op de (recente) ontwikkelingen op DBFM(O)-gebied en de ambities voor de komende periode. De kwaliteit van DBFM(O)-projecten en -beleid is goed (§2.1), met binnen- en buitenlandse erkenning voor hoe projecten (overwegend) op tijd, binnen budget en kwalitatief goed worden afgeleverd. Op het

gebied van contractmanagement, het beheersen van lopende projecten, zijn er sinds de vorige rapportage (van december 2014) verbeteringslagen gemaakt, mede als gevolg van onderzoek en advies van de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer (§2.2). Op o.a. de toegezegde verbeterpunten uniformering, rolverdeling, kennisuitwisseling en ontwikkeling van Key Performance Indicators (KPI's) is voortgang geboekt. Op het gebied van deze KPI's zijn eerste concrete stappen gezet, zowel voor infrastructuur als gebouwen (§2.2.3) waarop verder gebouwd zal worden in de komende periode. Gekeken naar ontwikkelingen in andere landen heeft Nederland nog steeds een koppositie, zonder de problemen met o.a. te weinig overheidsbudgetten voor projecten waar veel andere EU-lidstaten mee kampen. Verder profiteert Nederland van gunstige ontwikkelingen op de (her)financieringsmarkt (§2.3).

Hoofdstuk 3 gaat nader in op de praktijk op het gebied van infrastructuur, waar Rijkswaterstaat verantwoordelijk is voor 'droge' en 'natte' infrastructuur. Ervaringen hiermee zijn overwegend positief; verdere verfijningen vinden plaats op het gebied van (ontwerp)flexibiliteit, samenwerking en innovatie. Naast een groeiend aantal projecten in exploitatie is er een goed gevulde pijplijn van projecten.

Hoofdstuk 4 beschrijft de situatie bij gebouwprojecten (huisvesting), waarvoor het Rijksvastgoedbedrijf verantwoordelijk is. Hier zijn meerdere projecten recentelijk voltooid. Ook wordt de voortgang rond 'maincontracting' bij gevangenissen, zoals aangekondigd in de Voortgangsrapportage 2014, beschreven (§4.2).

Bijlagen A en B bevatten individuele projectbeschrijvingen voor infrastructuur en gebouwen, respectievelijk, met gegevens over het project, de termijn en meerwaarde.

2 Voortgang in afgelopen periode en ambities voor komende tijd

Sinds de Voortgangsrapportage DBFM(O) 2014 zijn er veel ontwikkelingen geweest op het gebied van DBFM(O). Dit hoofdstuk gaat onder andere in op de voortgang en de ambities voor de komende tijd. Op DBFM(O)-gebied bestaan de prioriteiten voor de komende tijd uit:

1. Behoud van de kwaliteit van DBFM(O)-beleid en -projecten;
2. Verdere verbetering van de prestatiemeting bij contractmanagement en van de governance bij contractmanagement bij gebouwen.

2.1 Kwaliteit van DBFM(O)-projecten en -beleid

2.1.1 Voortgang

In de afgelopen jaren zijn de DBFM(O)-projecten overwegend uitgevoerd binnen budget, op tijd en conform de gewenste output. Marktpartijen uit binnen- en buitenland hebben veel waardering voor de kwaliteit en bestendige lijn van Nederlandse DBFM(O)-projecten en -beleid. Ook laten andere landen in internationale gremia, zoals het samenwerkingsverband van het European PPP Expertise Centre (EPEC), geregeld weten dat zij Nederland als voorloper zien op het gebied van DBFM(O). Hieronder staan de belangrijkste factoren voor de kwaliteit van de Nederlandse DBFM(O) aanpak:

- Zakelijke focus op 'value for money'
DBFM(O) is een middel en geen doel op zich. Nederland kiest voor DBFM(O) als dit de belastingbetaler 'value for money' oplevert en niet om de EMU-normen te omzeilen.
- Consistent beleid voor DBFM(O)
Het beleid ten aanzien van DBFM(O) is helder, bestendig en voorspelbaar. Financiën houdt toezicht op de doelmatigheid bij DBFM(O). Op basis hiervan kan Financiën zich uitspreken over de doelmatigheid van elk DBFM(O)-contract voorafgaand aan de aanbesteding en tijdens de exploitatiefase. De departementen zijn zelf in eerste instantie verantwoordelijk voor besluitvorming, uitvoering en verantwoording van DBFM(O)-projecten, zoals dat ook voor niet-DBFM(O) projecten geldt. Sinds 2013 heeft Financiën toezichtafspraken met het Rijksvastgoedbedrijf en IenM/RWS. Het gaat hierbij om toezicht op basis van "comply or explain" en "need to know". "Comply or explain" betekent dat partijen zich dienen te houden aan de betreffende DBFM(O)-contractstandaarden. Voorgenomen afwijkingen dienen gemotiveerd aan Financiën te worden voorgelegd.
- Projecten
Er is over het geheel gezien een goed gevulde en betrouwbare pijplijn van projecten in de komende jaren, met name op het gebied van infrastructuur. Hierdoor zijn marktpartijen bereid om te investeren in uitbouw van hun marktpositie, opbouw van hun DBFM(O)-expertise.
- Rijksbrede standaardisatie

Standaardisatie door middel van het DBFM(O)-standaardcontract en uniforme aanbestedingsleidraad heeft blijvende aandacht van Financiën, BZK en IenM. Projecten kunnen zo sneller, eenvoudiger en transparanter verlopen. Dit leidt tot voorspelbaarheid en lagere transactiekosten voor zowel Rijk als marktpartijen. Financiën is voorzitter van een werkgroep met RWS, RVB en VenJ die ervoor zorgt dat de DBFM(O)-principes en de uniformiteit van de documenten in stand blijven en dat de documenten periodiek worden geactualiseerd. Actualisatie vindt plaats op basis van gesprekken met de markt, ervaringen met lopende projecten (in aanbesteding en exploitatie), alsmede wijzigingen in wet- en regelgeving.

Onderstaand wordt een aantal recente ontwikkelingen toegelicht teneinde een concreter beeld te geven van de kwaliteit van DBFM(O) in Nederland en welke stappen er voorzien worden om deze te waarborgen en verder te verbeteren.

2.1.2 *Marktontwikkelingen*

In de afgelopen periode is over het algemeen sprake geweest van moeilijke marktomstandigheden in de bouwsector, onder andere als gevolg van de economische crisis en overcapaciteit in de sector. Dit leidde tot financiële problemen bij bouwbedrijven en zelfs de (dreigende) faillissementen van enkele partijen.

Het ministerie van Financiën heeft bij aantal DBFM(O)-projecten gezien hoe er met problemen in de markt wordt omgegaan. De belangrijkste constatering is dat er bij DBFM(O)-projecten over het algemeen goed met problemen lijkt te zijn omgegaan. Onder meer de prikkels van een DBFM(O)-contract leiden ertoe dat eventuele problemen adequaat worden opgelost. Het rijksbrede DBFM(O) standaardcontract biedt hiervoor een goede basis. Zo zorgt dit standaardcontract, inclusief heldere afspraken met en overdracht van risico's aan het private consortium, ervoor dat bouwbedrijven en private financiers een sterke financiële prikkel hebben om eventuele problemen zelf aan te pakken c.q. te voorkomen teneinde uiteindelijk de gevraagde output op tijd en binnen budget leveren. Recentelijk zijn overigens bij enkele gebouwenprojecten, zoals RIVM, PI Zaanstad en B30, enige problemen en daardoor vertraging opgetreden (zie bijlage B voor informatie op projectniveau). Daarbij heeft de markt duidelijke prikkels om oplossingen te bedenken in samenwerking met de opdrachtgever.

Het is daarbij uiteraard van belang dat ook tijdens moeilijkheden vanuit het Rijk wordt vastgehouden aan dit standaardcontract. Financiën houdt hierop toezicht vanuit de optiek van doelmatigheid bij DBFM(O).

Het Rijk streeft er bij DBFM(O) naar dat procedures en contracten goed aansluiten bij actuele ontwikkelingen in de wijze waarop het Rijk projecten wil aanbesteden en de manier waarop de markt hiermee kan en wil omgaan. Het tijdig starten en in gang houden van de marktdialoog is hierbij een belangrijke component om wederzijdse verwachtingen te managen en de markt met eigen (innovatieve) oplossingen te laten komen.

Daarnaast is het van belang om aansluiting te zoeken bij een bestaande aanpak in het inkoopdomein, zoals het programma innovatiegericht inkopen. Innovatiegericht inkopen beoogt het starten van de dialoog met de markt ruim voor het aanbestedingstraject, nog voor de D (design) fase, om inzicht te krijgen in markttuitdagingen en marktontwikkelingen mee te kunnen nemen in de

vraagformulering. Hiermee wordt het bedrijfsleven gestimuleerd tot het ontwikkelen van innovaties en duurzame oplossingen. Ervaringen met bestaande programma's zoals innovatiegericht inkopen kunnen worden gedeeld – onder andere op het gebied van het aangaan van de (pre concurrentiële) dialoog met de markt – om transactiekosten te verlagen.

Bovenbeschreven ervaringen met problemen bij projecten en de feedback van marktpartijen zijn daarom mede aanleiding geweest voor het Rijk om een nieuwe marktvisie te ontwikkelen voor de aanbesteding van projecten, waar DBFM(O)-projecten ook onderdeel van uit maken.

2.1.3 *Marktvisie ("Samen met de markt")*

RWS, het RVB en een aantal marktpartijen hebben een gemeenschappelijke marktvisie ontwikkeld waarin gemeenschappelijke uitgangspunten staan gedefinieerd die ertoe moeten leiden dat de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer bij de uitvoering van projecten minder snel onder druk komt te staan. In januari 2016 werd de marktvisie door alle partijen ondertekend. Zowel de opdrachtgever als de opdrachtnemer zijn immers niet gebaat bij zogenoemde 'vechtcontracten'. De marktvisie heeft tot doel de bouwsector beter te maken. De ambitie is om als "bouwers van Nederland" te excelleren door betrouwbaar, aanspreekbaar en inspirerend te zijn en samen te werken aan een veilig, leefbaar en bereikbaar Nederland. Daarnaast is van belang om het Nederlands innovatiepotentieel beter te benutten door voordat het daadwerkelijke aanbestedingsproces in gang is gezet de dialoog met de markt aan te gaan. RWS heeft al een vertaling gemaakt van wat de marktvisie betekent voor de praktijk. Voor het RVB zal dit nog plaatsvinden.

De marktvisie zal ook invloed hebben op de DBFM(O)-projecten. Voor de toekomst blijft het raamwerk van het DBFM(O)-contract de basis en blijven de principes van DBFM(O) gehandhaafd. Zo zal bij RWS een aantal factoren in de toekomst gehandhaafd blijven:

- Het bevorderen van een consistent en herkenbaar beleid ten aanzien van de omgang met de markt: streven naar duurzaam concurrerende markten (o.a. voldoende aanbieders); een goede prijs/kwaliteit verhouding voor de gevraagde producten en diensten; het samen ontwikkelen van innovatieve oplossingen; permanent werken aan het efficiënter maken van het aanbesteding- en realisatieproces (o.a. verlagen van tijdsbeslag en transactiekosten);
- De gangbare contractvormen (zoals Prestatiecontracten, D&C en DBFM(O)) en instrumenten (zoals EMVI, Prestatiemeten, Systeemgerichte contractbeheersing, Best Value Procurement, categoriemanagement) blijven in principe in de toekomst gebruikt worden. Wel wordt bekeken welke instrumenten verbeterd kunnen worden en/of beter benut om de doelen uit de marktvisie te realiseren.

Wel zal mogelijk in het vervolg onder meer de risicoverdeling in het DBFM(O)-standaardcontract op een aantal punten worden bijgesteld ten aanzien van enkele specifieke risico's, zoals het management van de stakeholders, waarmee marktpartijen in het verleden op moeilijkheden stuitten.

De marktvisie betekent dat er meer nadruk is dat opdrachtgevers en opdrachtnemers, als ketenpartners, samen aan de lat staan om projecten op een veilige, duurzame en slimme wijze te managen, beheren en uit te bouwen en

innovatie te bevorderen. Dat wordt onder meer gedaan door de kennis en kunde van alle partners te benutten. Door de samenwerking te verbeteren kunnen risico's die de uitvoering van grote, complexe projecten met zich meebrengen, beter worden beheerst en verdeeld.

Leidende principes bij verdere implementatie van de marktvisie zijn dat er open en transparant tussen partijen wordt gecommuniceerd en er geen opportunistisch gedrag wordt vertoond. Het breed implementeren van de marktvisie vraagt van de gehele bouwsector een verandering in houding en gedrag. Deze verandering wordt ingezet door samen te leren ("learning by doing") onder andere in de vorm van pilots hoe dit in de praktijk werkt. Leerervaringen worden uitgewisseld, en fouten maken mag. De Aanbestedingswet en relevante wettelijke kaders worden uiteraard te allen tijde gerespecteerd.

