

Evaluatie DBFMO-contract bij huisvestingsprojecten van het Rijksvastgoedbedrijf

Eindrapportage

December 2022

Colofon

Auteurs

Prof. dr. ing. Geert Teisman

Dr. Sibout Nooteboom

Marijn Stouten MSc

Dr. Mike Duijn

Erasmus Universiteit Rotterdam:

Erasmus School of Social and Behavioural Sciences en GovernEUR



In opdracht van het Rijksvastgoedbedrijf en Koninklijke Bouwend Nederland.



Rijksvastgoedbedrijf
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties



Samenvatting

Aanleiding en doelstelling

Het Rijksvastgoedbedrijf en Koninklijke Bouwend Nederland hebben opdracht gegeven voor de uitvoering van een evaluatieonderzoek naar de prestatie van de contractvorm DBFMO bij huisvestingsprojecten van de rijksoverheid. Bij DBFMO wordt volledige voorbereiding, realisatie en beheer, inclusief financiering, aan een private partij voor meerdere decennia uitbesteed. De evaluatie belicht de prestatie van DBFMO vanuit het perspectief van de opdrachtgever, opdrachtnemers, gebruikersorganisaties en financiers. Het toepassen van DBFMO bij huisvestingsprojecten is nog niet eerder op deze schaal geëvalueerd, terwijl de behoefte vanuit de praktijk groeit om onderbouwde keuzes te maken over de toekomst van DBFMO bij huisvestingsprojecten. Het doel van de evaluatie is om vanuit alle perspectieven de prestatie van DBFMO te toetsen aan de hand van 9 factoren: tijd, beschikbaarheid, kwaliteit, flexibiliteit, innovatie, samenwerking, financiën, risico's en de rol van de banken. Verder is het doel om op basis van het onderzoek aanbevelingen te formuleren voor de toekomst van DBFMO voor huisvestingsprojecten.

Methode

Om tot de resultaten van het onderzoek te komen zijn er 35 interviews afgenomen waarin we hebben gesproken met 41 respondenten. Deze respondenten vertegenwoordigen hun perspectief op de prestatie van DBFMO vanuit hun rol als opdrachtgever (het Rijksvastgoedbedrijf), opdrachtnemer (een privaat consortium), gebruikersorganisatie of financier en hebben ervaring met één of meerdere DBFMO-contracten¹ van het Rijksvastgoedbedrijf. Door 14 van de 15 DBFMO-contracten van het Rijksvastgoedbedrijf te behandelen krijgen we bij alle factoren een breed inzicht in de prestatie van DBFMO bij huisvestingsprojecten, belicht vanuit alle perspectieven. De interviews zijn handmatig getranscribeerd, waarna de behandelde factoren zijn gecodeerd en geanalyseerd met het softwareprogramma Atlas TI.

Resultaten

In het onderzoek valt het **systemische karakter** van DBFMO op: er is veel samenhang tussen verschillende componenten van het contract en de verschillende fasen. De drijvende kracht achter het systemische karakter is de levenscyclusbenadering van DBFMO, die nodig is omdat de opdrachtnemer lange tijd verbonden blijft aan het project. De langdurige verbondenheid en de onderlinge afhankelijkheid tussen de partijen binnen het contract zorgen ervoor dat de samenwerking cruciaal is voor het slagen van het project. Dit ontwikkelt zich vaak over de grenzen van partijen en ontwikkelingsfasen heen. Huisvestingsprojecten zijn anders dan infrastructuurprojecten. Bij huisvestingsprojecten lopen de functionaliteitseisen van project tot project meer uiteen. Daarnaast is de gebruiker bij huisvestingsprojecten nadrukkelijker betrokken bij de gehele projectontwikkeling dan de gebruiker van infrastructuur, waardoor met name de exploitatiefase een interactiever karakter heeft. Als laatste geldt dat de rol van de architect erg belangrijk is bij huisvestingsprojecten, vanwege zijn rol van het ontwerp bij de gunning van de contracten en de functionele en esthetische kwaliteit van de gebouwen.

Uit het onderzoek blijkt dat respondenten een overwegend positief beeld hebben van de invloed die DBFMO heeft op de factor **tijd**. De meeste projecten worden op tijd opgeleverd met alle functionaliteiten die daarbij horen. De tijdsdruk is inherent aan DBFMO en wordt flink opgevoerd door de sancties die vastzitten aan het niet op tijd behalen van het beschikbaarheidscertificaat en het voltooiingscertificaat. Daarom zetten opdrachtnemers alles op alles om de deadlines te halen. De gehanteerde planning kan echter ook tot een onrealistische tijdsdruk leiden en daarmee negatieve invloed uitoefenen op het project. Bijvoorbeeld wanneer het een zeer complex project betreft of wanneer de wensen van de gebruikers uiteenlopen. Uit verschillende opmerkingen van respondenten van zowel publieke als private zijde, blijkt dat de opdrachtgever de sleutel in handen houdt om gaandeweg het realisatieproces, een onrealistische tijdsdruk bij het gehele consortium inclusief financiers, weg te nemen. Daarmee kunnen ongewenste concessies aan de beoogde kwaliteit en onnodige spanning tussen bouwers en financiers, voorkomen worden.

¹ In het navolgende worden contracten en projecten door elkaar gebruikt om duidelijk te maken dat beide weliswaar samenvallen maar toch soms onderscheiden worden. Contracten verwijst naar de formeel-organisatorische constructie waarmee een project, de concrete ontwikkeling en exploitatie van een Rijksgebouw, in publiek-private samenwerking vorm krijgt.

Beschikbaarheid van het gebouw en van al zijn functies is onlosmakelijk verbonden met de factor tijd. De werking van het beschikbaarheidsinstrumentarium – verlenen van certificaten, uitbetalen van beschikbaarheidsvergoedingen en kortingen geven op tekortkomingen – is sturend en cruciaal voor opdrachtgever, opdrachtnemers, klantorganisaties en financiers. Dit geeft druk op de opdrachtnemers om de beschikbaarheid op orde te hebben en om door middel van de outputspecificaties in een vroeg stadium na te denken over keuzes in het ontwerp, de inrichting, het realisatieproces, het onderhoud en de functionaliteit van het gebouw. De levenscyclusbenadering heeft ook duidelijke doorwerking in beschikbaarheid. Wanneer er op het gebied van beschikbaarheid een tekortkoming wordt geconstateerd volgt er een korting. Goede keuzes in het ontwerp en/of de realisatie kunnen preventief en correctief onderhoud beperkt worden en daarmee ook eventuele kortingen. De gevolgen van de gemaakte keuzes kunnen groot zijn voor de opdrachtnemer. Het is belangrijk om hierbij te constateren of de opdrachtnemer hier invloed op had kunnen hebben en te overwegen of het geven van een korting wel redelijk is. Dit brengt een professionele afweging in het proces, want ‘redelijkheid’ is lastig contractueel vast te leggen.

De respondenten zijn het erover eens dat de **kwaliteit** van gebouwen met een DBFMO-contract in het algemeen hoger ligt dan gebouwen die traditioneel contract hanteren. Zowel de productkwaliteit (het gebouw zelf) als de proceskwaliteit (wijze van realisatie, dienstverlening en beheer). Vanuit onze bevindingen kunnen we dit grotendeels verklaren vanuit de levenscyclusbenadering en de verantwoordelijkheid die de opdrachtnemers dragen voor ontwerp, bouw, beheer, onderhoud en dienstverlening. De opdrachtnemer wordt erop afgerekend wanneer de kwaliteit aantoonbaar niet aan de outputspecificaties of de beschikbaarheidsvereisten voldoet. Dat de kwaliteits- en prestatie-eisen zo gedetailleerd zijn gedefinieerd kan ook nadelen hebben wanneer er moet worden ingespeeld op veranderende eisen of wanneer de kwaliteit zoals in de outputspecificaties is beschreven, na realisatie anders ervaren worden door de klantorganisatie.

Bij de factor **innovatie** in DBFMO is er vaker sprake van procesinnovaties dan productinnovaties. De productinnovaties brengen meer risico met zich mee vanuit het beschikbaarheidsinstrumentarium. Productinnovaties blijven vaak achterwege doordat er veelal gebruik gemaakt wordt van *proven technology* om de onzekerheid over de betrouwbaarheid en prestatie van het project, te beperken. Unproven technology brengt te veel risico's met zich mee die ertoe kunnen leiden dat de beschikbaarheid niet op orde is of de outputspecificaties niet kunnen worden gehaald. Dit heeft een afremmende werking op productinnovaties. Procesinnovaties, ook wel optimalisaties genoemd, worden meer toegepast. Deze zijn beter beheersbaar, en de opdrachtnemers hebben er vaak ook baat bij, omdat ze de efficiëntie van de processen hiermee, en zonder risico's voor de private partij, kunnen verbeteren. Het contract kan hier prikkels voor bevatten, bijvoorbeeld als de energierekening terecht komt bij de opdrachtnemers. Sommige opdrachtnemers zien innoveren als risicovol,

terwijl anderen het zien als een businesscase. Innovatie als businesscase gaat uit van kunnen experimenteren binnen de contractuele kaders en inhoudelijke outputspecificaties en vereist goede dialoog en samenwerking tussen opdrachtgever, opdrachtnemer en gebruikersorganisatie(s).

Respondenten zijn redelijk positief over de **flexibiliteit** van DBFMO. Dit verschilt wel van project tot project en is afhankelijk van een goede samenwerking. Wanneer de samenwerking verslechtert kan dit bijvoorbeeld tot veel discussie leiden bij wijzigingen en de flexibiliteit beperken. Van de wijzigingsprocedures (VTW's) binnen DBFMO wordt pas gebruik gemaakt als dat echt noodzakelijk is. Liever tracht men wijzigingen binnen de outputspecificaties en het bijbehorende risicoprofiel te accommoderen om de projectontwikkeling en -exploitatie niet te verstoren of te compliceren. Sommige respondenten zien de VTW-procedure als een strak keurslijf, terwijl anderen het opvatten als een logische manier om de gevraagde flexibiliteit te organiseren.

Samenwerking is een van de meest cruciale factoren voor een succesvol DBFMO-project. De partijen gaan in verschillende constructies, van fase tot fase, een lange verbintenis met elkaar aan waarin intensief wordt samengewerkt. Daarbij zijn de partijen afhankelijk van elkaar en delen ze risico's. Bij huisvestingsprojecten is de samenwerking complexer dan bij infrastructuurprojecten, onder anderen doordat de gebruikerseisen kunnen veranderen en er wijzigingen in de exploitatiefase nodig zijn, voortvloeiende uit het daadwerkelijk gebruik van het gebouw, die veel vragen van de samenwerking. Alle projecten hebben een eigen traject, een eigen constructie van de samenwerking en eigen kenmerken die de kwaliteit van de samenwerking bepalen. De kern van de samenwerking in de exploitatiefase is de vierhoek opdrachtgever, gebruikers en privaat consortium (SPC en MTC). Hoewel het kan botsen in deze vierhoek raken ze in de meeste gevallen steeds beter afgestemd op elkaar. Het is zaak om partnerschap te ontwikkelen waarbij transparantie, vertrouwen, geven en nemen, teambuilding, continuïteit van personeel en redelijkheid belangrijk zijn. Handelen vanuit gezamenlijk projectbelang is van wezenlijk belang. De menselijke component is erg belangrijk in de samenwerking. De sleutelspelers in de samenwerking moeten over de juiste vaardigheden beschikken om de samenwerking binnen een DBFMO-contract zo goed mogelijk vorm te geven, en om dit ook zo te houden. Samenwerking gaat niet vanzelf; er moet in elke fase geïnvesteerd worden in de onderlinge relaties en gezamenlijke werkwijzen om iedere keer weer interpretatie te geven aan het contract.

De F-component in het contract, de **financiering**, kan worden gezien als een controlemechanisme, een prikkel die de opdrachtnemer ertoe aanzet om te blijven voldoen aan de afgesproken prestatie-eisen en de outputspecificaties. De banken en investeerders spelen hierbij een grote rol en oefenen hiermee veel druk uit op de opdrachtnemer. De F-component gaat dus verder dan puur het lenen van geld: de controlerende werking lijkt van groter belang te zijn.

Of er een positief **rendement** wordt gehaald uit DBFMO verschilt per partij en per project. De opdrachtnemer, meestal een aannemer, loopt daarbij de meeste risico's en behaalt uiteindelijk niet altijd een positief rendement. En als er wel rendement wordt gehaald is dit niet altijd naar volle tevredenheid. Van onze respondenten krijgen wij de indicatie dat opdrachtnemers ongeveer bij de helft van de projecten winst maken.

Opdrachtnemers lijken hier wel steeds beter mee om te gaan naarmate ze meer ervaring opdeden met het contract. Voor de opdrachtgever, banken en investeerders lijkt DBFMO qua kosten beter uit te pakken. Dat leidt ertoe dat sommige opdrachtnemers momenteel niet staan te springen om nieuwe, complexe huisvestingsprojecten met de DBFMO-contractvorm, aan te gaan. Respondenten denken dat de opdrachtgever met het DBFMO-contract vaak een goede verhouding tussen prijs-kwaliteit realiseert. Deze partij behaalt rendement, en de klantorganisatie wordt ontzorgd. Veel wijzigingsprocedures kunnen wel wat van het rendement van de opdrachtnemer afsnoepen. Banken en investeerders zijn er, behoudens zeer uitzonderlijke situaties, van verzekerd dat ze een positief rendement behalen.

Het uitgangspunt van DBFMO is dat de risico's belegd worden bij de partij die ze binnen het project het beste zou (moeten) kunnen beheersen. In de praktijk betekent dat de risico's voor het grootste deel bij de opdrachtnemers liggen. Risico's vertalen zich altijd in **financiële risico's**. Opdrachtgevers en klantorganisaties geven aan dat bij prijsbepaling in de aanbestedingsfase, de opdrachtnemers een bepaald en gecalculeerd ondernemersrisico aangaan. Opdrachtnemers geven aan dat hier in het begin werd nog wel eens met 'een roze bril' naar gekeken door de opdrachtnemer, waardoor er later in het traject problemen ontstonden. Hoewel het inschatten en beprijzen van risico's een complexe opgave is, vooral in de aanbestedingsfase waar veel risico nemen de prijs kan drukken, hebben de meeste opdrachtnemers dit nu wel beter in de vingers. Bij investeren in kwaliteit en het vermijden van risico's hebben zowel opdrachtnemer als klantorganisatie baat; de opdrachtnemer op het vlak van beheersbaarheid, de klantorganisatie vanwege de kwaliteit van het gebouw en beschikbaarheid van de functionaliteiten. Banken, investeerders en LTA (een technisch adviseur, onafhankelijk van het consortium, ingeschakeld door financier) spelen een grote rol bij het bepalen van het risicoprofiel. Of het beleggen van de risico's bij de opdrachtnemer, vanuit de gedachte dat zij deze kunnen beheersen, wel redelijk en proportioneel is, wordt steeds vaker ter discussie gesteld. Men vraagt zich af of een andere verdeling van de risico's mogelijk is waarbij deze meer gedeeld worden door opdrachtgever, opdrachtnemer en klantorganisatie samen.

De ervaring is dat **de banken** zich vaak op grote afstand van het project bevinden. Per project zijn er verschillen in de betrokkenheid van de banken en de LTA. Soms wat intensiever, vaak wat meer op afstand. Op het moment dat de risico's in het project oplopen, bijvoorbeeld bij grote wijzigingen of problemen met beschikbaarheid, komen de banken direct in beeld vanwege de mogelijke risico's voor de terugbetaling van de leningen door een dreigend

faillissement van de opdrachtnemer. Zij monitoren vooral de F-component van het DBFMO-project, op basis van de informatie die zij aangeleverd krijgen van de LTA. Daarnaast sturen zij op de risicobeheersing binnen het project. Dit wordt overwegend ervaren als een positieve prikkel. De LTA is het meest intensief betrokken in de realisatiefase; in de exploitatiefase neemt de betrokkenheid af.

Samengevat lijkt het erop dat, met de geleerde lessen uit dit onderzoek in het achterhoofd, de DBFMO-contractvorm geschikt kan zijn voor grote, complexe (maar niet té complexe) huisvestingsprojecten. Een belangrijke voorwaarde is wel dat de contractvorm dan nader wordt geoptimaliseerd. De belangrijkste optimalisaties worden in de aanbevelingen besproken.

Aanbevelingen

Uit de conclusies van dit onderzoek kunnen enkele aanbevelingen afgeleid worden voor de toekomst van DBFMO bij huisvestingsprojecten van het Rijksvastgoedbedrijf. Hiermee kan dan mogelijk een "DBFMO 2.0" worden gecreëerd:

- **Onderzoek hoe professionele competenties structureel kunnen worden behouden en verbeterd.** DBFMO is een uitdagende contractvorm en vraagt veel van de competenties van de professionals uit de publieke en private sector. Steun vanuit de bestuurlijke achterban vanuit het besef dat het realiseren van een succesvol project een kwestie is van geven en nemen, omdat publieke en private belangen in elkaar overlopen, is voor elke professional in een DBFMO-project belangrijk. Dit is te belangrijk om aan het toeval te worden overgelaten. Er zijn al goede ervaringen met samenwerkingsafspraken, organisatiestructuren, escalatiemodellen die 'werken'. Mogelijk kan een deel hiervan ook contractueel worden uitgevraagd en vastgelegd.
- **Heroverweeg de F-component.** Vanuit het onderzoek rijst de vraag of het nog noodzakelijk is om externe financiering te realiseren om de realisatie en exploitatie te voorfinancieren, en vanuit de F-component druk te zetten op de opdrachtnemer. De rijksoverheid kan zelf tegen gunstigere voorwaarden lenen en kan zelf druk zetten op de opdrachtnemer vanuit de F-component. Daarnaast hebben opdrachtnemers beter leren omgaan met de eisen binnen DBFMO aan kwaliteit en beschikbaarheid. Het is in ieder geval belangrijk om de druk vanuit de F-component intact te houden.
- **Geef de risicoverdeling evenwichtiger vorm en inhoud.** Bij behoud van de F-component vindt een aantal respondenten dat de risico's niet meer onevenredig kunnen worden afgewenteld op de DBMO-consortia. Daar lijken mogelijkheden voor te bestaan die in de DBFMO-contractvorm zijn in te passen. Geopperd zijn bijvoorbeeld: anders delen van risico's voor factoren die niet te beheersen zijn (zoals lokale politieke besluitvorming), willekeur rond strenge toepassing van ontwerp-specificaties voorkomen, variëren met de private-financieringsfactor, realistische tijdbuffers waarbinnen

prestaties geleverd moeten worden en (meer) gefaseerde contracten. Er moet meer rekening worden gehouden met de meer risicovolle projecten, zoals combinaties van sloop, renovatie en nieuwbouw en verschillende gebruikersorganisaties met (zeer) uiteenlopende en (snel) veranderende eisen.

- **Herijk de O-component inzake facilitaire diensten.** In de exploitatiefase kan het verstandig zijn om bepaalde facilitaire diensten toch in beheer te houden bij de rijksoverheid. In het geval van DBFMO betreft dit ICT en beveiliging, onder andere vanwege de eisen die hieraan verbonden zijn. Momenteel loopt de harmonie tussen realisatie, beheer en facilitaire dienstverlening niet altijd optimaal.
- **Maak unproven innovaties beter mogelijk.** Momenteel worden innovaties alleen toegepast als die de financiële risico's niet merkbaar vergroten, tenzij deze in de aanbesteding al worden opgenomen. Aanbiedende consortia kunnen zich dan niet onderscheiden met nog niet 'bewezen' innovaties, terwijl het rijk juist ook haar inkoopmacht wil gebruiken om dat soort innovaties te versnellen. Ook kunnen ideeën pas in de ontwerpfase ontstaan. Mogelijk kan in een aanbesteding ruimte worden gecreëerd voor innovaties en wijzigingen waarbij de risico's gedeeld worden.

Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| Samenvatting | 3 |
| 1. Inleiding | 9 |
| 1.1 Leeswijzer | 9 |
| 2. Onderzoeksaanpak | 11 |
| 2.1 Doelstelling en afbakening | 11 |
| 2.2 Methoden | 12 |
| 3. Het systemische karakter van DBFMO | 15 |
| 3.1 Levenscyclusbenadering als drijvende kracht achter het systemische karakter van DBFMO | 15 |
| 3.2 De geleidende werking van de reguleringsinstrumenten | 16 |
| 3.3 De systemische benadering van samenwerking | 17 |
| 4. De unieke eigenschappen van huisvestingsprojecten | 21 |
| 4.1 Grotere complexiteit in de projectaanbesteding, -ontwikkeling en -exploitatie | 21 |
| 4.2 Architectonische kwaliteit van DBFMO-huisvestingsprojecten | 21 |
| 5. De opbrengsten van het onderzoek per factor | 23 |
| 5.1 Factor Tijd | 23 |
| 5.2 Factor Beschikbaarheid | 26 |
| 5.3 Factor Kwaliteit | 31 |
| 5.4 Factor Innovatie | 32 |
| 5.5 Factor Flexibiliteit | 35 |
| 5.6 Factor Samenwerking | 37 |
| 5.7 Factor Financiën | 41 |
| 5.8 Factor Risico's | 46 |
| 5.9 Factor Rol van de banken | 48 |
| 6. Conclusies en aanbevelingen | 53 |
| 6.1 Conclusies | 53 |
| 6.2 Aanbevelingen | 54 |
| Bijlagen | 57 |
| Bijlage 1 Overzicht van genoemde verbeter suggesties en aanbevelingen | 58 |
| Bijlage 2 Overzicht architectuurnominaties en -prijzen onderzochte huisvestingsprojecten | 60 |
| Bijlage 3 Begrippenlijst | 62 |
| Bijlage 4 Respondentenlijst | 64 |
| Bijlage 5 Vragenlijst en instructie evaluatie DBFMO-huisvestingsprojecten | 65 |
| Bijlage 6 Informed consent formulier | 67 |
| Bijlage 7 Referenties | 68 |



1. Inleiding

Het Rijksvastgoedbedrijf werkt sinds 2006 (renovatie van Korte Voorhout 7) met de contractvorm DBFMO om de huisvestingsprojecten van de rijksoverheid te realiseren. DBFMO staat voor **Design, Build, Finance, Maintain** en **Operate** en is een vorm van publiek-private samenwerking die door het Rijksvastgoedbedrijf wordt gehanteerd bij de realisatie van grote huisvestingsprojecten in het rijkshuisvestingsstelsel zoals rijkskantoren, justitiële inrichtingen en gerechtsgebouwen. Met het DBFMO-contract wordt ontwerp, bouw, financiering, onderhoud en de exploitatie van het gebouw onder de verantwoordelijkheid van de marktpartij gebracht met wie het contract wordt afgesloten, zij zijn de opdrachtnemer. Omdat onderhouden en opereren ook onderdeel uitmaken van het contract, hebben de contracten een lange looptijd, gemiddeld tussen de 20 en 30 jaar (Moolhuizen & Te Brake, 2015). Op dit moment heeft het Rijksvastgoedbedrijf 15 huisvestingsprojecten in de vastgoedportefeuille met een DBFMO-contract. Van deze 15 projecten zitten er 14 projecten in de onderhoud- en exploitatiefase van het DBFMO-contract. Intussen heeft het Rijksvastgoedbedrijf meer dan 15 jaar ervaring met deze contractvorm opgedaan met de lopende projecten, zowel in de ontwerp- en realisatiefase, als in de onderhoud- en exploitatiefase.

De laatste jaren klinkt er steeds meer kritiek op DBFM en DBFMO-contracten. DBFMO-contracten zouden de beoogde besparingen niet kunnen realiseren en een te hoog risicoprofiel hebben voor de markt (bijvoorbeeld als er vertraging optreedt), waarbij opdrachtnemers forse verliezen kunnen lijden. Daarnaast komt echte innovatie lastig tot stand en is er te weinig flexibiliteit binnen het contract om mee te kunnen bewegen met veranderingen in de exploitatiefase (Chao, 2017; Hertogh & Hombergen, 2018). Dit is slechts een greep uit de kritiek die voortkomt uit negatieve ervaringen in projecten met een DBFMO-contract. Ondanks dat zijn er ook genoeg voorbeelden te noemen van projecten met DBFMO die succesvol verlopen en partijen die graag werken met DBFMO (Feijen, 2021; Redactie PPS Netwerk NL, 2021). Op dit moment is het lastig om voor huisvestingsprojecten vanuit verschillende perspectieven te beoordelen hoe de DBFMO-contracten presteren.

Voor infrastructuurprojecten is dit inmiddels wel mogelijk. In het onderzoek *Leren van 15 jaar DBFM-projecten bij RWS* werd de prestatie van DBFM-contracten bij infrastructuurprojecten van Rijkswaterstaat

geëvalueerd. Dit onderzoek werd uitgevoerd Erasmus School of Social and Behavioural Sciences (ESSB), GovernEUR | Erasmus Universiteit Rotterdam en Rijksuniversiteit Groningen. In dit onderzoek zijn de huisvestingsprojecten destijds niet behandeld (Koppenjan et al., 2020).

Omdat er in de praktijk veel behoefte is om de prestatie van het DBFMO-contract bij huisvestingsprojecten in beeld te brengen hebben het Rijksvastgoedbedrijf en de Koninklijke Bouwend Nederland opdracht verleend om de DBFMO-contractvorm bij huisvestingsprojecten te laten evalueren door de uitvoering van een kwalitatief onderzoek. Samenvattend zijn er twee belangrijke redenen waarom een evaluatie van DBFMO bij huisvestingsprojecten een relevante bijdrage kan leveren:

1. De evaluatie levert objectieve informatie waarmee de discussie over de toekomst van aanbesteden en contracteren bij huisvestingsprojecten kan worden gevoerd. De evaluatie draagt eraan bij dat de besluitvorming op een objectieve informatiebasis kan worden gebaseerd.
2. Momenteel ontbreekt er een overkoepelende evaluatie van de prestatie van het DBFMO-contract bij huisvestingsprojecten waarbij de perspectieven vanuit de overheid, marktpartijen, klanten en financiers worden vertegenwoordigd.

1.1 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van deze rapportage wordt de aanpak van het onderzoek behandeld. Hierna wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op het systemische karakter van DBFMO. In hoofdstuk 4 worden de unieke eigenschappen van huisvestingsprojecten besproken, en wordt de architectonische kwaliteit van de gebouwen behandeld die in het onderzoek betrokken zijn. In hoofdstuk 5 worden de resultaten gepresenteerd van de evaluatie van de 9 factoren bij DBFMO-contracten voor huisvestingsprojecten. We besluiten met hoofdstuk 6 waarin de conclusies en aanbevelingen worden gepresenteerd.



2. Onderzoeksaanpak

In dit hoofdstuk wordt de doelstelling van het onderzoek gepresenteerd, zoals vooraf afgestemd tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Daarnaast wordt afgebakend wat er precies in dit onderzoek aan bod komt, denk daarbij aan de vragen, factoren en projecten die worden onderzocht. Verder wordt de onderzoeksmethode gepresenteerd, waarmee inzichtelijk wordt hoe de onderzoeksresultaten tot stand zijn gekomen.

2.1 Doelstelling en afbakening

Het doel van de evaluatie is het verzamelen en delen van ervaringen met het presteren van DBFMO-contracten bij huisvestingsprojecten en het formuleren van aanbevelingen voor de toekomst. Door een brede groep met betrokkenen te interviewen, vanuit de perspectieven opdrachtgevers, opdrachtnemers, klantorganisaties en financiers ontstaat een overkoepelend beeld van de prestatie van DBFMO-contracten bij huisvestingsprojecten. Specifiek worden er vier onderdelen onderzocht:

1. De opvattingen van betrokken partijen over de mate waarin bij huisvestingsprojecten, die met een DBFMO-contract worden uitgevoerd, aan de verwachtingen wordt voldaan die aan DBFMO-contracten en met name de M- en O-componenten worden toegeschreven.
2. De factoren en mechanismen die een rol spelen bij het verklaren hiervan.
3. Concrete aanbevelingen die door het Rijksvastgoedbedrijf kunnen worden ingezet bij het contractbeheer van bestaande DBFMO-projecten.
4. Het leveren van een bijdrage aan de discussie over de toekomst van DBFMO bij de realisatie van huisvestingsprojecten in Nederland.

In deze evaluatie wordt hetzelfde in de kern hetzelfde evaluatiekader gehanteerd als bij het voorgaande evaluatieonderzoek naar infrastructuurprojecten. Het betreft immers hetzelfde type contract. Huisvestingsprojecten hebben echter een ander karakter dan infrastructuurprojecten, waardoor het evaluatiekader voor dit onderzoek is toegespitst op huisvestingsprojecten. Het kader bestaat uit 9 criteria:

1. **Tijd:** Bevordert DBFMO dat projecten op tijd worden opgeleverd?
2. **Kwaliteit:** Realiseert DBFMO meer proces- en productkwaliteit en heeft de levenscyclusbenadering effect op de kwaliteit in de M- en O-fase?
3. **Financiën:** Bevordert DBFMO dat projecten binnen budget worden gerealiseerd en dat de opdrachtnemers een aanvaardbaar rendement realiseren?
4. **Innovatie:** Heeft DBFMO geleid tot meer of minder innovaties en optimalisaties?
5. **Beschikbaarheid:** Heeft het beschikbaarheidsinstrumentarium geleid tot een andere aanpak van opdrachtnemers en een hogere beschikbaarheid?
6. **Flexibiliteit:** Zijn DBFMO-contracten voldoende flexibel om wijzigingen in het project te kunnen verwerken?
7. **Samenwerking:** Heeft DBFMO geleid tot een betere samenwerking ten opzichte van andere contractvormen?
8. **Risico's:** Heeft DBFMO invloed gehad op het risicoprofiel van de projecten en hoe deze worden beheerst?
9. **De banken:** Wat is de rol van de banken en de Lenders' Technical Advisor (LTA) binnen DBFMO en hoe heeft deze rol bijgedragen aan risicobeheersing binnen de projecten?

Het onderzoek behandelt 14 huisvestingsprojecten van het Rijksvastgoedbedrijf. Deze projecten bevinden zich in de onderhoud- en exploitatiefase (M&O-fase). De DBFMO-portefeuille van het Rijksvastgoedbedrijf met huisvestingsprojecten omvat rijkskantoren, justitiële inrichtingen, gerechtsgebouwen en een museum¹.

¹ De nieuwbouw van het kantoor voor het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en het agentschap van het College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (CBG) is in dit onderzoek niet meegenomen.

| | Project | Startjaar constructie | Consortium | Categorie Rijkshuisvestingstelsel |
|----|-------------------------------|-----------------------|--------------------|-----------------------------------|
| 1 | Korte Voorhout 7 | 2007 | Safire | Kantoren |
| 2 | Kromhoutkazerne | 2008 | Komfort | Defensie |
| 3 | Belastingkantoor Doetinchem | 2008 | Facilicom | Kantoren |
| 4 | Detentiecentrum Rotterdam | 2008 | DC16 | Specialties |
| 5 | Belastingdienst/DUO Groningen | 2009 | DUO ² | Kantoren |
| 6 | Justitieel Complex Schiphol | 2012 | Poort van Schiphol | Specialties |
| 7 | Nationaal Militair Museum | 2012 | Heijmans PPP | Defensie |
| 8 | Justitieel Complex Zaandam | 2013 | Pi2 | Specialties |
| 9 | Hoge Raad der Nederlanden | 2013 | Poort van Den Haag | Specialties |
| 10 | Bezuidenhoutseweg 30 | 2014 | Facilicom | Kantoren |
| 11 | Rijnstraat 8 | 2014 | Poort Centraal | Kantoren |
| 12 | De Knoop | 2015 | R Creators | Kantoren |
| 13 | Rechtbank Breda | 2015 | InBalans | Specialties |
| 14 | Rechtbank Amsterdam | 2017 | NACH | Specialties |

2.2 Methodes

Ieder DBFMO-huisvestingsproject heeft een uniek karakter. De projecten onderscheiden zich in ontwerp, aard van werkzaamheden (renovatie, nieuwbouw of beide), functie van het gebouw (rijkskantoor, gerechtsgebouw, justitiële inrichting en museum), betrokken partijen in verschillende fasen van het project en de ontwikkelingen in het project die zich voordoen gedurende de looptijd van het contract. Naast het ontbreken van een overkoepelende evaluatie van DBFMO bij huisvestingsprojecten, zijn ervaringen met de DBFMO-contractvorm per huisvestingsproject ook beperkt inzichtelijk.

In dit evaluatieonderzoek zijn de inzichten over DBFMO van de opdrachtgever, opdrachtnemers, klantorganisaties en financiers de belangrijkste bron van informatie. Het verzamelen en analyseren van deze data is belangrijk om tot betrouwbare resultaten te komen die een breed en gedeeld beeld geven van de prestatie van DBFMO-contracten bij huisvestingsprojecten, de ervaringen van betrokkenen en de meerwaarde van deze contractvorm. In dit onderzoek te komen wordt gebruik gemaakt van kwalitatieve dataverzameling. Deze respondenten zijn werkzaam bij opdrachtgever, opdrachtnemers, klantorganisaties of financiële instellingen en betrokken bij huisvestingsprojecten van het Rijksvastgoedbedrijf met een DBFMO-contract.

| Perspectief | Aantal interviews |
|---|-------------------|
| Opdrachtgever | 7 |
| Opdrachtnemers | 17 |
| Klantorganisaties | 9 |
| Financiële instellingen | 2 |
| Totaal | 35 |
| Totaal aantal respondenten ² | 41 |

TABEL 1 | Overzicht interviews per perspectief

Doordat al deze perspectieven zijn betrokken is er een breed beeld ontstaan van het presteren van DBFMO bij huisvestingsprojecten en de ervaringen hiermee vanuit de praktijk. De inzichten hebben betrekking op de 9 criteria uit het evaluatiekader.

Het evaluatieonderzoek is begeleid door een stuurgroep van 5 personen met vertegenwoordigers van het Rijksvastgoedbedrijf, Koninklijke Bouwend Nederland, BAM en Heijmans. De stuurgroep heeft ongeveer om de vier weken overleg gehad waarbij het bewaken en bespreken van de voortgang van het onderzoek centraal stond. De stuurgroep is gedurende de looptijd van het onderzoek in de gelegenheid geweest om de onderzoekers te ondersteunen en om inhoudelijk richting te geven aan het onderzoek. De respondenten in dit onderzoek zijn geselecteerd door de stuurgroep. Zo hebben de onderzoekers de kennis en contacten van de stuurgroep kunnen benutten om de juiste respondenten voor dit onderzoek te identificeren en benaderen voor een diepte-interview (zie bijlage 2).

² Er is een aantal duo-interviews afgenomen.

De respondenten zijn voorafgaand aan de uitnodiging voor een diepte-interview per mail geïnformeerd over het onderzoek. Hierna zijn zij per mail uitgenodigd voor een diepte-interview. De meeste diepte-interviews zijn online afgenomen, enkele zijn afgenomen op locatie. Met alle respondenten zijn de 9 criteria uit het evaluatiekader voor DBFMO besproken. Daarnaast heeft iedere respondent aan het einde van het interview lessen en aanbevelingen kunnen delen voor de toekomst van DBFMO (zie bijlage 3). De interviews geven beeld van professionals met vaak jarenlange ervaring met DBFMO die elk hun eigen perspectief en interpretatie hebben gegeven van ervaringen met hun DBFMO-project(en) hebben meegemaakt. De diepte-interviews zijn met toestemming van de respondent opgenomen. Na afloop van het diepte-interview is de procedure doorlopen met de respondent.

De diepte-interviews zijn handmatig getranscribeerd en ter goedkeuring teruggestuurd naar de respondenten, met een informed consent-formulier (zie bijlage 4). De respondent mocht aanpassingen maken die werden overgenomen in het definitieve transcript. Na goedkeuring van de respondent op het transcript en ondertekening van het informed consent-formulier werd het interview toegevoegd aan de dataset. Na het ontvangen van alle 35 diepte-interviews zijn de transcripten gecodeerd met het softwareprogramma Atlas TI. Op basis van deze analyse zijn de resultaten uitgewerkt per factor en zijn vervolgens conclusies en aanbevelingen geformuleerd. De bevindingen zijn geanonimiseerd zodat zij niet tot individuen of projecten zijn te herleiden.





3. Het systemische karakter van DBFMO

Het onderzoek richt zich op gebouwen die met het DBFMO-contract tot stand komen. Een belangrijk kenmerk van de DBFMO-contractvorm is het systemische karakter, veel hangt met veel samen. Dat geldt niet alleen voor de inhoudelijke componenten van het contract maar ook in de verschillende projectfasen en voor de relaties tussen contractpartijen. Gedurende de looptijd van het contract zijn zij afhankelijk van elkaar voor het slagen van het project, voor een goede samenwerking en een goed functionerend gebouw in de onderhouds- en exploitatiefase. Het DBFMO-contract geeft vorm aan (een deel van) het netwerk van publiek-private partijen die een langjarige verbinding met elkaar aangaan. Zo heeft DBFMO veel invloed op de structuur en het functioneren van het institutionele landschap rondom de aanbesteding, de realisatie, het beheer en onderhoud, en ook de dienstverlening voor de huisvestingsprojecten van de rijksoverheid.

We beschrijven het systemische karakter van de DBFMO-contractvorm aan de hand van 1) de levenscyclusbenadering als drijvende kracht, 2) de geleidende werking van de reguleringsinstrumenten en 3) de systemische benadering van samenwerking.

3.1 Levenscyclusbenadering als drijvende kracht achter het systemische karakter van DBFMO

De levenscyclusbenadering kan opgevat worden als de drijvende kracht achter het systemische karakter van de DBFMO-contractvorm. Deze benadering zorgt voor verbinding tussen dialoog-, realisatie- en exploitatiefase, in tegenstelling tot 'traditionele' contracten waarin het opdrachtnemende consortium zich na realisatie terugtrekt uit het project. Specificaties, keuzes en besluiten in de eerdere fasen werken door in de volgende fase. Een winnend, innovatief ontwerp moet na de aanbestedingsfase, daadwerkelijk gebouwd worden; een tijdig opgeleverd gebouw, moet in de exploitatiefase functioneel zijn en over een lange periode, ook blijven.

Het lijkt evident dat de levenscyclusbenadering enorme voordelen kan bieden voor zowel publieke, als private en financierende partijen. DBFMO creëert een systeem met partijen die afhankelijkheden vandaag al voelen, zelfs als die zich pas in de toekomst manifesteren. De partijen moeten tijdens de realisatie- en exploitatiefase hard aan de slag blijven, om gedurende de looptijd, de financiële vruchten te kunnen plukken. Als aan het

begin verliezen zijn geleden, kan dat aan het eind dus ook weer worden rechtgezet. Belangrijke voorwaarde is wel dat de prestatie-eisen van een gebouw voldoende stabiel zijn en blijven. Publieke opdrachtgevers en gebruikersorganisaties kunnen langjarig verzekerd zijn van een goed functionerend gebouw en dito dienstverlening, tegen een afgesproken beschikbaarheidsvergoeding. Het contract zorgt als het ware dat de onderlinge afhankelijkheden van de toekomst vandaag al financieel gevoeld worden, waardoor langjarige verbindingen ontstaan, over publiek-private grenzen heen.