Een aantal organisaties, waaronder RWS, heeft in mei 2016 een praktische doorvertaling gemaakt van de marktvisie voor infrastructuur projecten. Voor RWS houdt dit in dat marktpartijen en relevante stakeholders zo mogelijk vroegtijdig betrokken worden bij het opstellen van infrastructuuropgaven en -uitvragen. RWS heeft veel ervaring opgedaan met innovatiegericht inkopen. RWS weegt daarbij de contractgrootte en -complexiteit bewust af. Hierbij wordt ervoor gezorgd dat de projecten voor zowel opdrachtgever als voor de markt een omvang hebben die beheersbaar is, die een duurzame concurrentie faciliteert en die voldoende kansen biedt voor zowel Nederlandse als buitenlandse bedrijven. Verder wordt proactief gezocht naar een betere verdeling van de risico's, waarbij alle betrokkenen hun mogelijkheden inbrengen om risico's zo veel mogelijk te beheersen. Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat opdrachtgevers omgevingsvergunningen niet zonder meer bij de aannemer leggen, maar ook de eigen ervaring inbrengen om te zorgen dat zij tijdig kunnen worden afgegeven. Tenslotte wordt bij ieder project op basis van de specifieke complexiteit van de bestuurlijke omgeving bepaald hoe het omgevingsmanagement samen met de uitvoerende marktpartijen optimaal kan worden ingericht en wie hiervoor het beste de verantwoordelijkheid kan nemen.

De ontwikkeling en verdere uitwerking van de marktvisie past in het streven van het Rijk om DBFM(O) verder te verbeteren en aan te passen aan ontwikkelingen bij markt en overheid. Hierdoor blijft kwaliteit van DBFM(O) ook in de toekomst geborgd.

2.1.4 *Ambities om de kwaliteit te behouden*

Zoals eerder beschreven is de ambitie om te blijven zorgen dat Nederland de hoge kwaliteit op het gebied van DBFM(O) blijft behouden, ook als marktomstandigheden verslechteren in de toekomst. Belangrijke activiteiten om dit te realiseren zijn:

1. Marktvisie uitwerken
De marktvisie zal voor infrastructuur en gebouwen verder praktisch worden uitgewerkt voor DBFM(O)-projecten door de vakdepartementen en Financiën.
2. Verdere uniformering van standaardcontract en aanbestedingsleidraad
De rijksbrede DBFM(O)-modelovereenkomst en de aanbestedingsleidraad voor de concurrentiegerichte dialoog zullen binnenkort worden geactualiseerd. Het gaat hierbij om relatief kleine wijzigingen. In dit verband is een aandachtspunt dat de omvang en complexiteit van documenten en procedures niet te groot

worden. Het is daarom van belang dat geen onnodige verfijning plaatsvindt en te technisch complexe en gedetailleerde zaken geleidelijk in standaarden sluipen. Verder zal in 2016 het gesprek met de marktpartijen aangegaan worden hoe de marktvisie voor bouw en infrastructuur verwerkt kan worden in de DBFM(O)-overeenkomsten. De verwachting is eind 2016 een nieuwe modelaanbestedingsleidraad op te leveren en begin 2017 een nieuwe modelovereenkomst.

3. Monitoren van ontwikkelingen op markten

Het Rijk zal binnen de aanbesteding van projecten maar ook los daarvan alert blijven op ontwikkelingen in markten en indien nodig tijdig maatregelen nemen om daarmee mogelijke problemen op te lossen. Specifieke aandacht gaat uit naar de financieringsmarkt en de situatie bij bouwbedrijven. Hierbij zal nauw overleg plaatsvinden met de markt, mede in het kader van de International Project Finance Association (IPFA), en met andere overheden, mede in het kader van het European PPP Expertise Centre (EPEC).

4. Marketing van Nederlandse projecten

Het Rijk zal blijven doorgaan met actieve marketing van Nederlandse projecten via haar externe netwerk in Nederland en internationaal met marktpartijen (o.a. financiers en bouwbedrijven) en overheidspartijen (o.a. in het kader van het EPEC).

Naast het behoud van de kwaliteit van DBFM(O) is de verbetering van het contractmanagement een belangrijke prioriteit voor de komende periode.

2.2 Contractmanagement

Steeds meer DBFM(O)-projecten komen in de exploitatiefase. Het gaat momenteel om 20 projecten. Het is belangrijk om het contractmanagement goed te organiseren. In de fase na ondertekening van het contract moet zijn geborgd dat de afgesproken prestaties gedurende de gehele looptijd worden geleverd. Tijdens de lange looptijd van projecten zullen veel veranderingen plaatsvinden, zowel in de markt en de mogelijkheden als bij de overheid en haar wensen. Het langlopende contract in deze veranderende omgeving vergt een strategie en proactieve opstelling ten aanzien van bestaande projecten. Alleen in dit geval kan de meerwaarde van DBFM(O) op lange termijn goed worden geborgd. Daarom hebben departementen professioneel contractmanagement dat in staat is om de marktconformiteit van wijzigingen te toetsen en continu blijft leren en verbeteren op basis van praktijkervaringen. Deze leerervaringen worden uiteraard gebruikt voor verdere verbetering van toekomstige contracten en aanbestedingen.

Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer d.d. 6 juni 2013 benadrukte het belang van goed contractmanagement. De conclusies en aanbevelingen daaruit zijn een extra impuls geweest aan de verbeteringslag die het Rijk had gestart. De Auditdienst Rijk (ADR) heeft in 2014 in opdracht van Financiën onderzoek verricht en op basis daarvan advies gegeven aan de departementen over de invulling van het contractmanagement bij DBFM(O). In de afgelopen periode hebben departementen gewerkt aan een verdere verbetering van hun systeem voor contractmanagement, mede op basis van het advies van de ADR hierover. In de jaarlijkse controles die sindsdien zijn uitgevoerd hebben ARK / ADR zich positief uitgelaten over ontwikkelingen rond het contractmanagement bij RWS.

In de Voortgangsrapportage DBFM(O) 2014 is aangegeven dat de departementen de onderstaande activiteiten zouden oppakken:

- Ontwikkelen van 'key performance indicators' (KPI's) waardoor beter inzicht ontstaat in de kwantitatieve performance van het contractmanagement.
- Verdere uitwerking van een uniform systeem voor contractmanagement en de verankering van het lerende vermogen binnen en tussen organisaties.
- Met het oog op integraal contractmanagement van DBFM(O)-gebouwen zal onderzoek plaatsvinden naar de rolverdeling tussen Rijksvastgoedbedrijf, de conerndienstverleners voor facilitaire zaken van het Rijk (zoals FM Haaglanden), de gebruikers van de gebouwen alsmede op te richten Shared Service Organisaties (zoals het Rijkschoonmaakbedrijf).
- Nadere uitwerking en onderlinge uitwisseling van benchmark- en ervaringsgegevens om als Rijk wijzigingen en de kosten daarvan nog beter te kunnen beoordelen op marktconformiteit.

Hieronder is weergegeven wat de voortgang is geweest bij deze activiteiten en wat de overige ontwikkelingen zijn geweest bij zowel infrastructuur als gebouwen. Tevens is aangegeven wat de ambities zijn voor de toekomst.

2.2.1

Voortgang contractmanagement bij infrastructuur

In de afgelopen periode is RWS doorgedaan om het contractmanagement bij alle contractvormen verder te versterken. Drie elementen worden onderstaand nader toegelicht: uniformering, contractbeheersing en lerend vermogen.

Uniformering

In de vorige Voortgangsrapportage is beschreven hoe RWS heeft ingezet op uniformering en standaardisatie van contracten en werkwijzen. In combinatie met de programmasturing (het sluisprogramma, de SAA-projecten en schakels van opeenvolgende projecten in een bepaalde regio) wordt zo bijgedragen aan een efficiëntere voorbereiding en uitvoering van projecten. Consistentie tussen projecten en bij faseovergangen wordt ook versterkt omdat de projectteams in de programma's leren van hun ervaringen. De afgelopen twee jaar is dit in de praktijk zichtbaar geworden. Zo zijn de doorlooptijden van aanbestedingen verkort. Tijdens recente aanbestedingen zijn er nauwelijks juridische discussies over de standaarden. Het gesprek tussen RWS en de markt gaat over projectspecifieke zaken. Hierdoor zijn ook de transactiekosten, zowel publiek als privaat, verminderd.

Professioneel contractmanagement is hard op verwijtbare tekortkomingen en gericht op samenwerkingsrelaties als het gaat om niet-verwijtbare tekortkomingen, zonder dat dit automatisch leidt tot kwijtscheldingen van boetes die ingeval van tekortkomingen zouden kunnen worden opgelegd door RWS. Enige ruimte voor contractmanagers is nodig, maar willekeur moet worden voorkomen. Bij RWS wordt dat geborgd door het hanteren van standaarden, het vastleggen van de argumenten en kennisuitwisseling tussen contractmanagers op basis van de casussen. Zo heeft RWS in dit verband een afweegkader voor boetepunten ontwikkeld om handvatten te geven om besluitvorming, toepassing en oplegging van boetepunten inzichtelijk en uitlegbaar te maken. De marktconformiteit van wijzigingen wordt tenslotte integraal getoetst en besproken in het reguliere contractmanagersoverleg om op die manier van elkaar te leren.

Contractbeheersing

RWS heeft 6 projecten in de exploitatiefase (N31, 2e Coentunnel, A12 LuVe, A15 MaVa, N33 en A12 Veenendaal Ede Grijsoord) en binnenkort komt de A1/A6 daarbij. De visie van RWS op contractbeheer voor deze projecten leunt op drie pijlers.

- Er dient een beheerste werkwijze te zijn waarmee geborgd is dat de resultaten uit het contract voldoen aan de contracteisen.
- Risico's ten aanzien van het te bereiken contractresultaat zijn beheerst.
- Bij onvoldoende functioneren van het managementsysteem dient te worden bijgestuurd zodat de risico's op alternatieve (compenserende) wijze worden beheerst.

Onderscheid wordt gemaakt in zeven verschillende contractresultaten variërend van het tijdig opzetten van een functionerend managementsysteem, een betrouwbare en voorspelbare levering van de aangeboden beschikbaarheid tot tijdige/rechtmatige afgifte van certificaten. Deze resultaten vallen uiteen naar "hoe" opdrachtnemer het werk tot stand moet brengen en "wat" hij moet leveren. Contractbeheersing is gefocust op het beheerst bereiken van deze zeven resultaten.

De best-practice contractbeheersing is vereenvoudigd en uitgewerkt tot een model dat geschikt is voor toekomstige projecten. Hiermee heeft RWS nu standaarden voor zowel de realisatiefase van projecten als voor de langjarige exploitatiefase na oplevering.

Lerend vermogen

In de vorige Voortgangsrapportage is aangegeven dat een verdere uitwerking zal plaatsvinden van een uniform systeem voor contractmanagement en de verankering van het lerende vermogen binnen en tussen organisaties. Ook op dit vlak zijn de nodige stappen gezet, naast bovengenoemde standaardisering en het afweegkader voor boetepunten. In de eerste plaats is er een formeel opleidingscurriculum opgesteld dat continu wordt aangevuld en geactualiseerd. Naast digitale cursussen en verschillende trainingen wordt voor contractmanagers jaarlijks een masterclass georganiseerd. In de tweede plaats wordt learning on the job gestimuleerd door het dusdanig inplannen van medewerkers dat zij zich onder begeleiding kunnen doorontwikkelen. Binnen de programma's is expliciet aandacht voor kennisoverdracht door ervaren contractmanagers middels het meester-gezel principe. In de derde plaats wordt kennisdeling actiever ingevuld voor een bredere doelgroep via het intranet en nieuwsbrieven en worden seminars georganiseerd. Hiermee wordt ook de kennisuitwisseling tussen disciplines gestimuleerd. Het gaat daarbij overigens niet alleen om contractmanagers, maar ook om contractmanagers, projectmanagers, technisch managers en managers projectbeheersing van alle DBFM(O)-contracten. Tenslotte zijn er verschillende gremia voor kennisuitwisseling en intervisie, sommige met andere opdrachtgevers en marktpartijen in samenwerkingsplatforms. Leerervaringen in het ene project worden zo gedeeld met andere projecten en andere aanbestedende diensten, waardoor de contracten bij alle projecten eenduidig worden toegepast.

2.2.2

Voortgang contractmanagement bij gebouwen

Het Rijk beschikt inmiddels over een groot aantal gebouwen dat op basis van een DBFM(O)-contract is ontwikkeld en waarvoor de exploitatiefase is aangebroken. Bij het DBFM(O)-contractmanagement van gebouwen zijn verschillende partijen

betrokken zoals het RVB, de gebruikers van de gebouwen en de conerndienstverleners. Deze partijen hebben gewerkt aan de verdere praktische invulling van het contractmanagement in de exploitatiefase. Het DBFM(O)-contractmanagement omvat meerdere instrumenten. De belangrijkste zijn het monitoringsysteem en het eenduidig analyseren en toepassen van de uitkomsten, de rolverdeling (opdrachtnemer-klantorganisaties-het RVB), het toepassen van kortingen, het wijzigingenbeheer en documentatie.