“Maar ik denk dat het in een traditionele situatie misschien wel nog lastiger zou zijn geweest, omdat je dan op afstand met een bouwer moet gaan praten. Die misschien zegt, ja je hebt garantie voor twee jaar en daarna zoek je het maar uit, bij wijze van spreken”

RESPONDENT 12, PUBLIEK/GEbruikersORGANISATIE (FACILITAIR MANAGEMENT)

“(…) Dat het efficiënter en goedkoper is om de maintenance en de operations sowieso meteen mee te nemen. Zodat je niet een D&B-project hebt, en dat je dan zelf de maintenance gaat lopen doen, en dan erachter komt dat het eigenlijk toch helemaal niet handig is. Je kan als aanbesteder denk ik nooit het zo in elkaar steken dat automatisch al door de bouwer de beste materialen. (...) Dan moet je ten eerste die kennis hebben en je moet het dan ook nog contractueel allemaal dichtzetten. (...) Want ze kunnen nu wel iets uitvragen wat twintig jaar mee moet gaan, maar als die partij dan niet verantwoordelijk is daarvoor (...). Dan kun je nooit neer terugkomen bij die bouwer. Dus ik geloof wel in die efficiency van DBMO. En of je daar de F bijdoet, dat is weer een ander verhaal, maar in ieder geval die langetermijncontracten, daar geloof ik zeker in.”

RESPONDENT 15, PRIVAAT/FINANCIER (SPC)

De invloed van de levenscyclusbenadering op de beschikbaarheid is aanzienlijk. Vertragingen of verkeerde keuzes kunnen negatief doorwerken in de gehele looptijd van het project omdat ze het beschikbaarheidsinstrumentarium activeren, in de zin dat er kortingen gegeven worden als er niet aan de beschikbaarheid wordt voldaan, of als de toegestane hersteltijd wordt overschreden. In de realisatiefase wordt vaak voor de nieuwste technologieën en materialen gekozen. Want als deze niet blijken te werken of nadelen in het gebruik vertonen, loopt het consortium risico op tekortkomingen waaraan forse kortingen verbonden zijn. Dat maakt de financiers op hun beurt weer ongerust dat de terugbetaling van de leningen in gevaar kan komen. In dat opzicht kunnen de financiële prikkels in het beschikbaarheidsinstrumentarium gerust opgevat worden als een ‘samendwingende’ factor. Het spel rond de verdeling van financiën zorgt ervoor dat partijen ‘tot elkaar veroordeeld zijn’ en het project in de samenwerking kunnen maken of breken. Een respondent geeft het volgende voorbeeld:

“(…) In het begin toen het gebouw net open was, waren er heel veel kortingen gegeven door de opdrachtgever, omdat er de beveiligingsinstallatie niet werkte. En als dat dan twee keer meer is aan kortingen, dan dat je aan beschikbaarheidsvergoeding krijgt (…), ja, dan wordt er netjes door de banken aan mij opdracht gegeven om een onderzoek te doen om het contract te gaan ontbinden. Nou, daar word je niet vrolijk van.”

RESPONDENT 34, PRIVAAT/PROCES- EN CONTRACTMANAGEMENT (SPC).

3.2 De geleidende werking van de reguleringsinstrumenten

Het systemische karakter van DBFMO komt tot uiting in de ‘checks and balances’ die de contractvorm bevat en kenmerken. De belangrijkste reguleringsinstrumenten die de ‘checks and balances’ tussen de publieke en de private partijen waarborgen zijn het beschikbaarheidsinstrumentarium en de wijzigingsprocedure met het verzoek tot wijziging (VTW) als voornaamste instrument.

Het beschikbaarheidsinstrumentarium helpt om alle partijen gedurende de projectontwikkeling en exploitatiefase in hun rol te houden en probeert daarmee de risico’s zoveel mogelijk te beperken. Op hoofdlijnen werkt het beschikbaarheidsinstrumentarium als volgt. Na het aanbestedingsproces volgt de gunningsbeslissing en voor de winnende partij de ondertekening van de overeenkomst. De opdrachtgever verleent het aanvancertificaat (AC) aan het geselecteerde consortium wanneer voldaan is aan de voorwaarden van de voorbereidende fase (zie Certificatenplan). Daarna start de realisatiefase die afgesloten wordt met het afgeven van het beschikbaarheidscertificaat (BC). Daarna volgt een (bij voorkeur korte) periode waarin toegewerkt wordt naar een volledig functioneel gebouw en bijbehorende dienstverlening waarvoor een voltooiingscertificaat (VC) wordt afgegeven. Daarna begint (formeel) de exploitatiefase. In het onderstaande schema wordt een overzicht van projectfasen, certificaten, bijbehorende kortingen en controlemechanismen gepresenteerd. Daarbij is de realisatiefase in twee delen opgedeeld, het eerste deel omvat de oplevering van het gebouw waarvoor het BC wordt afgegeven, het tweede deel is de periode waarin eventuele restpunten worden opgelost, waarna het VC door de opdrachtgever wordt verstrekt.

| Fase | Vergoedingen | Korting | Certificaat | Controlemechanisme |
|---------------|--|--|------------------------------|---|
| Aanbesteding | Een deel van de uitwerking van de geselecteerde inschrijvingen wordt betaald | n.v.t. | Aanvangscertificaat | Outputspecificaties |
| Realisatie; a | Mijlpaal-vergoedingen | Korting op niet halen mijlpalen | Beschikbaarheids-certificaat | Monitoringssystematiek mijlpalen |
| Realisatie; b | n.v.t. | Korting op niet-weggewerkte restpunten | Voltooiingscertificaat | Restpuntenlijst |
| Exploitatie | Maandelijkse bruto beschikbaarheids-vergoedingen | Korting op niet-beschikbaarheid van functionaliteiten en dienstverlening | n.v.t. | Periodieke ‘metingen’ gebouw, functionaliteiten en dienstverlening. Hersteltijdenregime |

Het DBFMO-contract kent een standaardwijzigingsprocedure die in werking wordt gesteld als er veranderingen nodig zijn; dit wordt een Voorstel tot Wijziging (VTW) genoemd. De outputspecificaties bepalen wat de wijziging inhoudt en aan welke eisen het moet voldoen. Wijzigingen kunnen zich voordoen gedurende alle fasen van de projectontwikkeling en raken alle betrokken partijen, zowel de opdrachtgever en het opdrachtnemende consortium, als de financiers. Het kan gaan om wijzigingen die binnen het lopende contract kunnen worden opgevangen of om wijzigingen van het contract zelf. Wijzigingen brengen kosten met zich mee en kunnen het risicoprofiel van het project beïnvloeden. Als de wijzigingen voortvloeien uit veranderingen van de outputspecificaties door de opdrachtgever dan ligt voor de hand dat de daarmee gemoeide kosten, ook door de opdrachtgever worden gedragen. Daarbij is transparantie tussen de contractpartijen over de kostenopbouw erg belangrijk voor het onderlinge vertrouwen omdat zij gedurende de looptijd aan elkaar verbonden zijn en er dus sprake is van gedwongen winkelnering. Een wijziging kan het risicoprofiel van het project gedurende zijn looptijd veranderen. Een VTW zal dan ook tot een directe reactie van de financiers leiden die de LTA zullen inschakelen om de gevolgen van de voorgestelde wijziging op het risicoprofiel van het project te bepalen. Indien het risico door de wijziging hoger wordt ingeschat, zal dit consequenties voor het opdrachtnemende consortium hebben doordat zij meer risico-opslag moeten gaan betalen. De vraag is of zij op hun beurt deze extra kosten (deels) bij de opdrachtgever kunnen doorbelasten. Daarover zullen contractpartijen overeenstemming moeten bereiken.

3.3 De systemische benadering van samenwerking

De samenwerking binnen de kaders van een DBFMO-contract is complex vanwege uiteenlopende en soms zelfs conflicterende belangen die in de verschillende fasen van de projectontwikkeling en -exploitatie en over de fasen heen, aan de orde zijn. De volgende zeven partijen (a t/m g) streven elk, deels contrasterende, belangen na:

- Opdrachtgever (het RVB) (a): een gebouw beschikbaar laten maken volgens de wensen van de gebruikers (programma van eisen, oftewel outputspecificaties), tegen aanvaardbare kosten, en met een restwaarde.
- Gebruikersorganisaties van rijksgebouwen (b): vaak meerdere groepen met veranderende wensen over de functionaliteiten van het gebouw, die deels moeilijk in te passen zijn, en deels makkelijk.
- Marktconsortium (SPC) (c): deze wensen zo snel mogelijk beschikbaarheid met daarna een stabiele cashflow. Binnen het consortium zijn er ook contrasterende belangen:
 - De EPC (d) (ontwerp en bouw): hun belang is het gebouw gecertificeerd krijgen binnen de deadline, waarbij naast het programma van eisen ook de wensen van het toekomstige onderhoud en faciliteiten belangrijk zijn; uitvoeren van wijzigingen aan het gebouw in de M&O-fase
 - De MTC (e) (onderhoud en facilitair): zorgen dat het gebouw, en de faciliteiten erin, blijven voldoen aan de outputspecificaties, met minimale kosten
 - De financiers (f) (vaak banken en pensioenfondsen): deze hebben vooral oog voor het behalen van hun eigen rendement (door het voorkomen van grote financiële risico's, met name dat van faillissement van de SPC).
- Vaak zijn er ook facilitaire bedrijven (g) die buiten de DBFMO om actief zijn in hetzelfde gebouw, en die ook afhankelijk zijn van de functionaliteiten van het gebouw, die ze soms zelf realiseren en beheren (ICT, beveiliging)

Over de levenscyclus van een DBFMO-contract veranderen de rol en belangen van deze spelers (a) – (g). Zo zijn gebruikers veelal indirect gerepresenteerd in de aanbestedingsfase, waardoor daadwerkelijke gebruikers zich niet altijd eigenaar voelen van het programma van eisen. De opdrachtgever is zeer actief in de periode van voorbereiding tot en met beschikbaarheidsstelling; daarna vooral alleen als er iets 'aan de hand' is, zoals onvoldoende beschikbaarheid en kortingen. De interactie tussen gebruikers en de MTC intensiveert pas na de in gebruik name. Partijen in het consortium die pas in de M&O-fase operationeel worden, worden veelal vanaf het begin betrokken om in het ontwerp rekening te houden met de kosten in de M&O-fase, maar voor externe bedrijven (g) gaat dat soms minder soepel. Niet bij alle projecten is dit op dezelfde manier gegaan, en soms ging het met vallen en opstaan. De belangen zijn vaak erg groot, en de contractuele verplichtingen worden achteraf niet altijd als eenduidig of eerlijk ervaren. Er kan ook licht ontstaan tussen de contractuele werkelijkheid en de praktijk in het gebouw.

“Als je aan de voorkant goede afspraken met elkaar maakt en probeert een beetje weg te blijven en te kijken naar waar heeft iedereen nou belang bij? En gaan we zoeken naar de oplossing die iedereen zijn belang dient, dan kom je er vaak wel uit. Maar op het moment dat er eenmaal hoge kortingen zijn ontstaan. Ja, dan is het aan onze kant eigenlijk niet te doen om dan coulant te zijn. Want het contract is het contract, en waarom zouden wij die daar ineens coulant in moeten zijn? En dan kan het bij de opdrachtnemer heel erg voelen van, ja hier gaat onze winst van het jaar. Waarom doe je ons dit aan?”

RESPONDENT 14, PUBLIEK/OPDRACHTGEVER

“Wij hebben een rechtsverhouding als consortium met het RVB. Het RVB zorgt dat er hier gebruikers in zo'n pand komen. We hebben geen rechtsverhouding eigenlijk met die eindgebruikers, waar we wel dagelijks, bijna elk uur mee te maken hebben natuurlijk. Dus dat is wel een beetje een driehoek waar je in werkt”.

RESPONDENT 23, PRIVAAT/OPDRACHTNEMER (MTC)

“Ik heb op een gegeven moment wel geleerd dat als je te dicht in de buurt van de Haagse politieke vierkante kilometer komt (...) dan gebeuren er dingen die ook het Rijksvastgoedbedrijf niet onder controle heeft. Er ontstaat allerlei politieke druk, die eigenlijk niet te beheersen is. Waarvan natuurlijk de reflex in eerste instantie is, de aannemer moet dat maar oplossen.”

RESPONDENT 27, PRIVAAT/OPDRACHTNEMER (SPC)

Ondanks de (deels) contrasterende belangen maken de ‘checks and balances’ die het DBFMO-contract kenmerken, de betrokken partijen gedurende de gehele looptijd van het contract afhankelijk van elkaar, wat een verbindend effect heeft: ze moeten gaan samenwerken. Goede samenwerking is cruciaal voor de prestaties van DBFMO op alle criteria. Het gaat enerzijds om de samenwerking tussen de publieke en private partijen en anderzijds om onderlinge samenwerking aan uitsluitend publieke partijen (bijvoorbeeld tussen opdrachtgever en gebruikersorganisaties) en uitsluitend private partijen (bijvoorbeeld tussen opdrachtnemer(s) en onderaannemers). De strategische samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer waarin het gebruikelijk is dat gebruikers ook aansluiten, leidt tot een onderlinge afhankelijkheid gedurende de gehele looptijd van het project.

De samenwerking tussen de publieke partijen binnen een DBFMO-contract wordt meestal vormgegeven door regelmatige overleggen tussen de verschillende gebruikersgroepen en de opdrachtgever. Als in hetzelfde gebouw ook facilitaire dienstverleners actief zijn die buiten het DBFMO-contract zijn gehouden (beveiliging, ICT) dan is hun samenwerking met het consortium ook belangrijk, en waar nodig moet dit dan ook kunnen worden opgetild naar het strategische overleg tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

De samenwerking tussen de private partijen binnen het consortium is verschillend georganiseerd. Hier is het reguleringsinstrument dat onderlinge afhankelijkheden creëert, de wijze waarop onderling winst- en verlies wordt gedeeld, ook over de levenscyclus heen. Als een DBFMO-consortium door een slimigheid in het ontwerp kosten kan besparen die zich pas laat in de M&O-fase uitbetalen, kan hij daarvoor in de aanbestedingsfase toch al financieel beloond worden. Het opdrachtnemende consortium dat de realisatie- en de facilitaire fase uitvoert, heeft de financiële positie en de handelingsvrijheid om met het rendement te schuiven tussen de realisatie- en de exploitatiefase. Voor zover we hebben achterhaald heeft ieder consortium een gedeelde winst- en verliesrekening opgezet, maar de wijze waarop onderlinge verrekeningen worden gedaan verschilt toch sterk. Dit uit zich vooral in het onderling afwentelen van risico’s.

In de meeste gevallen ontwikkelt de samenwerking binnen het contract zich tot een soort ‘koepel’ van vertrouwen, een ruimte waar de tegenstelling tussen publiek en privaat voor de contractduur vervaagt. Ondanks de dreigende afwenteling slaagt men erin informatie te delen over ieders positie die men wederzijds ook vertrouwt. Men weet immers dat er nog lang te gaan is in hetzelfde ‘schuitje’, en niemand heeft belang bij voortijdig beëindigen. De omgang met risico’s blijkt een dominant mechanisme in de samenwerkingsprocessen te zijn. De omgang varieert van het hanteren van het redelijkheidsprincipe bij de verdeling van risico’s tot het volledig afwentelen ervan. Het hanteren van het redelijkheidsprincipe (het delen van tegenvallers en meevallers) steunt op transparantie over financiële (en politieke) gevolgen aan beide kanten. Die transparantie wordt gestimuleerd door de lange duur van het contract. Wanneer het afwentelen van risico’s wordt gekozen als omgangsvorm is transparantie juist niet handig. Tussen opdrachtgever en opdrachtnemer zal de eerste de ruimte hebben om risico’s af te wentelen op de opdrachtnemer. Een opdrachtnemer zal hiertegen niet snel ageren – met arbitrage als ultieme uitkomst – omdat de relatie met de opdrachtgever verder reikt dan een enkele DBFMO. Zolang een faillissement van de SPC niet aan de orde is, zal de opdrachtnemer de kaarten tegen de borst houden en geen openheid van zaken geven. Afwenteling ligt nog meer voor de hand binnen het consortium, bijvoorbeeld van banken op de andere leden van de SPC, en van SPC op MTC en op EPC. In dit krachtenveld worden partijen onder aan de ‘afwentelingsladder’ beloond voor het niet laten zien of ze in de buurt van faillissement komen. De MTC en EPC hebben ook in dat opzicht de zwakste positie: ze zijn volgens sommige respondenten vervangbaar zonder dat het contract als geheel hoeft te worden ontbonden. Anderen zijn het daar niet mee eens en wijzen op het belang van continuïteit van betrokken organisaties én professionals. Samenwerking ontwikkelt zich namelijk als samenbindende factor over de grenzen van projectfasen en organisaties heen.

“Wat ik vaak wel merk is, dan heb je iets bedacht samen, en zodra je het project geclosed hebt, dat er dan van alle kanten veel meer mensen bij komen, zowel bij het Rijksvastgoedbedrijf als bij het consortium. En dan moeten er allemaal weer nieuwe relaties ontstaan. En daar zie je vaak waar de uitdaging zit op samenwerking. Want die moeten allemaal iets gaan uitvoeren wat een ander bedacht heeft eigenlijk. En dan moet je wel een relatie opbouwen met elkaar. En dat terwijl dan juist de druk erop is gekomen, want je hebt geclosed en dan moet het snel af. Dus je moet dan onder druk een relatie beginnen op te bouwen.”

RESPONDENT 15, PRIVAAT/FINANCIER (SPC)

Ook aan publieke kant wordt gewezen op het belang van continuïteit van mensen en relaties.

“(…) Daar zit toch soms best nog wel een knip in, wat je ook merkt qua betrokken personen natuurlijk. En je hebt een andere dynamiek in zo’n realisatiefase dan in zo’n exploitatiefase. Voor ons kwamen die projecten ook allemaal een beetje tegelijk, en was het allemaal nieuw. En we hebben natuurlijk ook geleerd, van hoe kunnen wij dan toch als exploitatiekant eerder betrokken zijn tijdens de realisatie, om te borgen dat je straks een vliegende start kan maken?”

RESPONDENT 29, PUBLIEK/OPDRACHTGEVER

Het is beter om samen te werken en eerlijke en complete informatie geven als de ander er om vraagt. In enkele gevallen raakt het vertrouwen rond de beschikbaarheidsstelling beschadigd. Dat leidt tot arbitragezaken. Het wantrouwen escaleert dan in een structureel moeizame verhouding. Het kost dan jaren om het vertrouwen min of meer te herstellen. De tegeltjeswijsheid ‘vertrouwen komt te voet en gaat te paard’ wordt daarin bevestigd. Diverse respondenten zien het direct grijpen naar juridische procedures daarom als beginnersfouten.

Respondenten wijzen op de wederkerigheid in opstelling en gedrag die nodig is om als partners langjarig met elkaar verbonden te zijn in de aanbestedingsfase, realisatiefase en exploitatiefase. Als er bepaalde eisen gesteld worden aan de projectpartners, dan is het van belang zelf ook aan deze eisen te kunnen voldoen, bijvoorbeeld als het gaat om communicatie, betrouwbaarheid, samenwerkingsbereidheid en het vermogen te blijven zoeken naar gezamenlijke oplossingen voor gerezen problemen.

“Integraal aanbesteden (…) vraagt aan onze kant dat wij in de voorbereiding van de uitvraag die integraal voorbereiden (...). Maar om echt één integrale uitvraag te produceren, is voor ons net zo’n uitdaging als het voor de markt is om een integraal aanbod te doen. Dat gold ook voor partnerschap. Toen wij eraan begonnen was er een coach die wij ingeschakeld hebben, die zei: ‘Ja, jij wil dus een goede partner, dat vraagt ook veel van jezelf. Dus integraal werken, als je dat aan de contractpartij vraagt. Jij moet zelf ook integraal werken. En als je dat niet lukt, dan kun je dat terugzien in talloze VTW’s die je dan mag verwachten.’ En wij hebben ook wel VTW’s gehad hoor, dat waren VTW’s meer ter verduidelijking en heel weinig met de financiële componenten. Dus dat was heel mooi, we hebben maar 1% meerwerk gehad.”

RESPONDENT 25, PUBLIEK/OPDRACHTGEVER





4. De unieke eigenschappen van huisvestingsprojecten

Eerder is verwezen naar het evaluatieonderzoek naar de toepassing van DBFM bij infrastructuurprojecten dat voor Rijkswaterstaat en Koninklijke Bouwend Nederland is uitgevoerd. Hoewel we voortbouwen op het evaluatieonderzoek van DBFM bij infrastructuurprojecten besteedt deze evaluatie meer aandacht aan de M&O-fase van huisvestingsprojecten. De huisvestingsprojecten blijken ten opzichte van infrastructuurprojecten andere eigenschappen te hebben en brengen andere uitdagingen met zich mee, ondanks dat zij volgens dezelfde contractvorm zijn aanbesteed. We beschrijven hier kort de grotere complexiteit en de invloed van architectonische kwaliteit.

4.1 Grotere complexiteit in de projectaanbesteding, -ontwikkeling en -exploitatie

Juist doordat gebruikers zich bij gebouwen wel en laten gelden dan bij infrastructuurprojecten, is er sprake van een grotere complexiteit en de noodzaak tot meer op de gebruiker afgestemd maatwerk. Door een respondent wordt het als volgt verwoord:

“Ik bedoel die snelwegen, we hebben de Blankenburg(verbinding) en de A9, die zijn alle twee 1 miljard. Maar of dat nou veel meer werk was dan de Rechtbank Amsterdam? Ik denk het niet. Ik denk zelfs dat gebouwen, die zijn altijd al meer werk. Ik denk zelfs dat infraprojecten die twee keer zo groot zijn qua CAPEX, dat die makkelijker zijn qua aanbesteding dan een rechtbank. Met vier verschillende gebruikers en vier verschillende stromen, en iedereen vindt wat van iedere deurknop.”

RESPONDENT 15, PRIVAAT/FINANCIER (SPC)

Daar waar de functionaliteit van veel infrastructuur grotendeels dezelfde eisen stelt van project op project, geldt juist bij gebouwen dat de functionaliteit en daarmee de eisen stevig verschillen. Zo heeft een gevangenis geheel eigen eisen qua uitbraakkansen of intern geweld, daar waar representatieve gebouwen juist meer gespitst zijn op herkenbaarheid en uitstraling. Dit uit zich in de noodzaak tot maatwerk en dat zien we ook terug in de verschillende projecten, die allemaal hun eigen uniek traject kennen.

4.2 Architectonische kwaliteit van DBFMO-huisvestingsprojecten

Bijzondere aandacht is nodig voor de architectonische kwaliteit van gebouwen die met DBFMO zijn ontworpen en gebouwd. Architecten spelen daarbij een belangrijke rol. In de aanbestedingsfase worden zij onderdeel van een inschrijvend privaat consortium dat naast henzelf bestaat uit bouwbedrijven, facilitaire dienstverleners en banken. Zo zijn zij vanaf het begin integraal betrokken bij het ontwerp van het gebouw. De kwaliteit en uniciteit van het ontwerp kan een doorslaggevende factor zijn voor de opdrachtgever om de opdracht te gunnen aan het consortium. Individuele architecten of architectenbureaus die worden gevraagd voor het ontwerpen van een object waarbij het DBFMO-contract wordt gehanteerd, hebben vaak een goede reputatie: zij zijn bekend met de contractvorm en dit type projecten, de ontwerpers zijn ervaren en organisatorische continuïteit tijdens de looptijd van het project kan worden geboden (Fokkema, 2009).

Traditioneel contracteert de overheid zelf de architect om het gebouw te ontwerpen. Wanneer het ontwerp van de architect gereed is en zij dit goedgekeurd hebben, wordt deze in de markt gezet als een tenderproces. De marktpartij die deze aanbesteding wint zorgt dan voor de bouw van het ontwerp. Bij een DBFMO-contract heeft de architect een andere positie (Moolhuizen & Ter Brake, 2015). De marktpartij contracteert de architect, waarmee de architect onderdeel wordt van het consortium dat verantwoordelijk is voor de bouw van het project. In samenwerking met de partijen in het consortium maakt de architect een ontwerp. Het ontwerp wordt gebaseerd op de outputspecificaties, een ambitiedocument voor de architectuur van het gebouw en de weging van de criteria bij de Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI). Straub et al. (2012) stellen dat de architect over het algemeen slechts een aantal kansen krijgt om te spreken met de opdrachtgever om de nodige vragen te stellen. Dat de architect onderdeel is van het consortium veroorzaakt volgens Van den Hurk en Siemiatycki (2018) enkele ongewenste effecten:

- Vanaf het sluiten van de *financial close* wordt het ontwerp en de bouw grotendeels overgenomen door de partij die verantwoordelijk is voor de bouw en heeft de architect minder invloed.
- Architecten moeten verantwoording afleggen aan de constructiepartij in plaats van aan de klant.
- Gedurende de aanbestedingsfase hebben de architecten te maken met onzekerheid of hun ontwerp wel geselecteerd zal worden, en of zij zullen worden gecompenseerd voor hun werk aan het ontwerp indien zij niet geselecteerd worden.

De grote rol van architecten heeft ook weer een complicerend effect. Bij DBFMO moet de opdrachtnemer ook nadenken over onderhoudsfase en exploitatiefase, en hierop anticiperen om de kosten daarvan zo laag mogelijk houden. Architecten blijken hier vaak minder rekening mee te houden. Het ontwerp mag voor de opdrachtgever regelmatig een doorslaggevende factor in de aanbestedingsfase zijn, terwijl de opdrachtnemer juist goed moet nadenken over de kosten en 'beheerbaarheid' wanneer het gebouw daadwerkelijk in gebruik is genomen. Dat bepaalt immers of de opdrachtnemer een goede en concurrerende aanbieding kan doen en of de opdrachtgever dit ook zo beoordeelt bij de gunning.

Dat huisvestingsprojecten met de contractvorm DBFMO automatisch meer architectonische kwaliteit hebben kan niet zomaar worden aangenomen. Tegelijkertijd hebben we regelmatig het beeld teruggekregen dat de architectuur van DBFMO-huisvestingsprojecten kwalitatief hoog ligt en in het oog springt. Vanwege deze redenen hebben we tijdens ons onderzoek ook gegevens verzameld die deze vraag zou kunnen beantwoorden over 14 projecten. Via een kort bureauonderzoek zijn gegevens verzameld betreffende nominaties voor architectuurprijzen en het ontvangen van deze prijzen. In onderstaande tabel staan de verzamelde gegevens per project. In de bijlage staan de details over de ontvangen prijzen vermeld.

Op basis van het bovenstaande zijn er indicaties voor de claim dat DBFMO kan helpen om architectonische kwaliteit te realiseren, maar dat hier geen garanties voor zijn. Een definitief antwoord valt met deze verkenning niet te geven. Wel kunnen we de volgende inzichten delen.

- Er zijn behoorlijk wat nominaties te noteren voor lokale en nationale architectuurprijzen. Voor Rijnstraat 8 is ook een internationale prijs uitgereikt. De prijzen zijn uitgereikt voor de architectuur of voor onderdelen van het gebouw, zoals een innovatie of het interieur.
- Gebouwen die een bepaalde uitstraling 'moeten' hebben zoals Hoge Raad en het Nationaal Militair Museum komen sneller in aanmerking voor een architectuurnominatie of -prijs dan gebouwen waarbij dit minder het geval is, zoals een justitieel complex of een belastingkantoor.
- Het winnen van een architectuurprijs wil niet direct zeggen dat het gebouw ook gebruiksvriendelijk is. Rijnstraat 8 werd uitgeroepen tot 'Building of the Year', terwijl de gebruikers (vooral door gebrek aan ruimte) erg kritisch waren.

| | Project | Architectenbureau | Nominaties (excl. gewonnen prijzen) | Prijzen |
|----|-------------------------------|---|--|-------------------|
| 1 | Korte Voorhout 7 | Meyer & Van Schooten Architecten | 1 | 4 |
| 2 | Kromhoutkazerne | Meyer & Van Schooten Architecten | 3 | x |
| 3 | Detentiecentrum Rotterdam | DC16 | x | x |
| 4 | Belastingkantoor Doetinchem | MAS Architectuur | x | x |
| 5 | Belastingdienst/DUO Groningen | UNStudio | x | 2 |
| 6 | Justitieel Complex Schiphol | EGM Architecten | x | x |
| 7 | Nationaal Militair Museum | Wageningen Architecten, Kossman. de jong en H+N+S Landschaps-architecten | 2 | 2 |
| 8 | Hoge Raad | KAAN Architecten | 2 | 4 |
| 9 | Justitieel Complex Zaandam | EGM Architecten | x | x |
| 10 | Bezuidenhoutseweg 30 | KAAN Architecten | 4 | 1 |
| 11 | Rijnstraat 8 | OMA | 1 | 2 |
| 12 | Gerechtsgebouw Breda | Hootsmans architectuurbureau en Paul de Ruiter Architects (gebouwontwerp) | x | x |
| 13 | De Knoop | Cepezed (architectuur), Fokkema & Partners (interieur) | 4 | 1 |
| 14 | Rechtbank Amsterdam | KAAN Architecten | 4 | x |
| | | Totaal | 21 nominaties | 16 prijzen |

5. De opbrengsten van het onderzoek per factor

Het systemische karakter van DBFMO komt goed naar voren in de samenhang tussen de 9 factoren die in dit evaluatieonderzoek centraal staan. Aan de hand van deze 9 factoren kan de prestatie van het DBFMO-contract worden beoordeeld. Ondanks dat de factoren in dit onderzoek afzonderlijk worden behandeld is er veel overlap. Per factor worden de patronen gepresenteerd die in dit onderzoek zijn geïdentificeerd. De patronen worden verrijkt met quotes van de respondenten. In dit hoofdstuk worden de factoren gepresenteerd in de volgorde waarin ze tijdens de interviews aan bod zijn gekomen.

5.1 Factor Tijd

DBFMO lijkt een positieve invloed op het tijdig opleveren van het gebouw en de bijbehorende functionaliteiten te hebben. Ook is de gecontracteerde dienstverlening op tijd beschikbaar. Wel hebben de private partijen bij DBFMO meer tijdsdruk ervaren. Dat kan ook negatieve gevolgen hebben voor de projectontwikkeling. De factor tijd brengt de grootste risico's met zich mee voor de DBMO-componenten van het contract; de F-component blijft buiten schot omdat alle risico's die voortvloeien uit het niet halen van de verschillende termijnen gedurende de looptijd van het contract (mijlpalen in de realisatiefase, hersteltijden in de exploitatiefase) worden afgewenteld op het opdrachtnemende consortium.

Voor de publieke partijen – opdrachtgever en gebruikersorganisatie(s) – heeft de druk die externe financiering met zich meebrengt, als voordeel dat de meeste projecten op tijd worden opgeleverd. Als er sprake is van enige uitloop dan is deze te overzien. Er wordt in de interviews gerept van 1 tot 4 maanden vertraging. De opdrachtnemer voelt druk omdat de oplevering van een gebouw een substantiële uitbetaling aan het consortium oplevert, waarmee een aanzienlijk deel van de lening aan de financiers afgelost kan worden. De gevoelde en verwoorde afstandelijkheid van de externe financiers zet druk op de projectbeheersing bij de private opdrachtnemer. De strakke planning zorgt er ook voor dat private partijen wel creatieve oplossingen moeten vinden als deadlines naderen.

“(…) Kijk, die planning stond vast en die moet gehaald worden, anders dan komen de kasstromen niet los op tijd en dat vinden de banken niet leuk. Dus daar wordt strak op gestuurd”.

RESPONDENT 25, PUBLIEK/OPDRACHTGEVER

“Dat kan je verklaren door ik denk vooraf een strikte planning. Meer duidelijkheid over het proces. Beter weten wat je moet bouwen en onderhouden....heeft met een goede voorbereiding. En misschien ook wel door het penaltymechanisme van te late oplevering (...). Want als je te laat oplevert kost dat veel geld.”

RESPONDENT 19, PRIVAAT/FINANCIER (SPC)

Een zekere tijdsdruk in de M&O-fase is ook inherent aan DBFMO. Er zijn met het opdrachtnemende consortium namelijk hersteltijden afgesproken waarbinnen problemen met functionaliteiten en/of dienstverlening, moeten zijn opgelost. Het Rijksvastgoedbedrijf en de gebruikersorganisatie(s) kunnen sturen op een tijdig herstel door kortingen te in te stellen op de beschikbaarheidsvergoedingen, in geval de problemen niet binnen de gestelde termijn zijn verholpen. Publieke partijen zien dat het kortingsmechanisme ervoor zorgt dat de opdrachtnemer een sterke focus heeft en houdt op het oplossen van problemen.

Het moeten presteren onder tijdsdruk door het consortium geeft voor het publieke perspectief het voordeel dat outputspecificaties in het proces slechts één keer moeten worden geformuleerd en uitgezet. Daarna kan men zich concentreren op het toetsen van de afgesproken prestaties.

“Een eenmalige besluitvorming was daarom heel belangrijk waarbij je het in een keer op de markt zet en er niet meer op terug komt (...). dat vind ik het scherpe aan een DBFMO, je pint hem vast in het begin en daarna is het gewoon gaan met die banaan.”

RESPONDENT 1, PUBLIEK/OPDRACHTGEVER

Uit verschillende opmerkingen van respondenten van zowel publieke als private zijde, blijkt dat, ook al wordt de realisatie van het gebouw in één keer uitbesteed, de opdrachtgever (RVB) de sleutel in handen houdt om gaandeweg het realisatieproces, een onrealistische tijdsdruk (bijvoorbeeld door onvoorziene omstandigheden) bij het gehele consortium inclusief financiers, weg te nemen. Daarmee kunnen ongewenste concessies aan de beoogde kwaliteit en onnodige spanning tussen bouwers en financiers, voorkomen worden.

“Dus bijvoorbeeld bij [project] werd op een gegeven moment asbest geconstateerd, eigenlijk in een vrij vroeg stadium. En toen hebben we wel ook gezegd dat dat voor vertraging gaat zorgen. Dus we stellen gewoon die beschikbaarheid uit. Maar ja, dat was ons risico. Van de opdrachtgever. Dus konden wij toen ook in overleg met het consortium een nieuwe datum bepalen.”

RESPONDENT 29, PUBLIEK/OPDRACHTGEVER

“Uiteindelijk overigens is dit project niet op tijd opgeleverd, maar dat kwam doordat er ook nog museale inrichting geplaatst moest worden (...). Daar was de opdrachtgever zelf te laat mee dus uiteindelijk hebben we in goed overleg de beschikbaarheidsdatum wat naar achteren verschoven.”

RESPONDENT 28, PRIVAAT/OPDRACHTNEMER (SPC)

Er wordt ook melding gemaakt van negatieve aspecten van de tijdsdruk die DBFMO met zich meebrengt. De gevoelde tijdsdruk bij het indienen van een aanbieding in de aanbestedingsfase, kan ertoe leiden dat private partijen zich vooraf niet goed afvragen welke mogelijke problemen zich voor kunnen doen in de realisatiefase. Dit optimisme, gepaard met een opportunistische houding vanwege de noodzaak om werk binnen te loodsen, kan ertoe leiden dat opdrachtnemende consortia onder tijdsdruk, aanbiedingen indienen die zij in de realisatiefase, niet goed waar kunnen maken. Dat lijkt vooral voor te komen bij renovatieprojecten, een combinatie van renovatie en nieuwbouw, en bij gebouwen waar complexe constructies nodig zijn door de specifieke eisen. Deze houding kan op termijn zowel in de DB als in de M&O-fase negatief doorwerken omdat het lastiger is om meerwerkkosten in rekening te brengen, in tegenstelling tot andere contractvormen.

“Dus als jij van een afstandje kijkt naar een project van xxx miljoen nieuwbouw en je moet dat in twee jaar bouwen. Dan denk je: zo, dat is nog best wel een uitdaging. Maar in die twee jaar ook nog het ontwerp erbij doen en alles wat erbij komt in een in een PPS. Dus kansloos, en veel te opportunistisch aangenomen.”

RESPONDENT 8, PRIVAAT/OPDRACHTNEMER (EPC)

Eerdere positieve ervaringen met het tijdig opleveren van andere DBFMO (infra-)projecten heeft ertoe geleid dat planningen en risicotoedeling aan de markt steeds ambitieuzer lijken te zijn geworden, terwijl dit voor sommige huisvestingsprojecten (achteraf) niet realistisch was.

“Maar het project (...), daar was om allerlei redenen zo weinig bouwtijd beschikbaar. Maar goed, omdat dat een aanbesteding was, was dat eigenlijk een onbespreekbaar punt (...). En dan zie je gewoon dat dat eigenlijk niet past met de ambitie. En dan heeft misschien wel de verwachting dat we binnen de tijd blijven, binnen het contract bij sommige projecten wel een perverse prikkel gegeven. Om dan te zeggen, zorg dan ook maar dat het binnen een X-tijd af is, terwijl het reëel zou zijn tijd X plus een half jaar”.

RESPONDENT 27, PRIVAAT/OPDRACHTNEMER (SPC)

In de realisatiefase, waartoe ook het maken van een ontwerp behoort, signaleren private partijen in sommige gevallen dat tijdsdruk ertoe kan leiden dat de functionele toets bij de uitwerking van het ontwerp, achterwege wordt gelaten. Dat slaat op een negatieve manier terug in de vervolghostapen van de realisatiefase. Onvolkomenheden in het definitieve ontwerp moeten dan weggelaten worden. Ook wordt door private partijen aangegeven een te hoge tijdsdruk op de oplevering van het gebouw. Dat leidt ertoe dat bouwactiviteiten alvast naar voren gehaald worden terwijl het ontwerp nog niet uitgekristalliseerd is. In de loop van het realisatieproces leidt dit ertoe dat er nog restpunten zijn bij de uitgaven van het BC. Het gebouw wordt alvast in gebruik genomen zonder dat alle kinderziektes zijn verholpen. Om hiermee om te gaan, is soms bewust een aanlooptijd of proefperiode ingeruimd – na verstrekking van het BC – om restpunten en nog niet werkende installaties en functionaliteiten, in te regelen vooraleer het VC verleend wordt en de exploitatiefase aanbreekt.

De hantering van strakke hersteltijden en, als daaraan niet voldaan wordt, het korten op de vergoedingen aan het consortium, is voor private partijen in sommige gevallen een te strak keurslijf. Zeker omdat niet alle problemen met gebouwfunctionaliteiten en/of dienstverlening, vooraf voorzien konden worden. DBFMO draagt de verwachting in zich dat opdrachtnemers ten alle tijden kunnen sturen op de kwaliteit van geleverde materialen door onderaannemers of het gebruik van roerende goederen in het gebouw goed kunnen inschatten. Dat blijkt in de praktijk nog wel eens tegen te vallen waardoor zij met kortingen worden geconfronteerd. De hoogte van deze kortingen staat in de ogen van sommige private respondenten niet goed meer in verhouding met het probleem en de noodzakelijke oplossing. Daar komt nog bij dat de banken hoge boetes hanteren (tot vijfmaal hoger dan de kortingen) voor het niet halen van de gestelde termijn in de verschillende fasen. Een belangrijke reden voor private partijen om de F-component liever niet meer in deze contractvorm, terug te zien.