In opdracht van de ministeries van BZK en Financiën hebben de conerndienstverleners, verenigd in het Landelijk Facilitair Management Overleg (LFMO), samen met het RVB een advies uitgebracht hoe het contractmanagement van DBFM(O)-contracten tijdens de exploitatiefase verder kan worden versterkt. Aanvankelijk betreft dit het contractmanagement van de portefeuille Rijkskantoren; later zal dit mogelijk worden uitgebreid naar andere gebouw- en projecttypes.

De opdracht was om een voorstel uit te werken voor een heldere rol- en taakverdeling tussen CDV's/gebruikers en RVB, een goede onderlinge samenwerking, harmonisatie van instrumenten en contracten, onderlinge kennisuitwisseling, uitwerking van performance indicatoren om de kwaliteit van het contractmanagement te kunnen managen en beoordelen alsmede het toepassen van 'best practices' waarmee het contractmanagement rijksbreed kan worden versterkt.

Resultaat van de opdracht is dat op hoofdlijnen de samenwerking tussen de conerndienstverleners (CDV) en het RVB is beschreven. Deze samenwerking kent als uitgangspunt "centraal wat moet, decentraal wat kan". Omdat het contractmanagement veel raakvlakken heeft met de taak, kennis en ervaring van een CDV, heeft op dit moment een gedecentraliseerde opzet van het dagelijks/ operationeel contractmanagement de voorkeur. Iedere CDV (als vertegenwoordiger van de gebruikers) krijgt, net als bij de huidige leveringsovereenkomsten het geval is, de bevoegdheid om het dagelijks contractmanagement van DBFM(O)-contracten in de exploitatiefase uit te voeren. De CDV opereert daarbij vanuit deze overeenkomst waarin taken en bevoegdheden tussen het RVB en CDV zijn beschreven. Het RVB houdt toezicht. De CDV legt periodiek verantwoording af aan het RVB als contract- en gebouweigenaar.

Afgesproken is dat CDV's en de beheerorganisaties, onder verantwoordelijkheid van het LFMO en het RVB de samenwerking met de CDV's en deze beheerorganisaties uitwerken en formaliseren. Deze samenwerking gaat verder dan alleen kennisdeling en wordt vooral ingezet voor de ontwikkeling van eenduidige instrumenten, KPI's en best practices, technieken en andere vormen van samenwerking die bijdragen aan meer doelmatigheid van het DBFM(O)-contractmanagement (betere uitvoering en kwaliteit, lagere kosten).

2.2.3 *Key Performance Indicators (KPI's) bij infrastructuur en gebouwen*

Om beter inzicht te krijgen in de kwantitatieve performance van het contractmanagement is in de vorige Voortgangsrapportage DBFM(O) de ambitie geformuleerd om 'key performance indicators' (KPI's) te ontwikkelen en aan de Tweede Kamer voor te leggen. Met KPI's kunnen de prestaties van DBFM(O) inzichtelijk worden gemaakt. Rijkswaterstaat en het Rijksvastgoedbedrijf hebben als eerste stap twee typen KPI's uitgewerkt: outcome KPI's en output KPI's. De KPI's

zijn opgesteld bij zes infrastructuur- en acht huisvestingsprojecten die reeds zijn overgegaan naar de exploitatiefase. De KPI's geven inzicht in de prestaties van de DBFM(O)-contracten vanaf ondertekening van het DBFM(O)-contract tot en met 2015.

In de eerste plaats zijn er *outcome* KPI's ontwikkeld. Dit gaat bijvoorbeeld over beschikbaarheid en tijdigheid. Deze KPI's geven een indicatie voor het realiseren van beleidsdoelstellingen en de performance van DBFM(O). Vooralsnog hebben de cijfers het karakter van een nulmeting op peildatum ultimo 2015. In de volgende Voortgangsrapportage is er nieuwe informatie beschikbaar waarmee ook de trend geanalyseerd wordt.

KPI beschikbaarheid

De doelstellingen en prestaties verschillen per project, waardoor het niet eenvoudig is om één KPI voor geleverde prestaties te formuleren die recht doet aan die verscheidenheid. Om de prestaties tussen projecten toch te kunnen vergelijken grijpt de KPI beschikbaarheid aan bij het betalingsmechanisme: de beschikbaarheidsvergoeding is de vergoeding voor de geleverde prestatie; als de beschikbaarheidsvergoeding lager is dan maximaal volgens het contract dan is dat een indicatie voor niet volledig gehaalde doelstellingen. De KPI beschikbaarheid bedraagt 99,5% voor infrastructuur en 99,4% voor huisvesting en is een gemiddelde over de projecten. Hiermee wordt zichtbaar gemaakt dat de prestaties van DBFM(O)-contracten over de hele linie grotendeels zijn geleverd conform de doelstellingen.

KPI tijdigheid

Het DBFM(O)-contract kent vanuit de financieringscomponent een prikkel voor tijdige realisatie, immers wanneer niet tijdig wordt opgeleverd gaat de opdrachtgever niet over tot betaling. De KPI tijdigheid geeft aan in hoeverre de projecten binnen de afgesproken tijd zijn opgeleverd (zie tabel). Onderscheid kan worden gemaakt tussen het moment van beschikbaarheid van het gebouw of de infrastructuur en het moment waarop het voltooiingscertificaat wordt afgegeven. De meeste projecten zijn op tijd beschikbaar gekomen. De meeste projecten halen ook op tijd het officiële voltooiingscertificaat. Het gevolg van tijdigheid is dat de gebruiker op tijd de huisvesting in gebruik kan nemen en dat de gebruiker de infrastructuur op tijd heeft kunnen gebruiken.

Bij de infrastructurele projecten zijn 2 projecten zelfs eerder opgeleverd, omdat het betalingsmechanisme daar ook expliciet op stuurde. Bij één huisvestingsproject is het voltooiingscertificaat later afgegeven, vanwege een extra wens van de opdrachtgever. De wijziging was in het eind stadium van het project bekend geworden, waardoor de uitvoering van de werkzaamheden veel invloed had op de planning en het voltooiingscertificaat een paar maanden is verschoven.

Outcome KPI's	KPI Tijdigheid oplevering DBFM(O)-projecten							
	Beschikbaarheid			KPI	Voltooiing			KPI
	Eerder	op tijd	later		Eerder	op tijd	later	
Infrastructuur¹	2	4	0	100%	2	3	0	100%
Huisvesting	0	8	0	100%	0	7	1	84%

¹ De geplande datum voor voltooiing van de A12 Veenendaal Ede Grijsoord staat gepland voor het einde van dit jaar, waardoor het aantal vermelde projecten met Beschikbaarheid hoger is dan met Voltooiing.

Totaal	2	12	0	100%	2	10	1	93%
---------------	----------	-----------	----------	-------------	----------	-----------	----------	------------

Tabel 1 - KPI's Outcome voor projecten in exploitatiefase, ultimo 2015

In de tweede plaats zijn er *output* KPI's ontwikkeld voor interne sturing. Dit gaat bijvoorbeeld over wijzigingen en kortingen op contractniveau. Deze KPI's geven inzicht in de onderliggende bepalende factoren voor de KPI's Beschikbaarheid en Tijdigheid. Een project waar veel wijzigingen moeten worden doorgevoerd zal minder snel doorlopen worden; een project waar veel kortingen worden opgelegd zal minder goed scoren op beschikbaarheid. Op basis van deze KPI's kunnen contractmanagers trends analyseren, dieper liggende verschillen tussen projecten signaleren, de oorzaken analyseren en het gesprek voeren met hun opdrachtnemers. En de interne opdrachtgevers kunnen projecten op portefeulleveleniveau met elkaar vergelijken en bijsturen indien daar aanleiding toe is.

KPI wijzigingen

De KPI wijzigingen wordt vormgegeven door de totale omvang van de wijzigingen tot en met ultimo 2015 te relateren aan de totale financiële contractomvang. Dit betreft een gemiddelde over alle projecten. Flexibiliteit in de contracten is wenselijk, omdat er ruimte moet zijn om in te spelen op gewijzigde omstandigheden en wensen van alle betrokken partijen. Bij DBFM(O)-wijzigingen wordt een bedrijfseconomische afweging voor de nut en noodzaak en toets op marktconformiteit gemaakt.

Bij de infrastructurele projecten is op de zes projecten in exploitatiefase bij elkaar, vanaf tekening van de contracten, voor 9,1% van de contractomvang aan wijzigingen aangebracht. De 2^e Coentunnel waarbij omvangrijke aanpassingen noodzakelijk waren vanwege de nieuwe specifieke tunnelwetgeving, trekt het gemiddelde omhoog. De realisatiefase, variërend van 2 tot 6 jaar, levert voorsnog de meeste wijzigingen op waarbij opvalt dat de wijzigingen lager zijn bij de projecten die het doorontwikkelde standaardcontract als uitgangspunt hebben genomen.

Bij de huisvestingsprojecten is voor 8,8% aan wijzigingen op de totale financiële waarde aangebracht. De realisatiefase levert, in een kort tijdsbestek van 1 tot 2 jaar, de meeste wijzigingen op. Na beschikbaarheid van de gebouwen neemt het aantal wijzigingen af. Het Eerste DBFMO-contract, Rijkskantoor Korte Voorhout 7, wat als pilot diende, heeft een grote invloed op de KPI wijziging. Door de kortere bouwtijd bij huisvesting is het niet onlogisch dat deze KPI bij huisvesting lager uitkomt dan bij infrastructuur.

KPI kortingen

De KPI kortingen wordt vormgegeven door de totale financiële omvang van kortingen te relateren aan de totale financiële contractomvang. Door deze definitie vertoont de KPI Kortingen in deze Voortgangsrapportage grote samenhang met de KPI Beschikbaarheid. Het beleid is dat kortingen geen doel op zich zijn en kortingen een integraal onderdeel vormen van het DBFM(O)-contract om zo te zorgen dat de opdrachtnemer geprikkeld wordt tot het leveren van goede prestaties gedurende de volledige looptijd van het contract.

Bij alle infrastructuurprojecten in de exploitatiefase hebben zich situaties voorgedaan van verminderde beschikbaarheid en/of prestaties die niet voldeden aan contractuele afspraken, waarbij boetes en kortingen zijn opgelegd. Zo werd bijvoorbeeld bij de projecten A1/A6, de N33 en de A12 Lunetten Veenendaal op enig

moment niet aan de veiligheidseisen voldaan waarop een prestatiekorting is opgelegd. Bij de projecten A15 Maasvlakte-Vaanplein, 2^e Coentunnel, de A1/A6 en de N33 zijn kortingen opgelegd vanwege verminderde beschikbaarheid. Ook rond de doelstelling procesbeheersing worden kortingen aangebracht, bijvoorbeeld bij de 2^e Coentunnel waar inspectierapporten onjuist en/of onvolledig waren ingevuld. In totaal is bij de zes infrastructuurprojecten in de exploitatiefase tot en met ultimo 2015 voor 0,7% aan boetes en kortingen opgelegd c.q. ingehouden op de financiële contractomvang.

Bij de huisvestingsprojecten in exploitatie is sprake geweest van diverse storingsmeldingen waarbij kortingen zijn opgelegd. De kortingen zorgen voor snelle actie van de consortia en zorgen er tevens voor dat gekozen wordt voor structurele oplossingen om toekomstige kortingen te voorkomen. De meeste contracten kenden kortingen van beperkte omvang (<1% van de jaarlijkse financiële contractomvang). Bij de huisvestingsprojecten is in totaal in de exploitatiefase tot en met ultimo 2015 voor 0,6% aan kortingen opgelegd. Het totale kortingsvolume is in het eerste jaar na beschikbaarheid relatief hoger dan na verloop van de tijd.

Output KPI's	KPI wijzigingen	KPI Kortingen
Infrastructuur	9,1 %	0,7%
Huisvesting	8,8 %	0,6%

Tabel 2 - KPI's Output voor projecten in exploitatiefase, ultimo 2015

2.2.4

Ambities contractmanagement bij infrastructuur en gebouwen

Het streven van het Rijk is om het contractmanagement bij DBFM(O) verder door te ontwikkelen, te evalueren en leerervaringen te verwerken in beleid en werkwijzen. Tevens behoeven blijvende aandacht de contractbeheersing in de exploitatiefase en het moment van overgang van de realisatiefase naar de exploitatiefase. Hieronder zijn de ambities weergegeven voor de komende tijd. Deze ambities gelden voor zowel infrastructuur als gebouwen. De professionalisering van het contractmanagement DBFM(O) dat onder VenJ valt, wordt apart gepositioneerd naast en zoveel mogelijk in overeenstemming met de professionalisering die in LFMO-verband op basis van het adviesrapport plaatsvindt.