“Vaak zijn contractueel de hersteltijden die ervoor staan gewoon krap. Neem het voorbeeld van een ruit die breekt. Er zijn gewoon meerdere oorzaken waardoor ruiten spontaan kunnen breken, daar kan een opdrachtnemer niks aan doen, dat gebeurt gewoon. Maar contractueel moet hij binnen zestig uur een nieuwe ruit te hebben, ja dat is gewoon krap, tenzij je als opdrachtnemer alle ruiten en alle formaten ruiten op voorraad hebt. Maar dat is natuurlijk ook iets wat niet logisch is, want dan gaan wij eisen dat er ergens een loods staat met alle ruiten die je ook niet oneindig lang kan bewaren.”

RESPONDENT 14, PUBLIEK/OPDRACHTGEVER

Publieke partijen merken dat tijdsdruk in de realisatiefase de kwaliteit van het gebouw, de afzonderlijke functionaliteiten en/of de dienstverlening in de exploitatiefase, negatief kan beïnvloeden. Dat geldt in versterkte mate wanneer sprake is van veel en uiteenlopende gebruikerswensen doordat er meer gebruikersorganisaties in hetzelfde gebouw gehuisvest zijn. De tijdsdruk is veelal ontstaan door vertragingen in het bouw- en/of renovatieproces. Voor de omgang met deze vertraging blijkt het voor zowel publieke als private partijen van belang te zijn om vast te stellen wat de oorzaken daarvan zijn. Waren deze te voorzien geweest

door het opdrachtnemende consortium of niet? Is er ruimte bij de opdrachtgever om in overleg tot meer realistische hersteltijden te komen? Het gaat om condities die het in de praktijk gemakkelijker maken om met elkaar in gesprek te komen over een voor beide partijen werkbare oplossing. Bijvoorbeeld een uitgestelde oplevering (BC) of het hanteren van een restpuntenlijst die moet worden weggewerkt alvorens het VC wordt verleend en de exploitatiefase begint, met het ‘hersteltijdenregime’ en het bijbehorende kortingsmechanisme.

“(…) Ja in het algemeen worden DBFMO-projecten altijd op tijd afgeleverd. Dat is wel een hard criterium, en de vraag is of dat ten koste gaat van de kwaliteit of niet.”

RESPONDENT 14, PUBLIEK/OPDRACHTGEVER

In de volgende paragraaf over de factor Beschikbaarheid worden het instrumentarium en de mechanismen nader besproken, waarbij enige overlap met de opmerkingen over de factor tijd niet uitgesloten zijn vanwege de sterke onderlinge verbondenheid tussen beide factoren.



5.2 Factor Beschikbaarheid

Beschikbaarheid is onlosmakelijk verbonden met de factor tijd, met name door het beschikbaarheidsinstrumentarium. Het doorlopen en met goed gevolg afronden van de aanbestedingsfase resulteert in de afgifte van het Aanvangscertificaat (AC) waarmee de realisatiefase aanbreekt. De oplevering van het gebouw wordt gemarkeerd met de afgifte van het Beschikbaarheidscertificaat (BC) en de volledige, functionele ingebruikname en exploitatie ervan met het Voltooiingscertificaat (VC). Het hersteltijdregime, het kortingsmechanisme en de vervangingstermijnen waarmee de beschikbaarheid van het gebouw, de functionaliteiten en de dienstverlening tijdens de looptijd van de exploitatiefase wordt 'afgedwongen' is ook onlosmakelijk verbonden met tijd.

Op hoofdlijnen werkt het beschikbaarheidsinstrumentarium als volgt. Na het aanbestedingsproces volgt de gunningsbeslissing en voor de winnende partij de ondertekening van de overeenkomst. De opdrachtgever verleent het aanvangscertificaat (AC) aan het geselecteerde consortium wanneer voldaan is aan de voorwaarden van de voorbereidende fase (zie Certificatenplan). Vervolgens start de realisatiefase die afgesloten wordt met het afgeven van het beschikbaarheidscertificaat (BC). Daarna volgt een (bij voorkeur korte) periode waarin toegewerkt wordt naar een volledig functioneel gebouw en bijbehorende dienstverlening waarvoor een voltooiingscertificaat (VC) wordt afgegeven. Daarna begint (formeel) de exploitatiefase. Na de inzichten in de werking van het beschikbaarheidsinstrumentarium, bespreken we voor de factor beschikbaarheid ook de invloed van de outputspecificaties, de beschikbaarheid als business case-denken en het culturele aspect van DBFMO.

Beschikbaarheid is een belangrijke contractcomponent van DBFMO. De werking van het beschikbaarheidsinstrumentarium – het verlenen van certificaten, het uitbetalen van vergoedingen en het inhouden van kortingen – blijkt sturend te zijn, naar beide kanten toe. Daarbinnen wordt de afgifte van het BC als belangrijkste moment aangemerkt, vooral door de private partijen omdat het moment is waarop het opdrachtnemende consortium, in dit geval het SPC-deel, overschakelt van lenen naar aflossen.

De overgangsmomenten van de ene naar de andere fase zijn van belang, zowel voor de opdrachtgever en de gebruikersorganisatie(s) als voor het opdrachtnemende consortium en de financiers. Centrale elementen zijn de verlening van de certificaten en de bijbehorende betalingen en de (periodieke) goedkeuring over de beschikbaarheid van het gebouw, de functionaliteiten en de dienstverlening en de bijbehorende betalingen en/of kortingen. Het verlenen/verkrijgen van de verschillende certificaten is cruciaal voor zowel publieke als private partijen, getuige de volgende uitspraken.

Aanvangscertificaat:

“Het aanvangscertificaat, dat werkt heel goed, denk ik, omdat het consortium dan echt gedwongen is om alle facetten goed uitgewerkt te hebben en dat ook te laten beoordelen door de opdrachtgever.”

RESPONDENT 18, PUBLIEK/OPDRACHTGEVER

“Dus het is voor de aannemer ontzettend belangrijk, om dat aanvangscertificaat te krijgen, dan gaat de teller lopen en dan kan je bonnetjes opsturen, anders ben je aan het voorfinancieren.”

RESPONDENT 8, PRIVAAT/OPDRACHTNEMER (EPC)

“Je hebt een aanvangscertificaat, daar begin je mee na gunning. Dan heb je nog een voorlopig ontwerp, een VO Plus, dan gaan we er een Definitief Ontwerp van maken (...). In de PPS-wereld heb je wel een al iets verder gevorderd ontwerp. Daar wordt op gegund en vervolgens ga je in eerste instantie zorgen dat er een definitief ontwerp gaat komen met elkaar. Dat is een half jaar, driekwart jaar na gunning. En daarna begint de bouwfase. En daarvoor geeft de overheid een aanvangscertificaat af. Het DO is geaccordeerd, de omgevingsvergunning kan ingezet gaan worden, hier heb je het aanvangscertificaat. En nou dan ga je bouwen, twee jaar lang bij wijze van.”

RESPONDENT 23, PRIVAAT/OPDRACHTNEMER (MTC)

Beschikbaarheidscertificaat:

“De principes sta ik heel erg achter, maar in de praktijk blijkt het toch lastig om het zuiver te doen. Omdat je eigenlijk meegezogen wordt in het traject dat je het beschikbaarheidscertificaat wel moet gaan geven, omdat je zelf verder moet met het gebouw. En dan kan je dus dingen accepteren terwijl je weet dat bepaalde dingen toch nog niet helemaal goed getest zijn, het consortium aangeeft dat het getest is, maar je ziet dat het gewoon toch niet functioneert, dus je komt dan in een traject met elkaar dat je wel moet.”

RESPONDENT 18, PUBLIEK/OPDRACHTGEVER

“Ik denk dat het over het algemeen erg goed werkt. Dat wij dingen opleveren en aan de eisen laten voldoen zoals we die gewend zijn (...). En als er iets echt niet goed functioneert waarover onenigheid ontstaat, denk aan een klimaatsysteem, is er in ieder geval een duidelijk instrumentarium waar wij op aangesproken kunnen worden.”

RESPONDENT 27, PRIVAAT/OPDRACHTNEMER (SPC)

Voltooiingscertificaat:

“Ja, ik denk dat het goed werkt. Al merk je wel dat in de praktijk de druk op die certificaten financieel zo hoog is, maar ook dat de druk vanuit ons als gebruiker hoog is. Die certificaten komen vrij aan het eind van het proces (...). dat proces was al zo ver gevorderd dat die druk om de certificaten af te geven - ook al waren de zaken nog niet op helemaal orde - zo hoog was, dat wij als gebruiker eigenlijk niet terug konden naar het niet beschikbaar krijgen van de panden. Wat wel heel erg goed is met die certificaten, is dat je een enorme focus krijgt op: Wat moet er klaar zijn?”

RESPONDENT 21, PUBLIEK/GEbruikersORGANISATIE

“We hebben er heel hard aan gewerkt om de overgang van de realisatie- naar de exploitatiefase heel soepel te laten verlopen en ook de BC echt BC te laten zijn. Heel vaak is het alleen maar een soort pro forma BC waarna er nog een hele reut achteraan komt voordat je werkelijk de ingebruikname ziet plaatsvinden (...). De tijdsperiode tussen de certificaten is veel te groot om het uit handen te kunnen geven. Je zult extra dingen moeten doen om voeling te houden met de werkzaamheden in de tussenliggende periode (...). Bijvoorbeeld door tussentijds sessies te houden met integrale teams over een aantal thema's die in ons risicodossier naar boven gekomen waren en die wij spannend vonden. En waarvan we gevraagd hebben, neem ons mee in hoe je dat aan het oppakken bent. Daar moesten ze wel een beetje aan wennen, want daar waren ze niet toe verplicht.”

RESPONDENT 25, PUBLIEK/OPDRACHTGEVER

Het beeld ontstaat dat het kortingsmechanisme zijn werk naar behoren doet. Er is druk vanuit de opdrachtgever (RVB) op de aannemer om de beschikbaarheid van het gebouw tijdig te realiseren. Deze druk wordt versterkt door de externe financiers omdat (meerdere) kortingen meteen hun aandacht trekken. Te veel kortingen op de mijlpaalvergoedingen kan de terugbetaling van de leningen door het opdrachtnemende consortium in de realisatiefase (EPC), in gevaar brengen.

De overgang van beschikbaarheids- naar voltooiingscertificaat wordt door veel respondenten als een specifiek kenmerk van DBFMO geschetst. Er wordt in die situaties veel gevraagd van de relaties tussen de mensen op het project, zowel van publieke als van private zijde. Deze worden veelal gevormd door de wijze waarop de bestuurlijke achterbannen hun mensen op het project aansturen. Is men aan publieke zijde bereid om coulance te betrachten als een gebouw later beschikbaar komt, bijvoorbeeld door overmachtssituaties? Durft men het aan private kant aan om openheid van zaken te geven over de oorzaken van een te late beschikbaarheid en de pogingen die zijn gedaan om dit te voorkomen? Dit geeft een wisselend beeld over de projecten die in het onderzoek betrokken zijn.

“(...) Bijvoorbeeld project (...). Daar moest een stuk anders worden ingericht dan oorspronkelijk bedacht, vanwege een extra dienst die erbij kwam. Daar hebben we toen met een soort deeloplevering, waardoor we de financiering intact konden laten (...) hebben we uiteindelijk wel goede afspraken gemaakt. We doen soort vooroplevering op de oorspronkelijk bedachte datum en financiering-technisch gezien gaan we doen of het gebouw in orde is, maar in feite schuiven we de fysieke beschikbaarheid van het gebouw een aantal maanden op.”

RESPONDENT 27, PRIVAAT/OPDRACHTNEMER (SPC)

De invloed van de outputspecificaties

De invloed van de outputspecificaties (OS) op de beschikbaarheid van het gebouw, de functionaliteiten en de dienstverlening wordt door respondenten vanuit alle perspectieven als zeer groot benoemd. De outputspecificaties zorgen ervoor dat voorafgaand aan de dialooffase de functionaliteiten van en in het gebouw alsmede de dienstverlening, goed doordacht moeten worden door de opdrachtgever, zeker als er sprake is van verschillende gebruikersorganisaties met uiteenlopende groepen die het beoogde gebouw gaan gebruiken en/of bezoeken. Omgekeerd geven goed uitgewerkte outputspecificaties aan de inschrijvers op de uitgezette tender veel houvast om een passende, uitvoerbare en qua kosten realistische aanbidding te doen. Vooral voor complexe projecten zoals renovatie/nieuwbouw en gebouwen met sterk uiteenlopende gebruikerswensen bepalen de mate van nauwkeurigheid van de outputspecificaties, de mate van beschikbaarheid van het gebouw in de loop van het realisatie- en exploitatieproces. De outputspecificaties bieden ook een kader om gedurende de exploitatiefase te monitoren of het gebouw en de dienstverlening aan de afgesproken specificaties voldoen.

“Maar dat wel alles voldoet aan de outputspecificatie, dus alle eisen die eraan gesteld zijn. En eigenlijk is dat ook best goed ingeregeld, doordat in die outputspecificatie een heel aantal periodieke metingen zijn opgenomen (...). Het is voor ons als gebruiker (...) een instrument om te controleren, doet het nu werkelijk allemaal wat wij bedacht hebben? Want ik ben natuurlijk ook geen expert op het gebied van klimaatinstallatie, brandveiligheid (...) daar worden aparte onderzoeken voor ingesteld. Dus van, ja voldoet het allemaal? En is het ook zoals het bedacht is? Blijft het ook in die kwalificatie zoals je bedacht hebt?”

RESPONDENT 17, PUBLIEK/GEbruikersORGANISATIE



Beschikbaarheid als business case-denken

Rondom beschikbaarheid wordt in de verschillende procesfasen, verschillende business cases gebouwd. De beschikbaarheid van alle elementen die in het contract zijn opgenomen en waar een vergoeding tegenover staat, kan (moet?!) beschouwd worden als een business case, of dat nu geldt voor de toegankelijkheid van het gebouw, de verlichting en de beveiliging, of de schoonmaak en de koffieautomaten. De kunst van het business case-denken wordt hieronder geïllustreerd.

“Dus je denkt niet zozeer in vierkante meters. Je denkt in functionaliteit (...) en dat is denk ik de kracht van het model. Daarbij gesteld is dat alles een businesscase is.”

RESPONDENT 4, PRIVAAT/OPDRACHTNEMER (MTC)

“(...) een business case die je eigenlijk moet maken bij zo'n besluit. Dat heeft in de eerste contracten absoluut niet erin gezeten. Want er werd gewoon als een standaard bouwproject aangevraagd, de exploitatiedirecteur had nul invloed, die deed amper mee (...). Maar wat we toen nog niet in ons DNA hadden, is om het als een hele businesscase te zien. Je kan materialen heel goedkoop inkopen. Nou, dan moet je vaker vervangen. Maar je kan er ook voor kiezen om duurder in te kopen en dan minder hoeven te vervangen.”

RESPONDENT 6, PRIVAAT/OPDRACHTNEMER (SPC)

“De draaideuren, (...) ja, daar zijn ze gegaan voor een goedkopere variant in vergelijking met andere toonaangevende merken die wij kennen. En daar is in een vroeg stadium ook door de RVB voor gewaarschuwd, van jongens zijn dit nou de juiste keuzes? Toch hebben ze die gemaakt. Die mochten ze ook maken. Maar je kunt niet uitsluiten dat dat gedurende de komende jaren ons nog vervelend gaat opbreken (...) verstoring in het primair proces als toegangen niet goed functioneren.”

RESPONDENT 10, PUBLIEK/GEBRUIKERSORGANISATIE (FACILITAIR MANAGEMENT)

Veronderstelt het werken met DBFMO een andere professionele cultuur?

Enkele respondenten wijzen op het cultuuraspect bij de omgang met het contract voor het bepalen van de beschikbaarheid van het gebouw, de functionaliteiten en de dienstverlening. Er wordt gewezen op het procesmatige karakter van het DBFMO-contract waaraan zowel opdrachtgever als opdrachtnemer, veel houvast kunnen ontleen. Sommigen vinden dit de bedoeling van DBFMO, terwijl anderen daarvan juist de nadelen benadrukken.

“We gaan het niet managen met het contract onder de arm, zo zijn we dat in Nederland niet gewend. Bij DBFMO is dat juist wel de bedoeling, want het contract is een processenboek. En die processen zijn er niet voor niets (...). Maar mijn ervaring is dat als je die processen ook echt toepast en daar niet van afwijkt, dan zorgt dat wel voor duidelijkheid aan allebei de kanten. Als je daar vrij snel al zegt, nou laat het contract maar even zitten, we gaan het wel oplossen zonder contract, dan wordt het heel moeilijk om het weer terug te brengen in dat processenboek (...). Ik weet dat in andere projecten, daar is het ook gebeurd...die hebben ook het contract vanaf dag één niet helemaal goed toegepast, waardoor ze dat later hebben moeten repareren. En dat is heel lastig. Je kunt naar mijn idee het beste vanaf het begin contractuele processen zo goed mogelijk toepassen.”

RESPONDENT 12, PUBLIEK/GEBRUIKERSORGANISATIE (FACILITAIR MANAGEMENT)

“(...) Ik heb gemerkt bij het Rijksvastgoedbedrijf, dat het echt wel hiërarchisch is en veel meer volgens het contract gaat. Ik denk dat nog wat meer spelingsruimte gegeven zou moeten worden voor de projectmanager....Het is een heel erg binair gegeven natuurlijk, de beschikbaarheid van die projecten. Dus 100% of niet (...). Aan de ene kant is het een voordeel dat het zo binair is, omdat er echt alles aan gedaan wordt. Nou zie je toch wel vaak dat dan aan het einde, omdat het zo binair is, dat het bijna altijd wel gegeven wordt, die beschikbaarheid, als het ook maar enigszins kan. En misschien zou daar wat meer creativiteit in kunnen zitten.

RESPONDENT 15, PRIVAAT/FINANCIER (SPC)

Beschikbaarheid in de exploitatiefase (M&O-fase)

De levenscyclusbenadering heeft in de M&O-fase ook een duidelijke doorwerking. Vertragingen en/of onvolkomenheden in de realisatiefase kunnen stevig doorwerken in de exploitatiefase. Denk aan snellere uitvoeringsstappen of goedkopere materialen die de beschikbaarheid van het gebouw, zijn functionaliteiten en/of dienstverlening in de exploitatiefase onder druk kunnen zetten. Uitvoeringswerkzaamheden moeten wellicht herhaald en materialen wellicht eerder vervangen worden.

In de exploitatiefase wordt gebruik gemaakt van een veelal geautomatiseerd meldingssysteem, in combinatie met een herstellijdenregime en een kortingsystematiek. Bij geconstateerde gebreken in het gebouw en/of de dienstverlening (variërend van niet-werkende deuren tot koffieplekken in het tapijt) kunnen gebruikers dit melden bij de beheerder van het gebouw die onderdeel uitmaakt van het opdrachtnemende consortium. Dat is veelal een facilitaire dienstverlener. Voor elk type gebrek is een toegestane hersteltijd afgesproken waarbinnen het gebrek of de disfunctionaliteit moet zijn hersteld. Voor sommige cruciale functies is de toegestane hersteltijd 0 minuten, vooral waar het gaat om veiligheid en gezondheid in het primaire proces.

Denk bijvoorbeeld aan de specialties onder gebouwen, zoals gevangenissen en rechtbanken waar vanuit veiligheidsrisico's geen compromissen op het primaire proces toegestaan kunnen worden door de betreffende klantorganisaties. Het is zaak voor de opdrachtnemende consortia om dit vooraf goed te doordenken.