- Het lerend vermogen en kennisuitwisseling blijven verbeteren, waaronder uitwisseling van 'best practices'. Waar nu vaak ad hoc bepaalde onderwerpen worden opgepakt is het de ambitie om in de toekomst op basis van managementinformatie (grote) oneffenheden te analyseren en gericht aan te pakken. De kennis die tijdens dit proces wordt opgedaan wordt gedeeld met collega organisaties;
- Verder uniformeren van procedures en instrumenten (standaard procedures voor boetes/kortingen, schade en molest etc.);
- Gebruik maken van de leerervaringen en structuur van DBFM(O) contractmanagement om ook bij andere contractvormen het contractmanagement te versterken;
- Inzetten op de verbetering van samenwerking bij het DBFM(O)-contractmanagement tussen het Rijk en marktpartijen door middel van het gebruik van samenwerkinginstrumenten. Een goede samenwerking kan een positief effect hebben op het behalen van de beoogde meerwaarde; op dit onderdeel kunnen contractmanagers direct invloed uitoefenen;
- De KPI's genoemd in sectie 2.2.3 vormen een eerste stap. Rijkswaterstaat en het Rijksvastgoedbedrijf hebben de ambitie om de KPI's verder uit te breiden en

te ontwikkelen, de komende jaren te monitoren en de trendontwikkeling te analyseren. Beide organisaties zullen KPI's verder intern uitwerken en in de bedrijfsvoering toepassen zodat deze KPI's helpen het zicht op de performance verder te verbeteren; dit geldt ook voor projecten die nog niet zijn overgegaan naar de exploitatiefase. Door meer zicht te krijgen op de performance kunnen RWS, RVB, CDV's en de beheerorganisaties beter sturen en anticiperen op deze performance wat moet leiden tot een verdere versterking van het contractmanagement.

In aanvulling op bovengenoemde ambities voor zowel infrastructuur als gebouwen, is specifiek voor gebouwen de extra ambitie om de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling te verbeteren.

De CDV's, de beheerorganisaties en het RVB werken het instrumentarium voor DBFM(O)-contractmanagement en de onderlinge samenwerking verder uit. Uitwerking vindt onder andere plaats in het kader van een werkgroep in LFMO-verband samen met het RVB en begint bij de Rijkskantorenportefeuille. Uitkomsten worden door LFMO en het RVB afgestemd met de ministeries van BZK en van Financiën. Concreet wordt het volgende uitgewerkt:

- het ontwikkelen van een model-overeenkomst waarin de taken en verantwoordelijkheden van en de samenwerking tussen de CDV's, de beheerorganisaties en het RVB worden beschreven (waarbij aangetekend dat het RVB hierover ook met de andere beheerorganisaties overlegt),
- praktische afspraken over de samenwerking tussen de CDV's, de beheerorganisaties en het RVB en over het inrichten van een structuur waar op basis van opgedane ervaringen het contractmanagement wordt verbeterd. De planning is om deze structuur eind 2016 gereed te hebben.

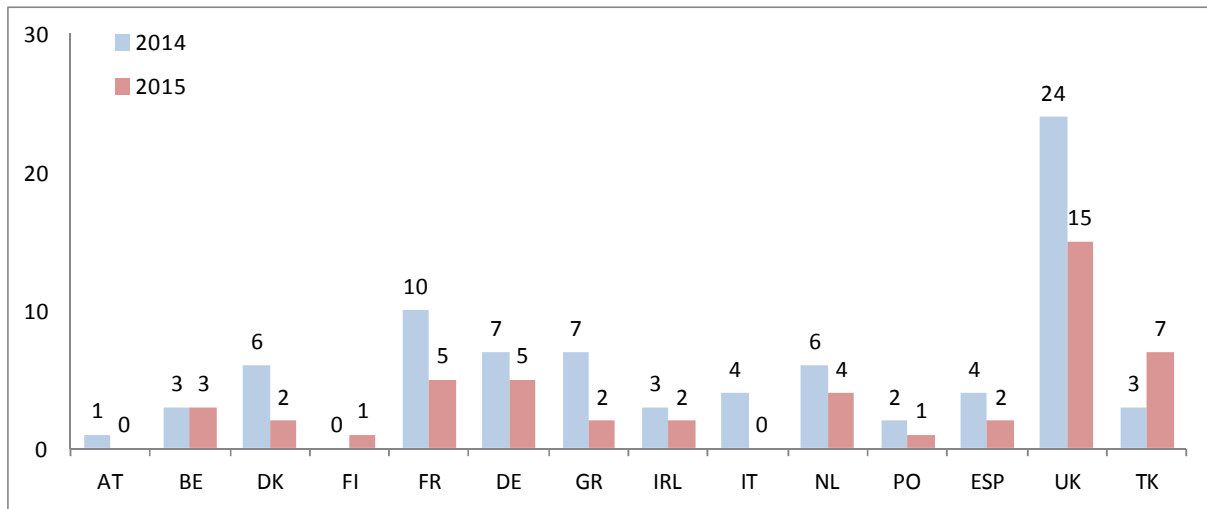
Naast de twee bovengenoemde prioriteiten voor DBFM(O) in Nederland wordt er hierna kort ingegaan op de bredere context, zowel internationaal als op de markt voor projectfinanciering.

2.3 Omgevingsanalyse

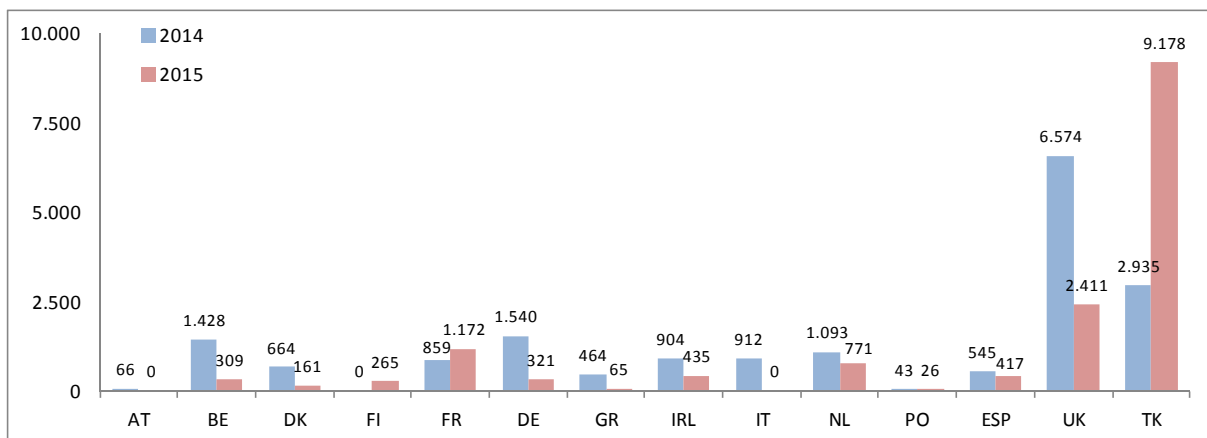
Onderstaand is aangegeven wat de algemene ontwikkelingen zijn geweest ten aanzien van PPS-projecten in het buitenland en op de markt voor projectfinanciering.

2.3.1 Ontwikkelingen in het buitenland

De European PPP Expertise Centre (EPEC) publiceert cijfers over de internationale ontwikkelingen op de PPS-markt, waarvan DBFM(O) een specifieke vorm is. Onderstaande figuren vergelijken de PPS-markt per lidstaat, zowel qua aantallen als investeringsbedragen.



Figuur 1 - aantal afgesloten PPS-projecten per land; Bron: EPEC



Figuur 2 - totaal transactiebedrag afgesloten PPS-projecten per land (M€); Bron: EPEC

(Noot: wegens verschillen in definitie en meetmethoden kunnen EPEC-aantallen voor Nederland kleine afwijkingen vertonen t.o.v. elders gerapporteerde cijfers; omwille van internationale vergelijkbaarheid zijn in deze paragraaf en in bovenstaande figuren de EPEC-aantallen ongewijzigd overgenomen)

Er is een sterke daling te zien zowel in het aantal projecten (van 80 voltooid in 2014 tot 49 in 2015) als van de totale investeringsomvang (van € 18 mrd. naar € 15,5 mrd.). Redenen hiervoor zijn enerzijds budgettair: zelfs als er private financiering beschikbaar is, kunnen overheden minder begrotingsruimte hebben om beschikbaarheidsvergoedingen te betalen. Anderzijds is in veel landen PPS eerder ingezet om niet-economische redenen: bijvoorbeeld omwille van Eurostat-regels (het mogelijk "off-balance" houden van PPS-verplichtingen), of vanuit de ideologische overtuiging dat "de markt het sowieso beter kan". Dergelijke "politieke" overwegingen gingen in sommige gevallen voorts gepaard met gebrekkige transparantie of lacunes in de uitvoering door een minder strakke sturing. Dit kan ertoe hebben geleid dat PPS-projecten controversieel zijn geworden, of geassocieerd

worden met eerdere, politiek anders gekleurde kabinetten in die landen. Overheden kunnen hierdoor terughoudend worden om PPS toe te passen. Overigens zij opgemerkt dat infrastructuurinvesteringen in het algemeen – ongeacht projectvorm – een dalende of stagnerende ontwikkeling hebben laten zien in de afgelopen jaren; een daling in PPS-investeringen moet ook in dit licht gezien worden en niet enkel als gevolg van bovengenoemde PPS-specifieke ontwikkelingen.

Nederland kent een consistent en rationeel DBFM(O)-beleid met een focus op meerwaarde, gekenmerkt door een hoge mate van standaardisatie. De *track record* is goed, met afdoende transparantie. De solide projectpijplijn – met name in infrastructuur, gedekt door het Infrafonds – zorgt zelfs voor een aantrekkelijke interesse van buitenlandse opdrachtnemers en financiers. Om deze redenen heeft een dergelijke omslag in het denken ten nadele van PPS zich hier niet voorgedaan. Overigens zijn er meer uitzonderingen op de waargenomen neergang, met name in Turkije waar enkele zeer grote projecten zijn aanbesteed.

Een gerelateerde ontwikkeling, zichtbaar in meerdere landen, is een vervaging van grenzen tussen publiek-private en 'traditionele' aanbestedingsmethoden. Dit kan een grotendeels cosmetische naamswijziging betreffen, als gevolg van eerder beschreven reputatieoverwegingen, maar ook een verbreding van een 'bedrijfseconomische denkwijze' van louter PPS- naar andere grote projecten. In het VK heeft een dergelijke verschuiving al plaatsgevonden. Ook in Nederland is deze ontwikkeling in volle gang, zoals al beschreven in het eerste hoofdstuk van deze rapportage.

Zoals bovenstaand is beschreven hebben veel overheden in de EU te weinig geld voor de bekostiging van projecten. Private financiering in de EU is echter in overvloed aanwezig momenteel. Onderstaand is de financieringsmarkt in Nederland beschreven.

2.3.2 *Financiering van DBFM(O)-projecten*

Bij private financiering van overheidsprojecten ligt de keuze voor de beste financieringsvorm bij het marktconsortium. Dat is het beste in staat om hun risico's van het project te beoordelen en te beheersen alsmede om de meest optimale financieringsstructuur daarvoor op te tuigen. Gedurende de afgelopen jaren hebben door gunstige marktomstandigheden deze consortia een ruime keuze gehad uit een variëteit van financieringsopties. Financiën monitort de ontwikkelingen op de financieringsmarkt bij de financiering van projecten en neemt indien nodig en wenselijk maatregelen.

De situatie op de markt voor financiering van DBFM(O)-projecten is momenteel goed. Mede door de kwaliteit van het DBFM(O)-beleid in Nederland en de bewezen trackrecord van Nederlandse DBFM(O)-projecten is de benodigde private financiering hiervoor in overvloed aanwezig op de financieringsmarkt, zowel eigen als vreemd vermogen. Conditie voor financiering zijn aantrekkelijk. Al enige tijd heeft Nederland profijt van gunstige omstandigheden op de financieringsmarkt en van veel interesse van buitenlandse marktpartijen, mede omdat in hun thuislanden relatief weinig nieuwe PPS-projecten beschikbaar zijn. Tot nu toe zijn bij alle DBFM(O)-projecten alle consortia in staat geweest om volledig gecommiteerde financiering te regelen. Er is veel animo van en concurrentie tussen financiers voor projecten zoals de Zeesluis IJmuiden (totale projectgrootte ca. € 900 mln.), A9

(totale projectgrootte ca. €800 mln.) en A6 (totale projectgrootte ca. € 145 mln.). Ook de Europese Investeringsbank blijft een belangrijke rol spelen bij de financiering van Nederlandse projecten.

De afgelopen periode zijn naast de rentes met name ook de risicomarges voor DBFM(O)-projectfinanciering fors gedaald. Hierdoor wordt het mogelijk financieel interessant om projecten te herfinancieren tegen gunstiger tarieven en voorwaarden. In het DBFM(O)-contract staan bepalingen op basis waarvan zowel het consortium een herfinanciering kan starten als het Rijk hierom kan vragen. Het consortium en het Rijk moeten gezamenlijk goedkeuring geven aan de herfinanciering. De markt profiteert van het herfinancieringsvoordeel omdat zij de risico's van financiering hebben gedragen en omdat zij door beter risicomanagement gunstiger marges kunnen bereiken. Ook het Rijk profiteert van het herfinancieringsvoordeel. Eind 2015 heeft de eerste herfinanciering in Nederland plaatsgehad bij het Nationaal Militair Museum. Bij dit project is een (eenmalig) herfinancieringsvoordeel gerealiseerd van € 12,8 mln., waarvan het Rijk € 8,6 mln. heeft geïncasseerd. Een tweede herfinanciering heeft in mei 2016 plaatsgevonden bij het project A1/A6. De herfinanciering voorziet in een verlaging van de marges over alle uitstaande commerciële leningen met een gezamenlijke omvang van circa € 470 mln. Het merendeel van het hiermee gerealiseerde (eenmalige) financiële voordeel komt ten goede aan het Rijk. In de nabije toekomst zullen, bij aanhoudend gunstige marktomstandigheden, waarschijnlijk meer herfinancieringen plaatsvinden. Momenteel worden bij vier projecten herfinancieringen onderzocht. Om ervoor te zorgen dat het Rijk elke herfinanciering op uniforme en doelmatige wijze behandelt, zo veel mogelijk voordeel behaalt en de gemaakte keuzes goed kan verantwoorden, is onder regie van Financiën een checklist ontwikkeld. Tevens is Financiën samen met RWS respectievelijk RVB betrokken in de desbetreffende herfinancieringstrajecten.