“Wat je ziet in het contract is dat er natuurlijk heel veel sturingsmechanismen zijn op het hele kortingssysteem (...). Maar wat je daarin wel merkt is dat die eisen heel hard zijn en ook heel erg uitgaan van de gebruiker die zaken dan meldt. En wat je in sommige contracten wel kan zien is dat de gebruiker niet of nauwelijks meldt, waardoor je eigenlijk ook moeilijk iets kan zeggen over die beschikbaarheid. En het komt naar mijn idee ook vaak voor dat als er wel terechte meldingen zijn, en die leiden tot een beschikbaarheidsgebrek, dan leidt dat wel vaak tot veel discussie. Vaak wordt de hoogte van de korting als onredelijk beschouwd of wordt er toch gekeken van, maar is dit wel helemaal fair? De systematiek vergt altijd wel van alle partijen veel aandacht en werk”.

RESPONDENT 14, PUBLIEK/OPDRACHTGEVER

“(…) Wij hebben een geautomatiseerd systeem. Ik noem maar wat, ik kom 's morgens op mijn kamer en mijn licht doet het niet. Ik pak die telefoon, ik maak een melding. Die moet geregistreerd worden. De contactbeheerders, die zien ook de melding verschijnen. En elke melding, wat de importantie ook is, die heeft een bepaalde toegestane hersteltijd, een THT. En als het THT wordt overschreden, dan gaat automatisch dat kortingssysteem in werking. Er zijn natuurlijk ook kortingen denkbaar (...). zo'n rondvaartboot (...) die vaart zo marmeren plaat naar de Filistijnen. Dan kan ik niet verwachten van het consortium dat zij de volgende dag al zo'n plaat hebben. Dan moeten ze een herstelplan indienen. Ook voor zo'n herstelplan worden termijnen genoemd en dan houden wij dat apart in de gaten. En dat kan aardig in de papieren lopen. Dus dat kortingssysteem, gelukkig dat dat er is hoor, want anders zou je helemaal geen stok hebben om mee te slaan als de dienstverlening niet datgene is wat je wat je ervan verwacht”.

RESPONDENT 26, PUBLIEK/GEBRUIKERSORGANISATIE

“(…) Maar je merkt gewoon dat de mensen die op het project werken, gewoon de monteur die camera moet herstellen, eigenlijk enorm gedemotiveerd wordt van het feit dat er een enorm bedrag staat op iets waar hij niks aan doet. Terwijl als je het realistischer maakt (...) hebben we voor de echt belangrijke dingen gezegd, dan moet het binnen een uur hersteld zijn. Dan moet je nog steeds heel hard je best doen, maar dan heb je in ieder geval nog een kans om het goed te doen. En als dat niet goed gaat, dan is het niet € 15.000,- maar € 500,-. Kijk, dan is het voor een monteur veel grijpbaarder. Er is gewoon een faire kans om het te halen (...) want je wil namelijk gewoon dat er snelle service is, dat het echt veel beter werkt bij een realistisch regime dan bij onrealistisch regime.”

RESPONDENT 27, PRIVAAT/OPDRACHTNEMER (SPC)

In sommige gebouwen is er sprake van dat bepaalde diensten niet door het opdrachtnemende consortium maar door de betreffende gebruikersorganisatie(s) zelf worden beheerd en uitgevoerd. Dat geldt met name voor ICT-dienstverlening die in eigen beheer blijven, en soms ook voor beveiliging. Dat kan leiden tot verwarring tussen het consortium en de gebruikers van het gebouw bij het melden van gebreken of disfunctionaliteiten.

“Wij hebben sinds vorig jaar een beveiligingsambtenaar in dienst genomen vanwege de komst van de dreiging die richt zich ook steeds meer op de rechterlijke macht. Zijn wij wel zo goed beveiligd als we zelf denken? En zo'n man komt binnen en denkt eigenlijk dat die bepaalde dingen wel heel makkelijk kan regelen, maar beveiliging is natuurlijk uitbesteed aan het consortium. Wij hebben dat uitgevraagd, en zij hebben dat ingevuld op de manier zoals zij denken dat dat voldoende is. Wij als intermediairs, als contractbeheer, spelen dan een belangrijke rol, maar je merkt dat het voor beide partijen best wel lang duurt om ze bij elkaar te krijgen, of dat überhaupt lukt, dat is heel lastig.”

RESPONDENT 26, PUBLIEK/GEBRUIKERSORGANISATIE

“Ze hebben nog een eigen facilitaire tak voor bepaalde onderdelen. Ze hebben ook nog een eigen ICT-afdeling. Dus die twee diensten zijn niet helemaal ondergebracht bij het consortium. Dat raakt elkaar soms natuurlijk wel (...). Dan merk je nog wel eens dat er wat onenigheid bestaat. En dat heeft dan ook echt mee te maken dat die afbakening van die taken niet altijd duidelijk is (...) en dan blijft het elke keer weer: 'Nee, dat is eigenlijk voor jullie. Nee, dat is voor ons.' Dus je krijgt een beetje een gesteggel misschien soms, waardoor je krijg meteen wat klachten over, ja we zitten hier nu te wachten, dat duurt te lang, en dat soort zaken.”

RESPONDENT 17, PUBLIEK/GEBRUIKERSORGANISATIE

5.3 Factor Kwaliteit

De respondenten zijn overwegend positief tot zeer positief over het effect van DBFMO op de kwaliteit van de gebouwen en de dienstverlening. De volgende uitspraken illustreren dit:

“Ik vind de PPS’en die het Rijksvastgoedbedrijf organiseert en de kwaliteit van de aanbiedingen uitzonderlijk hoog, daar ben ik zeer positief over. Zowel qua architectuur en uitstraling, en functionaliteit.”

RESPONDENT 18, PUBLIEK/OPDRACHTGEVER

“Als er aan de voorkant goed wordt nagedacht is de prijs-kwaliteitsverhouding enorm goed. Ik denk, wat daar staat, dat dat wel één brok kwaliteit is en dat het in de looptijd vanuit ontwerp tot en met realisatie toch zo snel gerealiseerd is, dat ik denk dat de overheid zelf daar, ook voor het geld wat ze daarvoor op tafel moeten leggen, een enorm goede investering hebben.”

RESPONDENT 2, PRIVAAT/OPDRACHTNEMER (SPC)

“Het is, gezien de eisen die vooraf zijn gesteld en dat je de verantwoordelijkheid volledig bij de opdrachtnemers neerlegt, en dat je alleen toetst op de prestatie, ja dan wordt de kwaliteit van het pand echt vele malen beter.”

RESPONDENT R13, PUBLIEK/OPDRACHTGEVER

“En dat het Rijksvastgoedbedrijf zichzelf bewezen heeft dat ze niet alleen zeggen dat ze kwaliteit willen, maar dat ze dan ook echt kwaliteit willen. Want in XX [een ander land] zeggen ze ook dat ze kwaliteit willen, maar uiteindelijk, de goedkoopste heeft altijd gewonnen.”

RESPONDENT 15, PRIVAAT/FINANCIER (SPC)

Kwaliteit is in zijn oorspronkelijke betekenis de manier waarop afrekenbare doelen worden bereikt, en niet zozeer óf die doelen worden bereikt. Respondenten geven aan dat DBFMO de kwaliteit juist beter meetbaar maakt. Een tafel van hoge kwaliteit kan wat duurder zijn, maar als die tafel dan ook langer meegaat is er geen verschil meer tussen het realiseren van kwaliteit en van beschikbaarheid. Bij traditionele contractvormen telt de levenscyclus minder mee, geven respondenten aan. Minder meetbare aspecten van kwaliteit van gebouwen, die daardoor wat losser staan van beschikbaarheid die immers gemeten moet kunnen worden, worden weinig genoemd; representativiteit (met name van gerechtsgebouwen) is een uitzondering.

Het meetbaar en beheersbaar maken van kwaliteit, tenminste waar dat kan, lijkt dus een succesfactor van DBFMO te zijn. Door het programma van eisen vrij ver te detailleren waar dat kan zonder inflexibel te worden, wordt kwaliteit in de levenscyclus meetbaar en dus financieel voelbaar voor de consortia, die daarmee een goed werkende prikkel krijgen om deze kwaliteit ook te leveren. Dit geldt zowel voor productkwaliteit (vloeren worden veel genoemd) als de operationele proceskwaliteit (digitale monitoring en klachtensystemen met tijdig onderhoud en snelle responstijden). (Sommige respondenten verwijzen ook naar de kwaliteit van de meer tactische en strategische samenwerking; dit werken we uit onder factor samenwerking)

“Als wij een vloer moeten leggen (...) en je moet hem zelf schoonhouden, dan kijk je anders naar de kwaliteit en de manier van onderhouden, dan dat je hem niet hoeft schoon te maken, en dat je hem niet hoeft te onderhouden.”

RESPONDENT 3, PUBLIEK/GEBRUIKERSORGANISATIE

“Met betrekking tot de kwaliteit: wat ik wel een hoofdpijndossier verwacht te gaan worden is de representativiteit van het gebouw”

RESPONDENT 25, PUBLIEK/OPDRACHTGEVER

Kwaliteit kan ook profiteren van innovaties in de samenwerking, met name binnen de consortia. Voorbeelden van dergelijke innovaties zijn digitale kwaliteitsmanagementsystemen, consortia die van start gaan zonder een aannemer in het team, en eigen initiatieven om events voor bezoekers te gaan organiseren (dus buiten beschikbaarheidseisen om).

“Je wilt zorgen dat je je eigen proces en je eigen keuring helemaal onder controle hebt. Dan richt je een heel systeem in met eerstelijns, tweedelijns, derdelijns keuringen, onafhankelijke keuringen. En je weet dat je er nog vijftientig of dertig jaar aan vastzit. (...). Dus je zorgt echt wel dat je iets oplevert aan de volgende fase of beschikbaar stelt dat gewoon goed is. En het was denk ik een van de eerste keren dat we ook met een digitaal kwaliteitssysteem hebben gewerkt. (...) Dus ook de mensen die nu in die operationele fase zitten, die kunnen nu nog kijken als ze een probleem in de vloer hebben, hoe die vloer is opgebouwd, waar de leidingen liggen, welke keuring er heeft plaatsgevonden.”

RESPONDENT 28, PRIVAAT/OPDRACHTNEMER (SPC)

“De specificaties zaten goed in elkaar zitten, en de uitvraag was erg kwalitatief. Wij zijn daarom gestart als consortium zonder bouwende partij, zonder aannemer. Ja, dat is heel bijzonder. Bouwend Nederland dacht niet dat we de eerste dialoogronde zouden halen. Maar dat ging eigenlijk best wel goed.”

RESPONDENT 33, PRIVAAT/OPDRACHTNEMER (SPC)

De kwaliteit staat soms ook onder druk, bijvoorbeeld als een consortium moeite heeft om tijdige beschikbaarheid te realiseren van belangrijke outputspecificaties die hen meer geld kosten dan begroot. Er wordt dan soms eerst bezuinigd op kwaliteit; de kosten daarvan zijn pas in de toekomst merkbaar. Ook is er soms een verschil tussen de meetbare kwaliteit en de kwaliteit die gebruikers ervaren. Respondenten merken wel op dat dit bij traditionele contracten dat misschien nog sterker zou zijn geweest.

Sommige respondenten zijn op zich wel tevreden over het effect van DBFMO op kwaliteit, maar denken dat het nóg beter zou kunnen en moeten. Kwaliteitsmanagementsystemen functioneren bijvoorbeeld niet overal even goed. Daar waar in één gebouw naast het DBFMO-consortium ook andere serviceverleners moeten werken (ICT, beveiliging) is extra aandacht nodig om een hoge kwaliteit te krijgen. Dit hangt sterk af van samenwerkingsvaardigheden van mensen, en de DBFMO-partners betrekken dit soort partijen dan ook soms bij teambuilding en structureel overleg.

“Je zou verwachten dat je kwaliteitsinstrumenten veel effectiever zijn. Zouden moeten zijn in ieder geval, omdat je over zo’n lange looptijd de verantwoordelijkheid blijft dragen. [Volgens de] Wet kwaliteitsborging: (...) [is] de aannemer gedurende twintig jaar aansprakelijk is voor verborgen gebreken. (...) opmerkelijk genoeg zijn ook wij binnen het consortium geconfronteerd met bouwkundige gebreken. En dat heeft echt te maken met keuzes die gemaakt zijn tijdens het ontwerp. Of tijdens de realisatie.”

RESPONDENT 4, PRIVAAT/OPDRACHTNEMER (MTC)

“Je verwacht excellente dienstverlening, en dat zie je met name dan in schoonmaak. Ik vind, schoonmaak is altijd een dingetje geweest, ook in de traditionele bouw, en de facilitaire inkoop wat je daar deed, maar ook hier weer. En hier hebben we dan om dat te toetsen vier keer per jaar een periodieke meting. (...) het zijn allemaal weer foutmarges, waar ze aan mogen voldoen. Het consortium hanteert voor schoonmaak een check & act methode: kijken-, denken-, doen Maar aantoonbaar zie ik gewoon - wij testen het zelf ook wel eens uit - en dan wordt het gewoon niet gedaan. Er wordt dus wel gecheckt, maar niet ge-act.”

RESPONDENT 10, PUBLIEK/GEbruikersORGANISATIE (FACILITAIR MANAGEMENT)

“Dat is onderdeel van de inschrijving geweest. Die Academy is erop gericht geweest om de mores van het project steeds levend te houden. (...) En daarbij hebben we ook gebruik gemaakt van de gunningsproducten. Een van de gunningproducten was de interactie tussen een vergaderruimte en de dienstverlening in die ruimte. Wat doe je als een vergaderruimte als ruimte wel beschikbaar is maar de dienstverlening is niet op orde? Die beveiligers, geen onderdeel van het DBFMO-contract deden gewoon mee. Ik bedoel, als je dat niet onder één contractueel dak had gehad, had je dat nooit verder kunnen brengen, maar die zachte kant heb ik wel als heel wezenlijk ervaren.”

RESPONDENT 25, PUBLIEK/OPDRACHTGEVER

Een kwaliteitsaspect dat men aankaart is het aantal storingen: het consortium kan zich aan de eisen houden door storingen op tijd te verhelpen, maar als er veel storingen zijn is er toch geen kwaliteit. Kwaliteitssystemen verhogen veelal dus ook de kwaliteit, maar niet altijd conform verwachtingen.

“Daar hadden ze volgens mij binnen een half jaar de ISO-certificering op orde. Je ziet dat ze daar gewend zijn te denken in processen. Nog beter dan wij dachten dat wij dat konden. Procesmatig is dat echt heel goed op orde. Het monitoringssysteem wat we uitvragen, waarin meldingen gedaan worden, waarop zij de afmeldingen doen, dat geeft zoveel extra informatie en rust en gespreksonderwerpen, dus daar ben ik heel blij mee.”

RESPONDENT 21, PUBLIEK/GEbruikersORGANISATIE

“Je zit gewoon op certificering hè, dat gewoon altijd moet worden voldaan aan bepaalde prestatieniveaus (...). Dus heeft de opdrachtgever alleen een controlerende en signalerende functie. En hoeven ze daarvoor niet in de lead te zijn om het uit te voeren en de juiste partij ervoor te zoeken. Dus dat bespaart gewoon zoveel tijd, omdat alle expertise en kennis en kunde in huis is om snel te kunnen schakelen”

RESPONDENT 13, PUBLIEK/OPDRACHTGEVER

5.4 Factor Innovatie

Bij DBFMO-projecten maken we onderscheid tussen twee verschillende typen innovaties: productinnovaties en procesinnovaties. Bij productinnovaties worden er nieuwe technieken of producten toegepast, waarbij kan worden gedacht aan innovatieve bouwtechnieken of opwekking van duurzame energie. De productinnovaties komen voornamelijk voor in de ontwerp- en realisatiefase van de projecten omdat in deze fase vooruit kan worden gekeken naar een lange looptijd waarin deze innovaties

op een positieve manier kunnen doorwerken voor het consortium op het financieel gebied en beheersbaarheid. Innovaties uitvoeren in de realisatiefase kan echter lastig zijn vanwege de hoge tijdsdruk op het behalen van het beschikbaarheids- en voltooiingscertificaat. In de exploitatiefase komen minder productinnovaties voor vanwege de risico's voor het consortium vanuit het beschikbaarheidsinstrumentarium. Het lijkt erop dat productinnovaties meer risico met zich meedragen dan procesinnovaties. Zeker als het een *unproven technology* betreft, waarvan de betrouwbaarheid en performance niet kan worden voorspeld of gegarandeerd. DBFMO is gebaat bij beheersbaarheid, de onzekere factoren die een rol spelen bij innovatie kunnen leiden tot situaties waarbij de outputspecificaties niet worden gehaald of er problemen optreden met de beschikbaarheid. Dat kan leiden tot tekortkomingen en bijbehorende kortingen. De (financiële) risico's liggen daarbij met name bij het consortium omdat zij verantwoordelijk zijn voor het halen van de outputspecificaties en de beschikbaarheid. Dit heeft een afremmende werking op de toepassing van productinnovaties.

De rol van de financiers heeft ook invloed. Zij houden toezicht en bemoeien zich met de grotere innovaties vanuit risicobeheersing. Daarbij zijn zij zeer alert op de (financiële) risico's die het consortium, en daarmee zichzelf lopen in geval dat er beschikbaarheidskortingen in het spel komen. De onzekerheden en risico's bij *unproven technology* maakt de toepassing van productinnovaties minder aantrekkelijk voor de opdrachtnemer. Wanneer zij een productinnovatie toepassen wordt daarom vaker gebruik gemaakt van *proven technology*.

“Dus je ziet wel heel erg dat men dicht blijft bij ‘proven technology’, omdat je daardoor een bepaalde stabiliteit creëert.”

RESPONDENT 30, PRIVAAT/PROCES- EN CONTRACTMANAGEMENT (SPC)

“De andere kant is, en daar zie je wel een rem op, dat mensen zeggen van, ja ik moet wel beproefde systemen toepassen, want ik ben dertig jaar verantwoordelijk voor dat beheer en onderhoud, dus ik ga niet experimenteren met iets waarvan ik niet weet of het gaat functioneren.”

RESPONDENT 2, PRIVAAT/OPDRACHTNEMER (SPC)

“Want met name bij de realisatie, daar krijg je niet het nieuwste van het nieuwste. Want als het niet werkt, dan hebben ze een gigakorting aan de kont”

RESPONDENT 3, PUBLIEK/GEbruikersORGANISATIE

“Ze doen wel aan innovatie hoor. Ze hebben wel links en rechts projectjes dat ze efficiënter met bepaalde zaken omgaan. Dus je ziet wel kleine dingetjes. Echt hele grote projecten zie ik er niet uit.”

RESPONDENT 10, PUBLIEK/GEbruikersORGANISATIE (FACILITAIR MANAGEMENT)

Procesinnovaties komen vaker voor bij DBFMO-huisvestingsprojecten. Deze zijn bedoeld om de processen efficiënter, beter en meer rendabel te maken, bijvoorbeeld door de efficiëntie van de schoonmaakservice, beveiliging en catering (facilitaire dienstverlening) te verbeteren. Procesinnovaties zijn volgens respondenten eigenlijk optimalisaties omdat zij een doorontwikkeling zijn van de bestaande processen. Dit is voor het consortium minder risicovol omdat de processen beter te beheersen zijn en er minder onzekerheden zijn rondom de performance. De opdrachtnemer kan op deze manier de service op hetzelfde niveau houden of zelfs verbeteren, en besparen door maatwerk te leveren zodat de verantwoordelijkheden die zij hebben minder inzet vragen van de werknemers.

“Opdrachtgevers denken vaak onterecht dat de markt innoveert om niet. Realiteit is dat innovatie ingezet wordt omdat er een commercieel of kostenbesparingsvoordeel is.”

RESPONDENT 7, PRIVAAT/FINANCIER (LTA)

“Op het moment dat het contract gesloten is, dan heeft het consortium een ander doel. Die wil dan risicomijdend zijn, is mijn idee. Want die zijn verantwoordelijk en die willen hun geld terugverdienen over de looptijd van het contract. En de financier wil niet al te veel verandering daarin hebben. Die zal niet zitten te wachten op een wijziging in de dienstverlening, want dat levert hun een nieuw risico op”

RESPONDENT 12, PUBLIEK/GEbruikersORGANISATIE (FACILITAIR MANAGEMENT)

Met procesinnovaties kan de opdrachtnemer een financieel voordeel behalen. Dit kan mogelijk worden gemaakt door een prikkel in het contract. Zo kan het zijn dat vanuit het contract, de energievoorziening tot de verantwoordelijkheden van het consortium behoort. Daardoor hebben zij er baat bij om de efficiëntie van de energiehuishouding te innoveren. Bijvoorbeeld door sensoren op te hangen die het licht aanzetten bij beweging in het kantoor. De samenwerking tussen de betrokken partijen op het project kan procesinnovaties ook bevorderen, bijvoorbeeld door vooraf afspraken te maken over de risicoverdeling of door op een andere manier experimenteerruimte te bieden. De lange looptijd van het contract helpt bij het potentieel terugverdienen van de investeringen in innovaties en optimalisaties en kan het verschil betekenen tussen wel of geen toepassing.

“Normaal zijn die dienstverleningscontracten relatief kort, dus is er weinig ruimte om iets te investeren en om dat ook nog terug te verdienen binnen je contract. En je ziet bij DBFMO-contracten dat daar wel ruimte voor is.”

RESPONDENT 12, PUBLIEK/GEBRUIKERSORGANISATIE (FACILITAIR MANAGEMENT)

“(Er) moet sprake zijn van een lange termijn project om innovatiekosten terug te verdienen en er moet geen afrekencultuur bestaan indien een innovatie geen verbetering blijkt te zijn”

RESPONDENT 7, PRIVAAT/FINANCIER (LTA)

Het inrichten van de F-component wordt door sommigen ook als innovatie gezien die voortvloeit uit de contractvorm, door een financieel vehicle op te richten in de vorm van een BV. Deze BV is formeel de opdrachtnemer van de overheid en fungeert op zijn beurt, als de opdrachtgever van het uitvoerende DBMO-consortium, als SPC.

“Wij krijgen geld van de overheid en van de banken om het zo maar even te zeggen, in leningsvorm. En de DBMO stuurt ons een factuur en wij betalen die. Zo gaat het eigenlijk. Het is niet moeilijker dan het is....Dit was ook de eerste keer dat hij op deze manier werd toegepast. En voor Bouwend Nederland, ook een van de opdrachtgevers van dit onderzoek, was dat toch wel eventjes aanzien en kijken van waar zijn die jongens nou mee bezig.”

RESPONDENT 34, PRIVAAT/PROCES- EN CONTRACTMANAGEMENT (SPC)

Respondenten kijken in dit onderzoek op twee verschillende manieren naar de mogelijkheden om binnen DBFMO tot innovaties en optimalisaties te komen. De ene groep legt de nadruk op de beperkte mogelijkheden binnen de kaders van het project en de grote risico's die het consortium loopt wanneer zij een innovatie doorvoeren. Hierdoor zien zij weinig ruimte voor innovatie en optimalisatie. De andere groep ziet juist veel ruimte voor innovaties en optimalisaties binnen de DBFMO-contractvorm, waarbij de optimaliseren en innoveren kan worden gezien als een businesscase. Zij stellen dat zij binnen de kaders en outputspecificaties juist alle mogelijkheden hebben om te innoveren, en dat de risicoverdeling en het lossen hanteren van de outputspecificaties bij innovaties kan worden geadresseerd in de dialoog tussen opdrachtgever, opdrachtnemer en klantorganisatie.

“Wij kunnen gewoon experimenteren. Zolang het niet leidt tot kortingen en het binnen de outputspecs blijft, kun je alles. Dus wij gebruiken het gewoon om dingen te testen, ook als we zelf een nieuw idee, product hebben, dan kunnen we dat gewoon doen”

RESPONDENT 31, PRIVAAT/OPDRACHTNEMER (SPC)

“Ik vind DBFMO-projecten de ideale speeltuin om innovaties uit te proberen. Dat vind ik wel gewoon echt. En dat zit 'm meer in het feit dat gewoon alle kennis en kunde gewoon in huis is, alle expertise is ook in huis. Meestal budget technisch gezien is er ook gewoon heel veel ruimte om te experimenteren.”

RESPONDENT 13, PUBLIEK/OPDRACHTGEVER

Om te kunnen innoveren en optimaliseren lijkt de sleutel te liggen in samenwerking tussen opdrachtgever en gebruiker(s), en opdrachtgever en opdrachtnemer. De prikkels in het contract zijn niet zodanig sterk dat innovaties ambitieus door de opdrachtnemer worden opgepakt (enkele voorbeelden uitgezonderd). Innovaties zijn gebaat bij initiatief, door een van de partijen of in samenwerking, waarbij risicoverdeling en over grenzen van het contract kunnen treden onderwerp van gesprek moeten zijn om tot meer product- en procesinnovaties te komen.

“Zij (consortium) zijn ook heel goed op de hoogte van de primaire processen. Uiteraard, dat moet ook wel. Maar waar zij dan toch echt wel vaak balletjes opgooien, van ja kunnen we hier niet iets mee, kunnen we daar niet iets mee? Dat zijn natuurlijk wel kosten waar je het dan ook met elkaar over moet hebben, want een gedeelte nemen zij voor rekening, omdat innovatie ook onderdeel van het contract is. Maar als het dusdanig bijdraagt ook aan het verbeteren van het werkproces van een gebruiker, vind ik het persoonlijk niet meer dan redelijk dat je die kosten ook bespreekt met elkaar.”

RESPONDENT 17, PUBLIEK/GEBRUIKERSORGANISATIE

“Dus je gaat pas echte innovatie toepassen op het moment dat je daar samen afspraken over maakt, en dan gezamenlijk op de een of andere manier het risico draagt.”

RESPONDENT 5, PRIVAAT/OPDRACHTNEMER (SPC)

5.5 Factor Flexibiliteit

Wijzigingen aan een project vragen flexibiliteit binnen het contract, en komen veel voor. Dit kan een puzzel zijn, bijvoorbeeld als deze wijzigingen ook infrastructuren raken die eigendom zijn van derden buiten het consortium (ICT is genoemd). Wijzigingen kunnen in theorie ook duur zijn, als het gaat om nieuwe gebouwen bijvoorbeeld. Het contract dwingt de opdrachtgever dan tot een soort gedwongen winkeling. Toch zijn vrijwel alle respondenten positief over de impact van DBFMO op flexibiliteit vergeleken met andere contractvormen. Geen enkele respondent keurde voorgestelde wijzigingen die niet mogelijk bleken of noemde onredelijke dure wijzigingen. Wel zagen mensen dat er soms erg veel gewijzigd wordt.

“Ik weet (...) dat er heel veel wijzigingsorders zijn bij accommodatieprojecten. Misschien wel een goeie vraag, hoeveel wijzigingsorders zijn er tot nu toe geweest bij elk project? Ik denk dat je flauwvalt. Bij één project zijn het er echt honderden geweest. Nou, dat vind ik in de categorie niet normaal. Daar lijkt toch dat er vooraf niet helemaal goed is nagedacht. Bij infra zie je dat veel minder.”

RESPONDENT 18, PUBLIEK/OPDRACHTGEVER

“In de negen of tien boards waarin ik heb gezeten bij DBFM-bouwprojecten, hebben wij nog nooit nee gezegd tegen een wijziging die gevraagd werd of iets waarvoor flexibiliteit nodig was.”

RESPONDENT 15, PRIVAAT/FINANCIER (SPC)

Enkele respondenten geven aan dat de lange contractduur en de link met M&O – de levenscyclusbenadering – helpen om al vroeg flexibiliteit te ‘organiseren’. Hierin is men ook steeds beter geworden, wijzigingen worden steeds afgehandeld op het geëigende niveau.

“Als er een extra bewindspersoon in het gebouw moet, moet je daarop voor de zekerheid lang vooraf anticiperen terwijl het misschien niet eens uit de kabinetsformatie zal komen. Ik denk dat DBFMO aan de financieringskant alleen maar meer flexibiliteit heeft.”

RESPONDENT 12, PUBLIEK/GEBRUIKERSORGANISATIE (FACILITAIR MANAGEMENT)

De besluitvormingskosten en de doorlooptijden zijn volgens de meeste respondenten beperkter dan bij andere contractvormen: er hoeft niet bij iedere wijziging aan het contract te worden aanbesteed, en het consortium is door de goed geoliede samenwerking die bij DBFMO noodzakelijk is veelal goed in staat

complexe wijzigingen te coördineren. Er is wel veel verschil in flexibiliteit tussen de projecten; sommige respondenten geven aan dat dit te maken heeft met de sterk wisselende kwaliteit van de samenwerking en cultuur.

“Je moet ook wel flexibel zijn. En je moet mekaar daar ook wel in vinden. En dat heeft ook heel veel te maken met wat voor een consortium je te maken hebt en hoe de cultuur van het consortium is. Een heel groot verschil is onder andere een aannemerorganisatie, die dus gelieerd is aan de bouwkant, waarin sturen op geld een belangrijk element is. Of je pakt een groot deel in het consortium als een facilitaire dienstverlener. De dienstverlener is anders in zijn houding naar klanten toe dan een bouwster.”

RESPONDENT 1, PUBLIEK/OPDRACHTGEVER

“In sommige consortia heeft ieder zijn eigen portemonnee en winst- en verliesrekening. Maar we hebben ook contracten waarin we dat allemaal hebben samengevoegd; waar er maar één winst- en verliesrekening is en je pas geld verdient als we allemaal geld verdienen. En we merken dat de meeste veranderingen en flexibiliteit zit om mee te bewegen in die laatste vorm.”

RESPONDENT 32, PRIVAAT/OPDRACHTNEMER (SPC)

Flexibiliteit kan tijdelijk verminderen als de verhoudingen verharder, en soms tot veel discussie leiden. Respondent 5, een opdrachtnemer, vraagt zich zelfs af of bij sommige projecten zoveel werd gewijzigd dat DBFMO achteraf gezien misschien niet zo geschikt was.

“In elke wijziging zit altijd weer die M&O component. En dat is ook iets wat die stichting moet beseffen, ze krijgen nooit de prijs van de verandering, maar ze krijgen de prijs voor de verandering én het beheer en onderhoud tot het einde contract. En dan vinden ze het af en toe best wel duur”.

RESPONDENT 31, PRIVAAT/OPDRACHTNEMER (SPC)

“Ik merk dat het consortium intern heel veel moeite heeft om wijzigingen te beprizen”

RESPONDENT 17, PUBLIEK/GEBRUIKERSORGANISATIE

“Het begint vaak inderdaad met een verzoek vanuit de opdrachtgever. Dan ga je dat onderzoeken. Dan geef je een ramingsprijs af. En dan berekent de opdrachtgever: “Als het zoveel kost, heb ik er dan nog wel trek in”? Vaak dan splitst “ie het ook nog in tweeën: “Ga het dan maar engineeren, en geef ik nog geen opdracht voor de uitvoering”. Want dan zit je in stap twee of drie. Moet je het vervolgens vaak nog uitwerken, ontwerpen, toetsen aan de eisen. Moet je er weer een prijs van maken. Moet je het nog uitvoeren. Je moet uitrekenen welke invloed het heeft op de onderhoudskosten. Ja, er kunnen zomaar zes of zeven stapjes in zitten, een beetje afhankelijk van hoe je dat exact met elkaar hebt afgesproken. Dan moet het nog naar de LTA. De toetsing, om te kijken of het invloed heeft op de aflossingsprofielen of zo. En dan moet het eigenlijk ook nog naar de verschillende entiteiten binnen zo’n consortium. Dus dat begint bij de DBM-organisatie, en dan moet het naar de SPC, moet het naar de opdrachtgever, en moet de adviseur er nog mee... Kortom, er zijn heel veel betrokken stakeholders. Dat maakt het toch echt wel heel complex. Dus wijzigen binnen een PPS, liever niet.”

RESPONDENT 28, PRIVAAT/OPDRACHTNEMER (SPC)

Partijen doen soms bij wijzigingen steeds bewuster aan risicomanagement voordat ze overgaan tot wijziging. DBFMO vergt bij wijzigingen risicomanagement richting politiek, gebruikersorganisaties en banken. Ze hebben ervaringen met reputatieschade. Men komt ook met ideeën om de flexibiliteit nog verder te verbeteren. Sommige contracten hadden flexibeler gekund. Flexibiliteit, zeker van kleinere wijzigingen, moet soepeler kunnen, met minder papierwerk. Gebouwen hebben een lange terugverdientijd, maar je kunt ook anticiperen op mogelijke functieverandering in de toekomst. Voor een deel zitten die verbeteringen in procedures en samenwerking, en voor een deel in communicatie naar gebruikers die DBFMO kunnen ervaren als minder flexibel. Ten onrechte volgens veel respondenten, omdat in andere contractvormen veeleisende gebruikers (gebouwen met veel soorten en met wisselende gebruikersgroepen) zelf minder geconfronteerd worden met alle kosten van wijzigingen over de levenscyclus. DBFMO werkt daardoor volgens hen besparend.



“Te veel gedetailleerde inflexibele eisen. Even voor jouw beeld. In het contract van [project X] staat zelfs gewoon beschreven welke broodjes wij moeten serveren (...). Daar staat in dat in het restaurant minimaal tien verschillende soorten kaas moeten zijn. En in de praktijk worden die helemaal niet verkocht en wij moeten er wel voor zorgen dat ze er zijn.”

RESPONDENT 27, PRIVAAT/OPDRACHTNEMER (SPC)

“Het is niet dat je dat nu al gaat anders bouwen voor als die horecavraag ooit gaat veranderen, als je daar niet nu al punten voor zou krijgen.”

RESPONDENT 15, PRIVAAT/FINANCIER (SPC)

“Als je in dit soort contracten een kleine ruimte wil aanpassen, gewoon van vier naar tweepersoons werkplek, of van een vergaderruimte naar een vier-persoons werkplek, dan heb je behoorlijke transactiekosten om het überhaupt waar te maken. Dat komt door de hoeveelheid documentatie (...) in zo'n contractvorm.”

RESPONDENT 23, PRIVAAT/OPDRACHTNEMER (MTC)

5.6 Factor Samenwerking

Samenwerking wordt algemeen gezien als een cruciale maar lastige succesfactor van alle DBFMO-projecten. Het wordt gezien als kerntaak van contractmanagers en respondenten zien dat het onderhandelen altijd door moet gaan. Het bijzondere van DBFMO is dat van fase tot fase van de levenscyclus steeds andere partners intensief samenwerken, en dat partners die in verschillende fasen actief zijn elkaar ook nodig hebben om kansen en risico's te delen over de levenscyclus heen. De uitdaging is om in het samenwerkingsmodel met beide dimensies tegelijkertijd rekening te houden. In het algemeen gaat dat volgens de respondenten nu wel goed, maar dat was niet bij alle projecten altijd zo.

“Bij falende projecten wordt (...) te vaak het contract de schuld gegeven, maar dat is kortzichtig. Mensen laten projecten falen, niet het papieren contract. Wel hoe je ermee omgaat. DBFMO is een model dat heel goed kan werken. Daar moet je dan wel met z'n allen keihard voor werken en vooral inzetten op die samenwerking. Dat zien we in ons hele portfolio, ook in (een ander land).”

RESPONDENT 7, PRIVAAT/FINANCIER (LTA)

“Als ik naar [een DBFMO-project] kijk, als die [samenwerking] goed in mekaar zou zitten, en iedereen wist waar die voor verantwoordelijk was en goed op elkaar was afgestemd, dan had het een ontzettend goed mooi project kunnen zijn.”

RESPONDENT 1, PUBLIEK/OPDRACHTGEVER

“Die pijnpunten die gaan wel komen, dat weet je, dat is 100%. En de manier hoe je daarmee omgaat, en hoe snel je die de wereld uit kan helpen, en op een leuke en fijne manier, dat bepaalt de rest van de samenwerking. (...) Nou ja, dat heeft geleid tot een complete oorlog daar. En dat overdrijf ik echt niet hoor. Ze hebben ook alles geïnterpreteerd in hun voordeel, weet je wel? Lezen jullie het zo, wat daar staat? Oh, wij lezen het heel anders. En alles in hun voordeel. Ze hebben ook geen enkel begrip getoond voor de situatie waar de opdrachtgever in zit.”

RESPONDENT 9, PUBLIEK/GEBRUIKERSORGANISATIE (FACILITAIR MANAGEMENT)

De samenwerking bij DBFMO-projecten van gebouwen wordt om vier redenen algemeen gezien als complexer dan bij DBFMO voor infrastructuurprojecten:

- Door het grote aantal wijzigingen (soms vele honderden);
- Doordat soms een bestaand gebouw moet worden aangepast met grote onvoorspelbaarheid van de werkzaamheden;
- Door de complexere M&O-fase;
- Door de complexiteit van het gebruik (vaak veel gebruikersgroepen met verschillende en veranderende wensen).

Dit betekent niet dat deze samenwerking complexer is dan wanneer dezelfde gebouwen gerealiseerd waren geweest op een meer traditionele manier. Integendeel: de meeste respondenten die hier een uitspraak over deden schatten in dat de complexiteit wellicht niet anders is, maar dat met DBFMO de coördinatie verschuift naar de plek waar men beter in staat is snel te handelen en minder snel hoeft te escaleren naar hoog managementniveau; zo zijn er bij DBFMO over de levenscyclus minder aanbestedingen nodig. De samenwerking bij DBFMO kan daardoor juist efficiënter zijn dan bij traditionele contracten, mits men in staat is elkaar te zien als partners in plaats van in de traditionele verhouding van opdrachtgever – opdrachtnemer. De contrasterende belangen van publiek en privaat kunnen in een DBFMO-partnerschap eerder een bron van creativiteit worden dan een bron van conflict. Dat vergde bij een aantal projecten een lastige cultuuromslag. De overheersende gedachte achteraf lijkt te zijn: “We hebben leergeld betaald”. Over de hele levensduur genomen zijn sommige projecten voor sommige partners achteraf misschien nog steeds geen succes, maar ze geven aan dat ze inmiddels hoe ze wel moeten samenwerken, waardoor het bij nieuwe projecten niet meer zó fout zou moeten gaan.

De hoge complexiteit van DBFMO (vergeleken met DB) kan volgens de meeste respondenten worden gecompenseerd door een degelijke voorbereidende fase en het reserveren van voldoende aandacht en middelen voor de samenwerking. Dit is niet in alle gevallen gelukt, en de spanningen die dit opleverde, vooral in de periode rond de beschikbaarheidstelling van het gebouw, maakten de gewenste omslag naar partnerschap in deze gevallen zowel extra urgent als extra moeilijk.

“We moesten er wel uitkomen, en zelfs in deze case [waar de samenwerking slecht was] denk ik dat het beter ging dan het met een traditioneel contract zou zijn gegaan.”

RESPONDENT 12, PUBLIEK/GEbruikersORGANISATIE (FACILITAIR MANAGEMENT)

De driehoek of vierhoek: van opdrachtgever – opdrachtnemer naar partnerschap

In het spraakgebruik van een aantal respondenten komt het begrip vierhoek, of soms driehoek, regelmatig terug. Dit lijkt het brandpunt van de samenwerking te zijn: het midden tussen opdrachtgever, gebruikers en consortium, waarbij soms SPC en de MTC apart worden onderscheiden. Een project structureert deze samenwerking volgens een ‘negenvlakmodel’ (vraag, regie en aanbod, ieder verdeeld over de niveaus operationeel, tactisch en strategisch). Er worden binnen deze modellen allerlei werkwijzen toegepast om de samenwerking te bevorderen, zoals voeten-op-tafel-sessies, opleidingsinstituten, en klankborden samengesteld uit gebruikersgroepen, soms met regie door een concerndienstverlener.