3 Projecten: Infrastructuur

Binnen het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is Rijkswaterstaat (RWS) verantwoordelijk voor (vaar)weginfrastructuur en water(beschermings)projecten. Spoorprojecten worden in de regel wegens hun aard (hoofdrailnet, concessiestructuur) niet aanbesteed volgens de DBFM(O)-methode. Bij geschikte projecten, met een geraamde meerwaarde, kan er gebruik worden gemaakt van DBFM – het Operate-gedeelte blijft in handen van RWS. Met DBFM(O)-contracten heeft RWS een breed scala aan doelstellingen kunnen verwezenlijken: tijdige oplevering binnen budget, beperking van verkeershinder zowel tijdens als na de bouwfase, en maximale tevredenheid van de gebruiker, de omgeving en de beheerder. De doelstellingen zijn niet voor alle projecten gelijk, maar over de hele linie van projecten zijn innovaties en prestatieverbeteringen zichtbaar als gevolg van DBFM(O).

Bij projecten waar tijd een belangrijke rol speelt wordt winst behaald door slimme bouwfaseringen en worden die projecten ruim binnen de geplande tijd opgeleverd. Onder (financiële) druk van de afgesproken einddatum blijft het werk ook in geval van tegenslagen doorgaan. Waar het bij andere contractvormen niet ondenkbaar is dat het werk wordt stilgelegd tijdens een conflict blijft een DBFM(O)-opdrachtnemer aan het werk op tracédelen waar geen discussie over is.

Het opnemen van hinderbeperking in projectdoelstellingen blijkt effectief in het merkbaar doen afnemen van die hinder. Daar waar duurzaamheid een belangrijke doelstelling is, is te zien dat de markt in concurrentie – binnen de geboden ruimte van een aanbesteding – met verrassende oplossingen komt, waarmee soms ook andere beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd. Zo worden bij de A6-Almere zonnepanelen geplaatst die net zoveel energie leveren als nodig is voor de verlichting en het verkeersmanagementsysteem op de weg.

De introductie, ontwikkeling en voortgang van DBFM(O)-contracten is zorgvuldig uitgerold. De eerste DBFM-contracten zijn geëvalueerd en de standaarden voor volgende projecten vervolgens aangepast aan de tijdgeest. Zowel de aanbestedende diensten als de marktpartijen hebben moeten wennen aan de nieuwe contractfilosofie en aan de wijze waarop risico's worden (her)verdeeld en 'beprijsd'. Het bleek van belang om marktpartijen niet te binden aan onrealistische beloften. Een realistische risicoverdeling, met onderscheidende selectiecriteria en een helder geformuleerd gemeenschappelijk belang, zijn hierbij essentieel.

Voorwaarde voor de succesvolle inzet van DBFM(O) is dat er voldoende ontwerpvrijheid aan de markt wordt gelaten, maar tegelijkertijd ook dat de 'scope' stabiel is. DBFM(O) komt het beste tot haar recht als marktpartijen de vrijheid krijgen hun ontwerp, planning en faseringen te optimaliseren; dit proces loopt spaak als de opdrachtparameters te veranderlijk zijn. Een suboptimale uitvoering van DBFM(O) gaat ten koste van de planning en/of kwaliteit van het eindresultaat en beïnvloedt hiermee negatief de meerwaarde. RWS heeft er dan ook toe besloten om bestuurlijk en technisch zeer complexe projecten zoals Kanaal Gent-Terneuzen, de ZuidAs Dok en de Ring Utrecht, waar de ex-ante meerwaarde al niet zo hoog was, niet met DBFM(O) aan te besteden. In plaats daarvan wordt ingezet op meer flexibiliteit en samenwerking tijdens de voorbereiding en de bouwfase dan gebruikelijk bij 'traditionele' projecten.

Ook is een goede dialoog tussen opdrachtgever en –nemer noodzakelijk om de juiste doelstellingen helder boven tafel te krijgen. De innovaties en optimalisaties (bijvoorbeeld rond 'lifecycle') die de DBFM(O)-methode mogelijk maakt komen zo het beste tot hun recht. Hierbij is het opvallend dat DBFM(O)-opdrachtnemers verder vooruit denken. Bij de A12 Lunetten Veenendaal is bijvoorbeeld gekozen voor een robuuste fundering over de hele breedte van de weg. Dit maakt het mogelijk om een eventuele opwaardering van de plusstrook tot een volwaardige rijbaan (met alleen een nieuwe deklaag en belijning) in de toekomst eenvoudig te kunnen realiseren met minder hinder op de bestaande stroken en beperking van schaderisico's: maximale beschikbaarheid over de volledige looptijd van het contract.

Bij DBFM(O)-contracten gaat RWS meerjarige verplichtingen aan met een langdurig budgettaire beslag – de beschikbaarheidsvergoeding die periodiek betaald moet worden. Daarnaast worden bij sommige projecten incidenteel zogenoemde mijlpaalbetalingen gedaan. Per project wordt afgewogen wat de optimale omvang is van private financiering in het licht van de hiervan verwachte efficiencyvoordelen versus de budgettaire kosten voor het Rijk. Daarom kan het Rijk ervoor kiezen om mijlpaalbetalingen te doen aan het consortium. Hiermee lost het consortium een deel van haar financiering af. Om te voorkomen dat in de begroting onvoldoende budgetflexibiliteit overblijft, hanteert het Rijk een bovengrens aan de DBFM(O)-beschikbaarheidsvergoedingen. Deze bovengrens is gekoppeld aan 20% van het Infracfonds. De lopende DBFM(O)-projecten blijven ruim onder deze grens. 2015 kende een piek van 14% in verband met de grote eenmalige betaling die plaatsvindt rond de oplevering van de A15 Maasvlakte Vaanplein (zie onderstaande tabel). Bij projecten in aanbesteding zullen de beschikbaarheidsvergoedingen op Financial Close worden vastgesteld. Hiermee zal het aandeel beschikbaarheidsvergoedingen in de begroting nog beperkt oplopen. Hier staat echter tegenover dat de verplichtingen wegvallen als de contracten aflopen; de N31 in 2022 als eerste. Per saldo blijft het aandeel van de beschikbaarheidsvergoedingen de komende jaren onder de grenswaarde van 20%. Bij de contractkeuze van toekomstige projecten wordt rekening gehouden met deze grens.

	2015	2016	2017	2018	2019-2028	Einde contract
Infraprovider HSL-Zuid ^{2*}	132	170	159	160	1704	2031
SAA: A1/A6	36	47	297	94	573	2042
SAA: A9 Gaasperdammerweg	14	27	22	201	462	2040
A10 2e Coentunnel	59	62	51	51	503	2037
A12 Lunetten Veenendaal	25	27	24	24	213	2033
A12 Veenendaal Ede Grijsoord	2	6	16	10	94	2032
A15 Maasvlakte Vaanplein	446	139	55	54	511	2035
N31 Leeuwarden	6	6	6	6	29	2022
N33 Assen Zuidbroek	21	14	37	13	139	2034
Sluis Limmel	1	3	4	10	34	2048
3 ^e Kolk Beatrixsluis	0	10	4	4	187	2046
Zeetogang IJmond	0	32	3	26	466	2045
Overig / non-DBFM(O)	47	53	54	55	575	
Totaal BBV's	789	596	732	709	5,491	
Omvang Infracfonds (in mld)	5,7	5,8	5,9	6,2	58,8	
% aandeel bbv's in IF	14%	10%	12%	11%	9%	

Tabel 3 – Budgettaire bedragen t.o.v. Infracfonds, 2015-2028 (MC)

Bron: begroting Infracfonds, TK 2016-2017.

De betaalde beschikbaarheidsvergoedingen zijn gekoppeld aan de daadwerkelijk geleverde beschikbaarheid van DBFM(O)-projecten en vormen daarmee een goede indicator van de algehele prestaties. Zie sectie 2.2.3 voor meer gegevens over beschikbaarheid en hoe deze indicator wordt gebruikt voor het contractmanagement.

Bovenstaande tabel geeft projecten weer in exploitatie (waarover beschikbaarheidsvergoedingen worden betaald) of met een andersoortig budgettair beslag (bijvoorbeeld mijlpaalbetalingen voor projecten in realisatie). Gekeken naar het geheel aan projecten, waaronder projecten onder besluitvorming, is er een gezonde pijplijn van projecten op het gebied van infrastructuur:

Projectfase	Aantal projecten	
	Droge infra	Natte infra
In exploitatie	6	-
Realisatie / voorbereiding	6	5
Besluitvorming	4	-
Totaal	16	5

Tabel 4 - aantal projecten naar fase

3.1 Droge infrastructuur

De uitvoering van het DBFM(O)-programma in de droge infrastructuur is in volle gang. De N31 (tussen Leeuwarden en Drachten), A59 (tussen 's-Hertogenbosch en

² Het DBFM-contract voor de aanleg, het onderhoud en de financiering van de bovenbouw van de HSL-Zuid is in 2001 gesloten met het consortium Infrasppeed, dat ook verantwoordelijk werd voor het meerjarig onderhoud van de onderbouw. Het beheer van dit contract door RWS is in 2007 overgedragen aan ProRail. Vooralnog is dit het enige spoorcontract aanbesteed volgens DBFM(O).

Oss), de Tweede Coentunnel, de A15 Maasvlakte Vaanplein, de A12 Utrecht Lunetten-Veenendaal, de N33 Assen- Zuidbroek en de A12 Veenendaal Ede Grijsoord zijn in exploitatie. De contracten van de projecten A1/A6, de A9 Gaasperdammerweg, de N18 Varsseveld Enschede en de A6 Almere zijn getekend. Deze projecten verkeren in de bouwfase. Hieraan zal eind dit jaar de A27/A1 worden toegevoegd zodra de aanbesteding conform planning wordt afgerond. Ondertussen is de aanbesteding van de A24 Blankenburgverbinding eerder dit jaar gestart en komt naar verwachting eind dit jaar de A16 Rotterdam (voorheen A13/A16) op de markt, in de eerste helft van 2017 gevolgd door de A12/A15 Ressen-Oudbroeken (voorheen ViA15) en de A9 bij Amstelveen. Daarmee zijn 16 van de 20 potentiële DBFM-projecten in de droge infrastructuur uit de Brief Prioritering Investerings Mobiliteit en Water (TK 32500A, nr.83, bijlage 3) in uitwerking. De meest geschikte contractvorm voor de A27 Houten-Hoopolder is nog niet bepaald. De A10 ZuidAs, de Ring Utrecht en een deel van de A1-corridor zullen worden aanbesteed met een andere contractvorm die beter recht doet aan de complexe projectkenmerken en de bestuurlijke context (zie bijlage A voor verdere informatie).

3.2 Natte infrastructuur

De uitvoering van het DBFM(O)-programma in de natte infrastructuur is eveneens goed op weg. Het zogenaamde sluisenprogramma van RWS omvat een cluster van sluisen die volgtijdelijk naar de markt worden gebracht. De DBFM-aanbestedingen binnen dit programma – de sluis bij Limmel, de Zeetoegang IJmond en de Derde Kolk Beatrixsluis – zijn succesvol afgerond en bevinden zich in de bouwfase. De aanbesteding van de capaciteitsuitbreiding Sluis Eefde is nagenoeg afgerond en de aanbesteding van de Afsluitdijk zal naar verwachting eind dit jaar van start gaan. De volgtijdelijkheid van de aanbestedingen heeft mogelijk gemaakt leerervaringen uit de ene aanbesteding mee te nemen naar de volgende en zo stappen te zetten om hogere kwaliteit te bereiken. Gebruik van DBFM(O) heeft ook bij deze projecten gestimuleerd dat bedrijven op zoek zijn gegaan naar optimalisaties in werkmethoden en ontwerpen. RWS heeft bij de uitvraag en de gunning de nadruk gelegd op kwaliteit binnen het beschikbare budget. Dit heeft geresulteerd in biedingen van hoge kwaliteit, ook bij de verliezende partijen in de aanbesteding.

Bij alle projecten in het sluisenprogramma is RWS iedere keer opnieuw verrast door de creativiteit van de markt, vooral op het gebied van ontwerpinnovaties. Bij Zeetoegang IJmond is bijvoorbeeld gekozen voor een ontwerp waarbij geen vier deuren nodig zijn maar slechts drie. Hoewel dit leidt tot marginaal hogere kosten in het middendeel van de sluis zorgt het voor veel lagere kosten aan onderhoud en opslag. De sluis bij Limmel wordt voorzien van een lichter type deur, met een systeem dat slim gebruik maakt van zwaartekracht. Bij de Beatrixsluis komen dubbele roldeuren waardoor de scheepvaart kortere wachttijden zal ervaren.

4 Projecten: Gebouwen

Op 1 juli 2014 fuseerden vier vastgoeddiensten van het Rijk: de Dienst Vastgoed Defensie, de Rijksgebouwendienst, het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf en de directie Rijksvastgoed. Samen vormen zij het Rijksvastgoedbedrijf. Het Rijksvastgoedbedrijf verzorgt onder meer de huisvesting van alle ministeries en een groot aantal daaraan verbonden organisaties en diensten. Het is vanuit deze rol verantwoordelijk voor de aanbestedingen van projecten voor huisvesting. Voor elk project weegt het Rijksvastgoedbedrijf af wat de best passende inkoopvorm is. Bij projecten met een investering boven € 25 mln. wordt de afweging gemaakt met behulp van een PPC, waarin DBFM(O) vergeleken wordt met separate aanbestedingen. Het Rijksvastgoedbedrijf heeft inmiddels veel ervaring met DBFM(O)-projecten en leert als professionele opdrachtgever continu van de praktijk. Gezien de huidige omstandigheden zullen er de komende jaren weinig grote nieuwbouwprojecten worden aanbesteed en zal er eerder sprake zijn van verbouwingen of renovaties. Ook voor dit soort projecten is DBFM(O) geschikt. Op dit moment zijn er acht omvangrijke projecten in de voorbereidings-, aanbestedings- en realisatiefase; het aantal toekomstige rijkshuisvestingsprojecten met voldoende omvang voor DBFM(O) is naar de huidige inzichten beperkt. Door deze afname van rijksoverheidsprojecten ontstaat het risico dat opgebouwde expertise rond DBFM(O) verloren gaat. Het Rijksvastgoedbedrijf adviseert binnen de kaders van PIANOo – het expertisecentrum aanbestedingen van het Ministerie van Economische Zaken – andere (binnenlandse) overheden over DBFM(O)-aangebestedingen.

4.1 Projecten Rijksvastgoedbedrijf

In deze sectie wordt ingegaan op de in exploitatie zijnde DBFM(O)-projecten binnen het RVB. Bijlage B bevat een volledige projectomschrijving inclusief projecten in het voortraject. Onderstaande tabel geeft de beschikbaarheidsvergoedingen (in € mln) weer voor de huidige DBFM(O)-projecten in de exploitatiefase. In tegenstelling tot de infrastructuurcontext kennen DBFM(O)-gebouwprojecten geen budgettair plafond aan beschikbaarheidsvergoedingen.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019-2028	Einde project
Korte Voorhout 7	20,8	20,8	20,8	20,8	20,8	208	2033
Kromhoutkazerne	55,2	55,2	55,2	55,2	55,2	552	2035
Detentiecentrum Rotterdam	9,2	9,2	9,2	9,2	9,2	92	2036
Justitieel Centrum Schiphol	13,1	13,1	13,1	13,1	13,1	131	2038
Belastingdienst Doetinchem	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	33	2026
Belastingdienst & DUO Groningen	17,6	17,6	17,6	17,6	17,6	176	2031
Hoge Raad	0	0	6,6	6,6	6,6	66	2045
Nationaal Militair Museum	0	10	10	10	10	100	2039
PI Zaanstad	0	0	13	13	13	130	2040
Bezuidenhoutseweg 30	0	0	3,8	3,8	3,8	38	2045
Totaal BBV's	119,2	129,2	152,6	152,6	152,6	1.526	

Tabel 5 - Beschikbaarheidsvergoedingen gebouwen (M€)

Bron: Rijksvastgoedbedrijf

In de tabel zijn projecten in exploitatie weergegeven, waarover derhalve beschikbaarheidsvergoedingen zijn betaald. Daarnaast zijn er nog gebouwprojecten in uitvoering en is er één in voorbereiding van aanbesteding. Onderstaande tabel geeft dit weer:

Projectfase	Aantal projecten
	Gebouwen
In exploitatie	10
Uitvoering	5
Vorbereiding	4
Totaal	19

Tabel 6 - aantal projecten naar fase

4.2

Overig

Maincontracting

In eerdere Voortgangsrapportages is genoemd dat er drie pilots rond 'maincontracting' zullen worden uitgevoerd en geëvalueerd binnen de Dienst Justitiële Inrichtingen, waarna er eventueel een besluit kan worden genomen over verdere toepassing. In deze sectie zullen wij ingaan op de voortgang van deze pilots.

Maincontracting heeft tot doel de kwaliteit van het onderhoud van de voorraad van het Rijksvastgoedbedrijf te verhogen tegen gelijkblijvende of lagere kosten. Dit kan worden bereikt door de verschillende disciplines als Bouw, Elektra, Klimaat en Transport bij één contractpartij onder te brengen. Deze partij fungeert als enige aanspreekpunt voor de dienstverlening. De maincontractor stuurt zelf zijn eventuele onderaannemers aan. Met de nieuwe aanbesteding SBO-P 2016 wordt de mogelijkheid onderzocht om de Perimeter beveiliging ook onder te brengen bij de maincontractor. Dit onderzoek bevindt zich in de eindfase. De huidige aannemer voor de perimeter heeft zijn prijs afgegeven voor het onderhoud aan de maincontractor. De maincontractor zal hierop zijn periodieke vergoeding moeten aanpassen in verband met extra aansturing van deze onderaannemer en in verband met een meer uitgebreide rapportage.

Maincontracts zijn prestatiecontracten met prestatie-eisen ten aanzien van diensten, voorzieningen, ruimten en bedrijfsvoering, en met kortingen als deze eisen niet worden gehaald. De maincontractor is ook installatieverantwoordelijk en verantwoordelijk voor revisie en documentatie (geringere administratieve last voor het Rijksvastgoedbedrijf).

Van de drie Penitente Inrichtingen (PI's) die aanvankelijk betrokken zijn bij de pilot met maincontracting doet alleen nog de PI in Zoetermeer mee (PI Zwaag is beëindigd vanwege een geschil met de contractpartij over kosten; PI De Koepel in Arnhem gesloten vanwege het masterplan DJI). Het contract in Zoetermeer loopt vanaf medio 2012 en duurt – bij ongewijzigd DJI-beleid - nog 4 jaar. Vervolgstappen voor de toekomst zijn nog niet gepland.

In 2014/15 is een evaluatie uitgevoerd om te beoordelen of de doelstelling van de pilot was gerealiseerd. Daarbij is gekeken naar kosten, kwaliteit van het onderhoud en naar meer kwalitatieve aspecten. Het blijkt dat de kwaliteit van het onderhoud duidelijk is verbeterd, maar dat dit wel gepaard gaat met circa 15% hogere kosten. Collega's van DJI zijn zeer tevreden over de dienstverlening. In Zoetermeer heeft dit contract o.a. geleid tot een vermindering van fte's bij de technische dienst. De pilot

- zeker de gecontinueerde in Zoetermeer - wordt door DJI als succesvol beoordeeld. Een nadere analyse op de kosten en de baten is echter wenselijk, op basis waarvan een besluit genomen kan worden over de bredere toepassing van maincontracting.

Bijlagen

A Projectbeschrijvingen Rijkswaterstaat

A.1 Droge Infrastructuur

Projecten in de exploitatiefase

N31

De N31 is tussen Leeuwarden en Drachten verdubbeld tot een autoweg. Alle werkzaamheden zijn uitgevoerd tussen 2004 en 2008. Tot december 2022 is Bouwcombinatie Wâldwei bovendien verantwoordelijk voor het onderhoud van een traject van de N31 van in totaal 22 kilometer lang.

Destijds hebben de meerwaardetoetsen een PPC uitkomst van 4,5% en een PSC uitkomst van 21% meerwaarde opgeleverd.

A12 Utrecht Lunetten-Veenendaal

Op het stuk tussen Utrecht Lunetten en Veenendaal zijn extra rij- en spitsstroken aangebracht. Dat leidt tot minder files, minder sluipverkeer in de regio en een stillere weg. Het project is door het consortium Poort van Bunnik uitgevoerd op basis van een DBFM-contract. De Rijksweg is een half jaar eerder opgeleverd dan was voorzien. Het contract loopt na de vervroegde oplevering in 2012 nog 20 jaar door tot april 2033. Dit project heeft in 2012 bij de PPP Awards te Londen de prijs voor het beste transportproject gewonnen. De PPC leverde een meerwaarde van 4% op en de PSC gaf een meerwaarde van 21% aan.

N33 Assen-Zuidbroek

Om de verkeersveiligheid, doorstroming én bereikbaarheid van de regio te vergroten is de N33 over een traject van circa 38 kilometer omgebouwd naar een autoweg met tweemaal twee rijstroken. Ook de aansluitingen op de A28 bij Assen-Zuid en de A7 bij Zuidbroek zijn omgebouwd. De werkzaamheden betroffen ook in het optimaliseren van het onderliggend wegennet en het verbeteren van bestaande en de aanleg van nieuwe faunapassages. Het project is uitgevoerd door het consortium Poort van Noord en opgeleverd in 2015. De einddatum van het contract is in 2034. De PPC leverde een meerwaarde op van 5% en de PSC een meerwaarde van 31%. Bij de N33 is als pilot een inflatievergoeding toegepast om institutionele beleggers bij de financiering van DBFM(O)-projecten te betrekken. Uit de evaluatie van deze pilot is de conclusie getrokken dat de toegepaste inflatievergoeding hiervoor geen noodzakelijk instrument is (zie ook KST 28753 nr. 31).

Tweede Coentunnel

RWS heeft naast de bestaande Coentunnel een tweede tunnel gebouwd. Om te voorkomen dat het knelpunt zich verplaatst naar de A10 West, is ook een nieuwe snelweg aangelegd: de Westrandweg. Hierbij is er ruim aandacht voor leefomgeving, landschap en natuur. Door het project verbetert de bereikbaarheid van de noordelijke Randstad en wordt het westelijke havengebied van Amsterdam beter ontsloten. De Coentunnel Company voert het project "Tweede Coentunnel" uit op basis van een DBFM contract met een looptijd van 30 jaar, dat eindigt in 2037.

De PPC resulteerde in een meerwaarde van 5% en de PSC in een meerwaarde van 21%.

A15 Maasvlakte-Vaanplein

RWS heeft de A15 tussen de Maasvlakte en het Vaanplein verbreed om de files terug te dringen. De werkzaamheden zijn door het consortium A-Lanes A15 uitgevoerd dat het tracé conform afspraak eind 2015 beschikbaar maakte voor het verkeer. De voltooiing van dit DBFM project heeft plaatsgevonden in juli 2017. Het consortium blijft nog 20 jaar verantwoordelijk voor het onderhoud van de infrastructuur. De PPC gaf een meerwaarde aan van 5% en de PSC een meerwaarde van 20%.

A12 Veenendaal-Ede-Grijsoord

Het project A12 Veenendaal-Ede-Grijsoord omvat de aanleg van een extra rijstrook in beide richtingen op de A12 tussen Ede en knooppunt Grijsoord en de bouw en aanpassing van viaducten op dit traject. Het DBFM-contract voor de werkzaamheden is in het derde kwartaal van 2014 gesloten met Heijmans A12. De werkzaamheden zijn volgens planning afgerond en beschikbaarheid is gerealiseerd per juli 2016. Daarnaast maakt ook het onderhoud van de weg tot juli 2032 onderdeel uit van het contract. De PPC uitkomst: een meerwaarde voor DBFM van 1,0% volgens een actualisatie van de PPC in 2013. De PSC meerwaarde is berekend op 22%.

Projecten in realisatie en (voorbereiding) aanbesteding

A1/A6/A9 Schiphol-Amsterdam-Almere (SAA)

RWS breidt het wegennet tussen Schiphol, Amsterdam en Almere uit, onder meer door de verbreding van 63 kilometer snelweg. Een betere bereikbaarheid van deze economisch belangrijke regio en een vlottere doorstroming van het verkeer zijn doelstellingen. Het project bestaat uit vijf deelprojecten. Vier hiervan worden op basis van een DBFM-contract uitgevoerd en onderhouden.

Het DBFM-contract voor de A1/A6, inclusief onderhoud tot 2042, is eind 2013 gesloten met het consortium SAAone. Dit project is door Project Finance International als "Best road deal 2013 Europe" uitgeroepen. Met de toekenning van deze prijs is het project betiteld als de Publiek Private Samenwerking (PPS) van het jaar 2013 in de categorie Wegen Europa.

De wegverbreding van de A9 Gaasperdammerweg tussen de knooppunten Holendrecht en Diemen is medio 2014 gegund aan het consortium IXAS Zuid-Oost. De aanleg van de wegwitbreiding inclusief een drie kilometer lange landtunnel is gestart in 2015. Aansluitend is het consortium verantwoordelijk voor het onderhoud tot en met 2038.

Het DBFM-contract voor de verbreding van de A6 tussen Almere Havendreef en Almere Buiten Oost is gegund aan het consortium Parkway6. Financial Close is bereikt op 8 juni 2016. Binnen het consortium zijn Dura Vermeer en Besix verantwoordelijk voor ontwerp, realisatie en onderhoud gedurende 20 jaar. RWS bereidt op dit moment de DBFM-aanbesteding voor van het laatste deelproject, de A9 bij Amstelveen die naar verwachting medio 2017 op de markt zal worden gebracht.

De gemiddelde PPC meerwaarde voor het gehele Schiphol-Amsterdam-Almere project bedraagt 5,5%. Voor de A1/A6 is de PPC meerwaarde bepaald op 2%, voor de A9 Gaasperdammerweg op 4% en voor de A6 Almere op 5,5%. De PSC-

meerwaarde van de A1/A6 bedraagt 19% en die van de A9 Gaasperdammerweg 17%.

N18 Varsseveld-Enschede

RWS verbetert de N18 tussen Enschede en Varsseveld, waarbij door de aanleg van een nieuw tracé tussen Groenlo en Enschede de verkeersveiligheid op de N18 en de leefbaarheid in de dorpskernen wordt verbeterd. Daarnaast verbetert hierdoor de bereikbaarheid en wordt de regionale economische ontwikkeling gestimuleerd. Financial Close van dit project heeft plaatsgevonden op 19 mei 2016. Het contract voorziet in een oplevering begin 2018 en heeft een looptijd van 25 jaar tot 2043. De PPC leverde een meerwaarde voor DBFM op van 3,4%.

A27/A1 Utrecht Noord-knooppunt Eemnes-Aansluiting Bunschoten Spakenburg

Het project A27/A1 bestaat uit het aanpassen van de A27 tussen Utrecht Noord en Hilversum (knooppunt Eemnes) en de A1 tussen Hilversum en de aansluiting Bunschoten Spakenburg. Op dit moment loopt de DBFM-aanbesteding die in het najaar van 2016 moet leiden tot een geselecteerd consortium, dat ook verantwoordelijk zal zijn voor 25 jaar onderhoud na oplevering. De PPC voor dit project heeft een meerwaarde van 4,2% aangegeven.

A24 Blankenburgverbinding (voorheen Nieuwe Westelijke Oeververbinding)

De Blankenburgverbinding bestaat uit de aanleg van een autosnelweg van 2x3 rijstroken, een landtunnel, een watertunnel, een verdiepte aansluiting op de A20 en een hoge aansluiting op de A15. Bovendien wordt de A20 tot aan het Kethelplein verbreed. Op donderdag 19 mei 2016 is de aanbesteding gestart via een publicatie op Tenderned. Naar verwachting wordt het contract eind 2017 gegund, waarbij het consortium tekent voor zowel het ontwerp, de bouw, de financiering en het 20 jaar onderhouden van het tracé. De PPC meerwaarde voor dit project bedraagt 5,8%.

A16 Rotterdam (voorheen A13/A16)

Een verbindingsweg aan de Noordkant van Rotterdam tussen de A13 en de A16 moet de doorstroming van het verkeer op de A13 en de A20 verbeteren. Anders dan veel andere DBFM-projecten gaat het om een geheel nieuw aan te leggen rijksweg. Het project omvat onder meer een landtunnel door het Lage Bergse Bos en een aquaduct onder de Rotte bij het Terbregseveld. RWS bereidt momenteel de DBFM-aanbesteding voor die naar verwachting eind 2015 zal starten. De PPC meerwaarde voor dit project bedraagt 2,8%.

A12/A15 Ressen-Oudbroeken (voorheen ViA15)

Al geruime tijd staan er dagelijks files op de A50, A12, A325 en N325 (Pleijroute). En de verkeersproblemen worden in de toekomst nog groter. Rijk, provincie Gelderland en Stadsregio Arnhem-Nijmegen willen de bereikbaarheid van de regio verbeteren door de nu nog doodlopende A15 door te trekken naar de A12 met een brug over het Pannerdensch Kanaal. RWS bereidt momenteel de aanbesteding voor die naar verwachting medio 2017 van start zal gaan. De PPC meerwaarde bedraagt 4%.

Projecten onder besluitvorming

A27 Houten-Hooipolder

De A27 zal worden verbreed tussen Houten en Hooipolder om de doorstroming en de verkeersveiligheid te verbeteren. Het project bevat een viertal rivierovergangen waaronder de Merwedebrug. De meest geschikte contractvorm om alle doelstellingen van dit project te verwezenlijken is nog niet bepaald. De planning is om in 2019 te starten met de werkzaamheden.

A1-zone Apeldoorn - Azelo

De A1 zal worden verbreed tussen Apeldoorn en Azelo. Verbreding van de weg zorgt niet alleen voor een goede doorstroming en een betere bereikbaarheid, maar is ook een economische impuls voor de regio. De werkzaamheden zullen gefaseerd worden uitgevoerd dankzij regionale voorfinanciering voor versnelde uitvoering van het traject tussen Twello en Deventer en tussen Deventer-Oost en Rijssen. De eerste fase kent een beperkte financiële omvang en leent zich daarom, naast de versnippering en het tijdsaspect in de contractvoorbereiding, niet voor DBFM. De PPS kansen van de tweede fase (2024-2028) zullen later worden gezien. Dat betreft de verbreding naar 2x 4 rijstroken tussen Apeldoorn en Twello en naar 2x 3 rijstroken tussen Rijssen en knooppunt Azelo. De PPC-meerwaarde voor het hele project bedraagt 2,5 á 3%.

A27/A12 Ring Utrecht

Op de Ring van Utrecht komen A2, A27, A28, A12 en de gemeentelijke en provinciale wegen samen. De huidige wegen kunnen deze verkeersstromen niet aan. Momenteel bereidt RWS het Tracébesluit voor, gericht op een verkeerstechnisch hoofdsysteem dat leidt tot een betere en veiligere doorstroming met oog voor de leefbaarheid in de directe omgeving van de weg. Er komt meer capaciteit op de A27. Zware verkeersstromen tussen de knooppunten Lunetten en Rijnsweerd worden van elkaar gescheiden en er komen extra rijstroken op de parallelbanen van de A12. In verband met een zeer beperkte PPC-meerwaarde (0,6%) in combinatie met de grootte en de complexiteit van dit project is besloten de Ring Utrecht niet middels een DBFM contract aan te besteden.

A58 Sint Annabosch-Galder / InnovA58

De A58 verbindt de meeste grote Brabantse steden onderling en is onderdeel van de verbindingen Rotterdam-Antwerpen en Rotterdam-Zuidoost Nederland-Ruhrgebied. Tussen Eindhoven en Tilburg en tussen Sint Annabosch-Galder zal de A58 worden verbreed. De eerder afgesproken voorfinanciering door de Provincie Noord-Brabant is niet meer nodig omdat het rijk dit project eerder geprogrammeerd heeft. Bij de aanbesteding zal innovatie een belangrijke rol spelen. De meest geschikte contractvorm voor dit project is nog niet bepaald. Een voorlopige PPC in de vorm van een strategische analyse wijst op een mogelijke meerwaarde van ca 3%.

A.2 *Natte infrastructuur*

Projecten in realisatie en (voorbereiding) aanbesteding

Keersluis Limmel

De circa tachtig jaar oude keerschutsluis Limmel bij Maastricht wordt vervangen door een nieuwe en bredere keersluis. Voor het fiets- en autoverkeer komt een nieuwe weg over de sluis die zorgt voor een betere verkeersveiligheid. Keersluis Limmel is het eerste waterbouwproject dat met een

DBFM-contract wordt gerealiseerd. De werkzaamheden voor de nieuwe keersluis zijn medio 2015 gestart en zijn in 2017 gereed. Daarna begint het testen van de nieuwe sluis. Pas als de nieuwe sluis klaar is voor gebruik, worden de oude keerschutsluis en brug gesloopt. In 2018 zijn alle werkzaamheden gereed en start de 30-jarige onderhoudslooptijd. De PPC meerwaarde bedraagt 2,3% en de PSC-meerwaarde 44%.

Zeetoeegang IJmond

Het vervoer van goederen over zee neemt toe. Daarbij worden de zeeschepen steeds groter en vooral ook breder. De Noordersluis wordt daardoor te klein en is bovendien gezien zijn bouwjaar (1929) aan vervanging toe. Met een nieuwe, grote zeesluis bij IJmuiden behoudt de Amsterdamse havenregio haar internationale allure en is er ruimte voor het groeiende goederentransport. Dit project is op basis van DBFM aanbesteed. Op 15 oktober 2015 is Financial Close bereikt met het consortium OpenIJ, dat naast de bouw van de nieuwe zeesluis ook het onderhoud gedurende 26 jaar gaat verzorgen. De PPC meerwaarde bedraagt 6,5%, de PSC meerwaarde is berekend op 23%. Begin dit jaar heeft project Zeetoeegang IJmond de Partnerships Award 2016 gewonnen in de categorie Best Transit Project. Na de PFI Award voor Best PPP Deal of the year en de PPP Deal Award van IJ Global was dit al de derde prijs die het project in de wacht heeft gesleept.

Derde Kolk Beatrixsluis en verbreding Lekkanaal

Het Lekkanaal met de Prinses Beatrixsluis dreigt een knelpunt te worden voor het toenemende goederenvervoer over water. De aanleg van een 3e kolk moet de doorstroom van de binnenvaart verbeteren. Om dat mogelijk te maken, verbreedt RWS het Lekkanaal. De aankondiging van een DBFM-aanbesteding is op 27 oktober 2014 van start gegaan. Op 10 februari is Financial Close bereikt met het consortium Sas van Vreeswijk. Na afronding van de bouwwerkzaamheden in 2019 zal de opdrachtnemer ook verantwoordelijk zijn voor het onderhoud gedurende 27 jaar tot 2046. De PPC leverde een meerwaarde op van 4%. De PSC-uitkomst bedraagt circa 0%. Het consortium heeft veel geïnvesteerd in een robuust ontwerp en kwalitatieve aspecten die niet in de PSC tot uitdrukking komen zodat de PSC-meerwaarde lager uitvalt dan bij de andere DBFM-projecten

Sluis bij Eefde

Het sluiscomplex bij Eefde wordt uitgebreid met een tweede sluis. Deze capaciteitsuitbreiding zal de wachttijd terugdringen tot maximaal 30 minuten. Met de bouw van de 2^e sluis neemt ook de bedrijfszekerheid toe: als er onderhoud nodig is kunnen schepen gebruik maken van de andere sluis. De DBFM-aanbesteding van dit project is momenteel in volle gang. Naar verwachting kunnen in 2020 de eerste schepen door de nieuwe sluis varen. De PPC meerwaarde bedraagt 4%.

Toekomst Afsluitdijk

De Afsluitdijk kan als kering niet meer voldoen aan de veiligheidsnormen. Er is sprake van een versterkingsopgave en daarnaast een opgave voor het vergroten van de capaciteit voor de waterafvoer vanuit het IJsselmeer naar de Waddenzee. De start van de DBFM-aanbesteding staat gepland voor het einde van dit jaar. Vanaf 2018 zal de aannemer aan het werk zijn zodat de dijk eind 2022 weer veilig is. Na afloop van de bouwwerkzaamheden zal de aannemer nog 25 jaar verantwoordelijk zijn voor het onderhoud. De PPC meerwaarde bedraagt 3,5%.

B Projectbeschrijvingen Rijksvastgoedbedrijf

Projecten in de exploitatiefase

Rijkskantoor Korte Voorhout 7 (KV7)

Dit gerenoveerde gebouw biedt o.a. plaats aan het Ministerie van Financiën en het Rijksvastgoedbedrijf. Met ruim zeven jaar in exploitatie is het het langst in gebruik. De meerwaarde van het project wordt geraamd op 15 à 20% en de jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding bedraagt € 21,3 mln. De resterende looptijd is 18 jaar. De gebruikers zijn in algemene tevreden over de huisvesting en dienstverlening. In 2015 is in een omvangrijk traject een extra rijksonderdeel naar het pand verhuisd. Wijzigingen in de exploitatiefase zijn met een hogere mate van transparantie behandeld.

Detentiecentrum Rotterdam (DCR)

Het Detentiecentrum Rotterdam werd in 2010 gebouwd ten behoeve van vreemdelingenbewaring, maar is in staat om verschillende doelgroepen op te vangen en berekend op de wisselende vraag naar capaciteit binnen Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Dit vraagt om een optimale samenwerking en inspanning van alle partijen; het consortium DC16, DJI en het contractmanagement vanuit RVB. Van groot belang is dat de samenwerking is gebaseerd op dezelfde gegevens. Het kwaliteitssysteem van de partijen is daarbij de basis. De samenwerking is goed te noemen. De gebruikers zijn in algemene zin tevreden over de dienstverlening. De meerwaarde is geraamd tot 5% en de jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding is circa € 10 mln. De resterende looptijd is 19 jaar.

Belastingdienst Doetinchem (Rijkskantoor Doetinchem)

Het Rijkskantoor in Doetinchem is al 5 jaar in gebruik door de Belastingdienst. Het DBFMO-contract is voor 15 jaar aangegaan met Facilicom. Facilicom investeert in de vervanging van de gevel vanwege bouwtechnische mankementen. De samenwerking tussen de Staat en Facilicom is goed en gebruikers zijn tevreden over de huisvesting en dienstverlening. Bijzonder aan dit project is dat Facilicom de bouw, de financiering en alle diensten levert vanuit haar eigen organisatie en middelen. Het gebouw is geen eigendom van de Staat. In 2015 is een Benchmark uitgevoerd waaruit gebleken is dat het kwaliteitsniveau en de prijsstelling marktconform zijn. De meerwaarde is geraamd op 5 à 10% en de jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding bedraagt € 3,3 mln. De resterende looptijd is 10 jaar.

Belastingdienst & DUO Groningen (Rijkskantoor Kempkensberg 12)

Het Rijkskantoor Kempkensberg is in gebruik door de Dienst Uitvoering Onderwijs en de Belastingdienst. Gebruikers zijn tevreden over het gebouw en de diensten die geleverd worden door het consortium. De samenwerking met het consortium is versterkt, door te investeren in de relatie, elkaar beter te leren kennen en inzicht te geven in elkaars belangen en het consortium een personele wisseling heeft doorgevoerd waardoor er een betere chemie is ontstaan in de samenwerking. Het Paviljoen wordt door het Consortium succesvol geëxploiteerd en de stadstuin trekt veel bezoekers. De meerwaarde wordt geraamd op 5 à 10% en de jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding bedraagt € 18,3 mln. De resterende looptijd is 20 jaar.

Justitieel Centrum Schiphol (JCS)

Het Justitieel Complex Schiphol (JCS) is een complex waar verschillende justitiële processen gecombineerd worden uitgevoerd en waar de verschillende organisaties –

DJI, IND, DT&V, OM en de Rechtspraak – gebruik kunnen maken van elkaars faciliteiten en deskundigheid.

De meerwaarde wordt geraamd op 10 à 15% en de jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding van 2015 bedroeg circa € 10 mln. Gezien de omvang van het complex en verschillende gebruikers en daarbij behorende dienstverlening is dat niet hoog te noemen. De resterende looptijd bedraagt ruim 21 jaar. Anno 2016 heeft het project te maken met de tijdelijke inhuizing van een nieuw organisatieonderdeel in het JCS. Daarnaast wordt op dit moment onderzocht of een herfinanciering tot de mogelijkheden behoort.

Kromhout Kazerne (PPS KHK)

De Kromhout Kazerne is het grootste PPS-huisvestingsproject in Nederland tot nu toe, waarbij maximaal is uitbesteed aan de markt. Op de Kromhout Kazerne zijn circa 3.300 werkplekken beschikbaar in een prettige en moderne werkomgeving. De gebruikers zijn overwegend enthousiast. Op dit moment wordt op de Kromhout Kazerne ruimte vrijgemaakt voor het Haagse deel van de Defensie Materieel Organisatie (DMO). Het contractmanagement vanuit het RVB (eerder overgedragen vanuit Defensie) kenmerkt zich door de focus op constructieve relaties; 'hard op de inhoud en zacht op de relatie'. Uit een recent benchmarkonderzoek van een groot aantal diensten op de Kromhout Kazerne bleek dat het kwaliteitsniveau en de prijsstelling marktconform is. De meerwaarde is geraamd op ruim 15%. De resterende looptijd is 19 jaar.

Nationaal Militair Museum (PPS defensiemuseum Soesterberg)

Het succes van het Nationaal Militair Museum is in het eerste jaar, na de opening in december 2014, dermate groot dat het bezoekersaantal van 500.000 het verwachte aantal van 200.000 ruimschoots overschreed. Het museum is een voorbeeldproject met betrekking tot de voordelen die DBFMO met zich meebrengt. Het succes van het NMM in combinatie met een sterk verbeterde financieringsmarkt, ten opzichte van 2012, heeft gezorgd voor een herfinanciering op het project met bijbehorende financieel voordeel voor de Staat. De jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding bedraagt circa € 10 mln. De resterende looptijd is 24 jaar en de meerwaarde is kwalitatief.

Hoge Raad der Nederlanden, Den Haag

Op 21 december 2012 is het DBFMO-contract tussen de Rijksgebouwendienst en het consortium Poort van Den Haag getekend. Op 23 oktober 2013 is het Aanvangscertificaat Deel 1 aan het consortium uitgereikt. Met Aanvangscertificaat Deel 1 heeft het consortium officieel toestemming gekregen om te beginnen met bouwen.

Een aantal onderdelen was op het moment van het verstrekken van dit deel nog niet voldoende uitgewerkt, o.a. omdat afstemming met de gemeente noodzakelijk was en deze pas kon plaatshebben nadat de werktekeningen waren gemaakt. Inmiddels zijn ook deze onderdelen gereed en is Aanvangscertificaat Deel 2 d.d. 17 juli 2014 aan het consortium uitgereikt. Met Aanvangscertificaat Deel 2 heeft het consortium officieel toestemming gekregen om ook met de resterende onderdelen te starten. Hoewel het Aanvangscertificaat niet op tijd kon worden afgegeven, is het project wel op tijd beschikbaar gesteld. Succesvolle ingebruikname heeft begin maart plaatsgevonden. De meerwaarde wordt geraamd op 20 á 25%. De looptijd is 30 jaar en de beschikbaarheidsvergoeding bedraagt € 6,6 mln.

Justitieel Complex Zaanstad

De nieuwbouw voor het Justitieel Complex Zaanstad dient ter vervanging van verouderde capaciteit in de regio. Het nieuwe complex biedt plaats aan 1036 justitiabelen en kent een omvang van 68.000 m² bruto vloeroppervlakte. Het complex is ingericht op het gebruik van meerspersoonscellen en op flexibel capaciteitsbeheer, waarmee DJI snel kan inspelen op wisselingen in het aanbod van justitiabelen. Het complex is op 1 maart 2016 volgens planning beschikbaar gesteld. Vanaf 1 juni 2016 is het Penitentiair Psychiatrisch Centrum (PPC) in gebruik genomen en is de PI Overamstel (de Bijlmer) volgens planning gesloten. De inhuizing van het reguliere gevangeniswezen stond gepland voor september 2016. Bij het testen van de techniek in de nieuwbouw in Justitieel Centrum Zaanstad, is gebleken dat op één van de cruciale technieken in het pand, op dit moment onvoldoende bedrijfszekerheid is om de inhuizing van het gevangeniswezen te realiseren. De geplande instroom van justitiabelen in de gevangenis en het huis van bewaring loopt hierdoor vertraging op. De exacte datum van inhuizing wordt zo spoedig mogelijk bekend gemaakt. De looptijd van de overeenkomst is 25 jaar vanaf ingebruikname.

Bezuidenhoutseweg 30 (B30)

B30 is het eerste Rijksmonument dat gerenoveerd wordt via DBFMO. Het pand wordt een Rijkskantoor en heeft ca. 450 werkplekken voor het Centraal Planbureau, het Planbureau voor de Leefomgeving, het Sociaal en Cultuur Planbureau, de Autoriteit Persoonsgegevens en de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. De verhuizingen vinden eind september 2016 plaats. De meerwaarde is 15 à 20%. De jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding is € 3,9 miljoen. De looptijd van de overeenkomst is 30 jaar vanaf ingebruikname. B30 is op 1 juni 2016 beschikbaar gesteld.

Projecten in de uitvoeringsfase

Nieuwe Huisvesting VWS/RIVM en CBG

De nieuwe huisvesting voor het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en het agentschap College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (CBG) kent een omvang van ruim 70.000 m² bruto vloeroppervlak en biedt ruimte voor ca. 1.650 werkplekken. In het gebouw zijn ruim 230 laboratoriumruimten gepland, waarvan een deel als high containment faciliteit wordt uitgevoerd. Contract Close heeft plaatsgevonden op 17 juli 2014. Financial Close heeft plaatsgevonden op 27 augustus 2014. Het Aanvangscertificaat voor de bouw is nog niet verstrekt omdat het ontwerp van het gebouw nog niet aan de bestaande trillingseisen voldoet. Hierdoor zal ook de ingebruikname, voorzien in 2018, vertraging oplopen. Er is nog geen nieuwe beschikbaarheidsdatum vastgesteld. De meerwaarde is 5 à 10%. De jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding is € 19,2 mln. De looptijd van de overeenkomst is 25 jaar vanaf ingebruikname.

Vernieuwing Rijnstraat 8

De voormalige hoofdzetel van VROM/WWI aan de Rijnstraat 8 wordt vernieuwd. Het gebouw zal na de vernieuwing onderdak bieden aan de beleidskernen van het ministerie van I&M, het ministerie van Buitenlandse Zaken en onderdelen van het ministerie van V&J. De omvang is circa 90.000m² bruto vloeroppervlakte en het pand heeft circa 3.350 werkplekken. In de zomer van 2014 heeft zowel de Contract Close als de Financial Close plaats gevonden en is er gestart met de realisatie van het nieuwe Rijkskantoor. Voor de zomer van 2017 zal het gebouw weer in gebruik worden genomen. Er is kwalitatieve meerwaarde, echter geen financiële

meerwaarde. De jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding is € 17,8 mln. De looptijd van de overeenkomst is 25 jaar vanaf ingebruikname.

Gerechtsgebouw Breda

In gerechtsgebouw Breda worden de Rechtbank Zeeland-West-Brabant, het Openbaar Ministerie (het Arrondissementsparket Zeeland-West-Brabant) en de Raad voor de Kinderbescherming Zuidwest Nederland gehuisvest. In totaal betreft dit ruim 700 medewerkers. Op dit moment loopt de realisatie. De aanbesteding is afgerond met gunning in april 2015 en Contract Close heeft plaatsgevonden op 12 mei 2015. Op 4 februari 2016 is het Aanvangscertificaat verstrekt aan het consortium. De ingebruikneming van het nieuwe gerechtsgebouw vindt naar verwachting plaats begin 2018. De meerwaarde is 0 à 5 %. De jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding bedraagt € 9,8 mln. De looptijd van de overeenkomst is 30 jaar vanaf ingebruikname.

PPS rijkskantoor de Knoop Utrecht

De aanbesteding is gericht op realisatie van een rijkskantoor van ca. 30.000m² bruto vloeroppervlakte dat voldoet aan 'Het Nieuwe Rijkskantoor 3.1'. De Belastingdienst zal de eerste gebruiker zijn. Onderdeel van het totale volume is een vergadercentrum van 6.000 m² bruto vloeroppervlakte, met 75 gastwerkplekken voor algemeen gebruik.

In het project is een set gunningscriteria gehanteerd waarin naast de gebruikelijke bouwgerelateerde criteria ook duurzaam partnerschap en gastheerschap als extra criteria zijn toegevoegd.

Door een goede samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is het Aanvangscertificaat al op 13 mei ondertekend. Deze datum valt binnen de in de overeenkomst opgenomen termijn. De eerste bouwhandeling is uitgevoerd op 21 juni 2016. Op 1 februari 2018 wordt het Beschikbaarheidscertificaat verwacht. De meerwaarde van deze DBFMO-aanbesteding bedraagt 5 à 10 %. De jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding bedraagt € 9 mln. De looptijd van de overeenkomst is 20 jaar vanaf ingebruikname.

Rechtbank Amsterdam

De aanbesteding voor de nieuwe Rechtbank Amsterdam is in april 2016 succesvol afgerond. Op 25 mei 2016 heeft Contract Close plaatsgevonden en Financial Close vervolgens op 7 juli 2016. De nieuwe Rechtbank, met een omvang van ca. 47.000m² bruto vloeroppervlakte, exclusief parkeervoorzieningen, wordt gerealiseerd op de huidige locatie aan de Parnassusweg en zal in 2020 in gebruik genomen gaan worden. Het gebouw kent een specifiek deel (zalengebied met ca. 30 zittingzalen en 20 enquêtekamers en gehechtengebied), een overgangsgebied met vergadervoorzieningen en restauratieve ruimten en een kantorendeel voor ca. 1.000 medewerkers. Het overgangsgebied is ook toegankelijk voor ketenpartners zoals het OM. De looptijd van de DBFMO-overeenkomst is 30 jaar vanaf ingebruikname.

Projecten in voorbereiding van aanbesteding

Michiel Adriaanszoon de Ruyterkazerne

Doel van dit project is de realisatie van de nieuwe huisvesting van de operationele marinierseenheden aan de Buitenhaven in Vlissingen. Dit project is uniek vanwege de specifieke behoeften verbonden aan het getraind houden en legeren van het grootste – operationele – deel van het Korps Mariniers.

Het project Michiel Adriaanszoon de Ruyterkazerne bevindt zich nu in de voorbereiding van de aanbesteding. Deze is niet eerder gepland dan het einde van

de zomer van 2016. De voltooiing van het complex is gepland in de 2^e helft van 2021. Het Rijksvastgoedbedrijf is aanbestedende dienst. De looptijd van de DBFMO overeenkomst is 25 jaar vanaf ingebruikname.