In deze vierhoek kan het knetteren. De meest gehoorde observaties over deze samenwerking zijn dat die in de loop van de tijd steeds beter liep, dat het mogelijk moet zijn om het programma van eisen en de outputspecificaties zo te formuleren dat wijzigingen aan de bouw minimaal nodig zijn, dat interpretatieverschillen daarvan altijd voorkomen maar niet hoeven te leiden tot instabiliteit van de samenwerking, dat transparantie essentieel is, tot en met inzicht in elkaars kostenstructuur en politieke sturing. Dit is voor veel DBFMO’s een cultuuromslag in het denken in ‘opdrachtgever versus opdrachtnemer’ naar het vormgeven van partnerschap. Om die te laten lukken zijn er succesfactoren die volgens de respondenten vooral in de mensen zelf zitten. Teambuilding, continuïteit van personeel zijn belangrijk, maar ook redelijkheid.

“Om balans te houden, houden we impliciet een soort scorebord bij hoe vaak we elkaar geholpen hebben. Net als in een huwelijk, zeg ik weleens hè? Dat is ook een lange relatie, zo’n DBFMO, zeker met de huisvestingscomponent waar ook exploitatie bij hoort, zit je zomaar vijftig jaar bij elkaar. Nou, het is de moeite waard om te investeren, toch?”

RESPONDENT 25, PUBLIEK/OPDRACHTGEVER

Partijen zijn op elkaar aangewezen

Respondenten geven aan dat, ondanks de contrasterende belangen, de samenwerking naar tevredenheid liep of was gaan lopen, zolang het projectbelang voor alle partijen voorop stond. Pas als partijen niet meer in het project geloven kan het uit elkaar vallen, maar daar zijn geen voorbeelden van. Ook in arbitragesituaties bleef men in het project geloven. De gevolgen van een mislukt project zouden voor alle partijen groot zijn, waarschijnlijk voor allen groter dan de nadelen van doorgaan. Het is alsof overheid en markt lokaal zo lang (decennia) aan elkaar vastgebakken zitten dat het daardoor mogelijk wordt om het eens te worden over wat het gezamenlijke projectbelang is, en welke bijdrage iedere partij daaraan te leveren heeft, met begrip voor ieders beperkingen. Dit was een leerproces voor alle partijen. Het meest voor sommige bouwbedrijven, maar ook de afdeling contractmanagement van het Rijksvastgoedbedrijf was daar in het begin onvoldoende voor ingericht volgens een respondent van het Rijksvastgoedbedrijf).

“In het algemeen is de samenwerking tussen de beheerorganisatie en [het consortium] heel variërend. Het is heel simpel, als ik een maand heb waarin veel kortingen dreigen te komen, dan merk ik gewoon dat samenwerking onder druk staat. En schrijf ik drie keer een coulance uit, dan is de samenwerking weer wat beter. Ja dat klinkt heel plat en simpel, maar daar komt het platgeslagen wel een beetje op neer. Het is gewoon een geldmachine, en je moet geld verdienen. En zij hebben begroot dat ze over dertig jaar twee ton aan kortingen krijgen, en ze zitten nu na het eerste jaar al op anderhalve ton geloof ik. Maar het heeft invloed op de samenwerking. Maar goed, ik ben blij met de exploitatiedirecteur die we daar hebben bij [consortium], daar kan ik persoonlijk heel goed mee door één deur.”

RESPONDENT 10, PUBLIEK/GEbruikersORGANISATIE (FACILITAIR MANAGEMENT)

“Je moet allebei trots zijn op het product en kunnen uitleggen aan je achterban dat je gedaan hebt wat je gedaan hebt. Aan je bestuurders en aan je directie. En daar ben je ook samen verantwoordelijk voor.”

RESPONDENT 25, PUBLIEK/OPDRACHTGEVER

“En wij worden als marktpartij toch vaak gezien als die aannemer die altijd het onderste uit de kan wil hebben. Wij hebben vooral laten zien: dat is niet waar.”

RESPONDENT 6, PRIVAAT/OPDRACHTNEMER (SPC)

“Want je ziet toch nog wel eens bij de opdrachtgever, dat zij dan het idee hebben dat de opdrachtnemer heel erg gefocust is om ze soort van leeg te trekken op wijzigingen.”

RESPONDENT 7, PRIVAAT/FINANCIER (LTA)

Deling van kansen en risico's over de levenscyclus

Samenwerking vereist een andere houding dan in de traditionele contracten, wat met name in consortia soms in het begin, en in de overdracht tussen realisatie en operationele fase, tot spanningen leidde. De respons suggereert dat het vooral van belang is dat de deelnemers van het consortium over de levenscyclus een gezamenlijke winst- en verliesrekening hebben. De samenstelling van consortia zelf varieert; veelal domineert een aannemer, soms meerdere, soms een facilitair bedrijf; een enkele keer was er in de eerste fase van het aanbestedingsproces nog geen aannemer aanwezig. Sleutelwoorden voor DBFMO zijn, anders dan bij de traditionele bouw: transparantie over kostenstructuren, geven en nemen, aangeven over welke grens je van je hogere management niet heen mag. In sommige vierhoeken worden wederzijdse diensten en coulantie bijgehouden in een soort scorebord, rekening houdende met de managementcontext waarmee de partner te maken heeft. Dit vraagt dus ook openheid en vertrouwen dat je partner echt niet meer ruimte heeft voor meer coulantie, en dus uitwisseling van vertrouwelijke informatie – wederzijds. Het is ook dan niet zo dat één van de partijen de besluitvorming vertraagt.

“Het consortium besteedt zijn tijd aan uitzoeken of ze ergens onderuit kunnen komen of uitstellen (aandeelhoudersdruk op rendement nú); wij besteden onze tijd aan het kijken naar het contractbelang. Beide loopt parallel dus de onderhandeling vindt plaats na onderzoek aan beide kanten. Prima zo.”

RESPONDENT 12, PUBLIEK/GEbruikersORGANISATIE (FACILITAIR MANAGEMENT)

“Sessies en uitjes organiseren; samen terug- en vooruitkijken en belangen uitspreken inclusief hoe je periferie [hiërarchie] ertegen aankijkt; binnen de vierhoek SPC – EBV – RVB - ministerie hebben wij geen kern- en cultuurwaarden omschreven. Dat vind ik wel een gemis. Binnen het consortium wel, dan ben je meer persoonsafhankelijk.”

RESPONDENT 4, PRIVAAT/OPDRACHTNEMER (MTC)

“De duurdere exploitatiekosten zijn niet volledig transparant te maken. (...) In de diverse gesprekken met de [gebruiker] lukt het ons niet om transparant te krijgen of de doorbelasting op alle onderdelen overeenkomt met de werkelijke exploitatielast. Daarbij komt dat het consortium (...) zaken ook niet volledig hoeft uit te splitsen. Zij mogen een verdienmodel hanteren en hoeven niet al hun rekeningen te laten zien.”

RESPONDENT 10, PUBLIEK/GEbruikersORGANISATIE (FACILITAIR MANAGEMENT)

‘Bahamamodel’ misleidende term, maar contractvorm ontzorgt wel

Doordat samenwerken zoveel tijd en aandacht vraagt, gaat het ontzorgen van opdrachtgevers en gebruikers minder ver dan wellicht van tevoren was verwacht. Zeker in de lastige startfase van sommige projecten, deels veroorzaakt door bouwers, als onredelijk of onmogelijk ervaren programma's van eisen, moest ook het Rijksvastgoedbedrijf aan de bak om grote gevolgen niet te riskeren.

De meeste respondenten denken echter dat de markt zoveel coördinatie overneemt dat dit de opdrachtgever toch minder aandacht vraagt dan bij traditionele contractvormen, waardoor voor de opdrachtgevers de apparaatskosten lager zijn bij DBFMO. Het tikt bijvoorbeeld ook aan dat afzonderlijke componenten niet allemaal apart hoeven te worden aanbesteed (aanbestedingsprocedures ziet men als tijdrovend). Aan de marktkant kunnen deze coördinatiekosten worden begroot en terugverdiend, ook doordat samenwerking over de levenscyclus heen georganiseerd kan worden (facilitairen kunnen worden betrokken in het ontwerp, bouwers herstellen hun eigen fouten).

“Het is geen Bahamamodel. Opdrachtgevers kunnen helemaal niet achteroverleunen. We hebben ons enorm verlaten gevoeld.”

RESPONDENT 8, PRIVAAT/OPDRACHTNEMER (EPC)

“Als er een tegenvaller optreedt zoals de vondst van asbest, hoef je niet zoals vroeger alles stil te leggen totdat je een deal hebt wie de schade betaalt”

RESPONDENT 15, PRIVAAT/FINANCIER (SPC)

“Maar het consortium had vaak het gevoel dat ze overal maar bewijs voor moesten aanleveren en ook heel veel tijd aan administratie en het aanleveren van extra stukken kwijt waren, waardoor zij die tijd niet aan het primaire proces en de dienstverlening konden besteden. Dus we hebben toen best wel een goed gesprek, een pittig gesprek over gehad. (...) Dus je krijgt eigenlijk door dat vertrouwen wat neer te leggen vanzelf al meer openheid, waardoor je al die extra vragen aan allebei de kanten niet meer hoeft te stellen. Dus ook die tijd niet meer kwijt bent. Wel denk ik mee over de kwaliteit van de audits en de auditors die ze inhuren.”

RESPONDENT 17, PUBLIEK/GEbruikersORGANISATIE

Samenwerking binnen het marktconsortium

Een aanzienlijke cultuuromslag binnen sommige marktconsortia was nodig, zeker waar deze door traditionele bouwbedrijven werden gedomineerd. De consortia hebben echter diverse samenstellingen. Soms hebben ze meer dan één bouwbedrijven, soms getrokken door een facilitair, soms bouwbedrijf, een installateur en een exploitatiebedrijf. Een enkel consortium is gestart zonder een bouwbedrijf. Vrijwel allemaal lijken deze consortia tot de ontdekking te zijn gekomen dat ketensamenwerking over de levensduur alleen werkt als er een gezamenlijke begroting is, en winst en verlies over de levenscyclus worden gedeeld om allemaal vanuit het projectbelang te kunnen blijven denken. Dit betekent dat ieder onderdeel in een consortium niet meer traditioneel zijn eigen broek moet ophouden op basis van onderlinge urenvergoedingen, maar dat ieder onderdeel meeprofiteert van de *steady cashflow*. Dit is niet altijd makkelijk. Als er iets misgaat en een grote korting wordt gegeven, aan wie berekent de SPC dit dan door? Oorzaak en gevolg van een korting (of een meevaller) moeten over de levenscyclus worden bekeken, en dit is niet altijd helder. Dit management-probleem lijkt niet in alle gevallen makkelijk uit de wereld te helpen.

“Wat je vaak ziet is dat de D&B-organisatie een aparte entiteit is van de beheer- en onderhoudsorganisatie. We hebben er nadrukkelijk voor gekozen om dat niet te doen. (...) En ook alle intern betrokken [aannemer]-partijen vielen onder mijn verantwoordelijkheid. Dus ik had nooit discussie over een euro links of rechts. Ik deed wat goed was voor [aannemer], en waar de euro dan viel, dat maakte eigenlijk niet uit. We hadden intern wel een verdeelsleutel van de winst en het verlies naar rato van de betrokkenheid bij het project, maar dat was het dan ook.”

RESPONDENT 28, PRIVAAT/OPDRACHTNEMER (SPC)

“Want het geld bleef bij de SPC en het ging niet naar de MTC. Dus mijn directeur had illusie dat hij het probleem opgelost had, want hij had immers het geld betaald. Het geld kwam niet bij de MTC terecht, waardoor ik met mijn evenknie nog steeds in een spanningsveld aan tafel zit, omdat dat geld niet werd geïnvesteerd.”

RESPONDENT 10, PUBLIEK/GEBRUIKERSORGANISATIE (FACILITAIR MANAGEMENT)

De rol van de financiers in de samenwerking

Financiers denken ook constant mee op hoofdlijnen, vooral lettend op financiële risico's. Ze geven aandacht aan de relaties op het hoge managementniveau, zodat de relaties goed zijn als er een keer in een conflict geëscaleerd moet worden, en hebben soms een bemiddelende of dempende rol tussen opdrachtgever en bouwer. De andere partijen zien de positieve bijdrage van de financiers aan de samenwerking echter minder duidelijk.

“De financiële sector is vaak betrokken vanaf de voorbereidende dialoogrondes. Zodra een contract is gewonnen is de rol meer op afstand, maar wordt nog steeds op prijs gesteld door de RVB. (...) Ik denk dat het goed is om die betrokkenheid te houden. (...) Dat je wel mensen hebt die de aanbesteding hebben gedaan, dat die ook tijdens de bouw nog betrokken zijn, totdat het ingeregeld is eigenlijk. Dus dat je nog die kennis waarborgt in dat team.”

RESPONDENT 15, PRIVAAT/FINANCIER (SPC)

Welke DBFMO-contracten bevorderen goede samenwerking?

Het contract bepaalt het speelveld voor (constructieve) strijd en samenwerking tussen de partijen. Volgens respondenten helpt het dan als een contract vooral éénduidig is en procedures voor wijziging bevat. Het moet ingaan op arbitrage en een enkeling (respondent 13) denkt dat de organisatie van het overleg (vierhoek, negenvlaksmodel) ook al in het contract aan de orde kan komen. Dan biedt het de meeste ruimte aan constructieve samenwerking 'over de levenscyclus heen'.

Er zijn ook respondenten die aandacht vragen voor de willekeurigheid bij de uitvoering van het contract door de opdrachtgever, met name bij de ruimte voor interpretatie of *coulance* bij de certificering. Strikte interpretatie leidt soms tot hoge kosten voor het consortium, die met ziet als disproportioneel vergeleken met de maatschappelijke kosten van beschikbaarheidsstelling op een moment dat nog net niet helemaal is voldaan aan de ontwerp-specificaties. Gebleken is volgens sommige respondenten dat veel biedingen deze risico's enorm hebben onderschat, met tientallen miljoenen. Een opdrachtgever hoeft geen *coulance* te tonen, maar doet dat soms wel. Dit betekent dat de aanbidders kunnen hopen dat ze een soepele opdrachtgever treffen, en dat een strikte opdrachtgever de verhoudingen in de samenwerking danig op de proef stelt. Het zou de moeite waard zijn om bij de gunning beter na te denken hoe dit soort willekeur kan worden voorkomen, en geen onnodig hoge risico-opslagen uit te lokken.

“(...) Van meet af aan heel sterk ingezet op partnerschap. Dat was een belangrijk criterium. Dat heeft voor 50% meegewogen in de gunning. Duurzaam partnerschap en gastheerschap.”

RESPONDENT 25, PUBLIEK/OPDRACHTGEVER

“Want wat bij DBFMO de markt vaak opspeelt, en ik heb er ook niet zo een-twee-drie een antwoord op, is de 100% versie. En daar bedoel ik mee dat je bij die beschikbaarheid eigenlijk vrijwel 100% gereed moet zijn. En ook of jij 95% gereed bent of 98%, maakt niet uit, 100%! [anders krijg je geen betaling, terwijl die laatste procenten onevenredig moeilijk en duur zijn, en niet per sé cruciaal voor het functioneren van het gebouw] En zo zitten de contracten ook in elkaar. De overheid wil grip houden, maar wij ook; de verhouding opdrachtgever-opdrachtnemer, daar zit helemaal geen balans in, ik zou bijna zeggen, de macht die een

partij heeft. Het is nog niet gelukt om die onbalans te repareren zodat er meer comfort is tussen beide partijen”.

RESPONDENT 2, PRIVAAT/OPDRACHTNEMER (SPC)

“Beter is om binnen het contract een modus operandi – praktisch aanpakplan of playbook vast te leggen hoe men met situaties omgaat tijdens de fasen van het DBFMO; maak werkafspraken naast het contract om hoe je samen te werk gaat.”

RESPONDENT 7, PRIVAAT/FINANCIER (LTA)

Operationele samenwerking in de M&O fase

De dagelijkse samenwerking in de M&O fase wordt in het algemeen hoog gewaardeerd. Gebruikers begrijpen echter niet altijd dat ze de kosten over de levensduur van nieuwe voorzieningen moeten vergoeden. Goede operationele samenwerking voorkomt veel ongewenste escalatie die door het contract getriggerd zou kunnen worden. Zo kunnen er grote kortingen gegeven worden als de beschikbaarheid van een functie tekortschiet, dit is niet altijd in verhouding tot de schade voor de gebruikers, en dus ook niet in hun belang dat het consortium vooral veel aandacht besteedt aan het voorkomen van grote kortingen. Enkele respondenten wijzen erop dat dit type samenwerking steeds efficiënter is ingericht maar nog een sprong zou kunnen maken door middel van verdere digitalisering en automatisering. Dit is mogelijk makkelijker bij DBFMO te organiseren dan in traditionele contracten.

De menskant van samenwerking en leerarrangementen

De respondenten vinden eensgezind dat DBFMO staat of valt met mensen die de juiste sociale vaardigheden hebben om te kunnen samenwerken in een complex krachtenveld. Vertrouwen, transparantie, risico's delen, continuïteit in personeel, mensen vervangen waar nodig, zijn begrippen die steeds terugkomen. Vaak wordt er ook iets georganiseerd om hier beter in te worden.

Er is een landelijk overleg van contractmanagers bij DBFMO-gebruikers. De respondent (10) die wij hierover hebben gesproken noemt dit uniek. Zij gaan afzonderlijk in gesprek met de eigen consortia, en gezamenlijk strategisch met de RVO, opdrachtgever van de consortia. Dit soort leerarrangementen kunnen hun vruchten afwerpen. Zo ziet een respondent van het Rijksvastgoedbedrijf het nut in van elkaar leren om vermijdbare verschillen – en ongelijkheid in de behandeling van consortia – te voorkomen, bijvoorbeeld op het vlak van verzekeringen of de vervangingsystematiek. Dit kan uiteraard ook zijn nut hebben bij toekomstige aanbestedingen. Respondent 15 (financier) wijst ook op de rigiditeit van het Rijksvastgoedbedrijf bij de certificering, vergeleken met de praktijk in andere landen. Respondent 13 (opdrachtgever) wijst erop dat er ongelijkheid tussen projecten kan ontstaan ten aanzien van de omgang met verzekeringen bijvoorbeeld, en dat dit een aandachtspunt waar je van elkaar kunt leren.

5.7 Factor Financiën

De F-component in het DBFMO-contract omvat de financiering van het project en is daarnaast een prikkel die de opdrachtnemer er blijvend toe aanzet om de afgesproken kwaliteit en prestaties gedurende de hele looptijd van het contract te blijven leveren. De beschikbaarheidsbetalingen zijn de grootste bron van inkomsten waarmee de opdrachtnemer de afgesloten leningen bij de banken kan afbetalen, en waarmee zij vergoedingen kunnen uitkeren aan de investeerders. Daarmee zet de F-component veel druk op de opdrachtnemer en zijn de risico's daarmee vooral belegd bij de opdrachtnemer. De SPC moet aan de financiers verantwoording afleggen over de voortgang en de stand van zaken in het project. Namens de banken ziet de Lenders' Technical Advisor (LTA) hierop toe door de banken hierover te informeren en ook de risico's in beeld te brengen. Daarnaast controleert de LTA bijvoorbeeld ook de marktconformiteit van de werkzaamheden die door de opdrachtnemer worden uitgevoerd in de exploitatiefase. Hierdoor worden de financiers in staat gesteld om de voortgang van het project en de risico's te bewaken. De F-component kan daardoor in het DBFMO-contract ook wel worden gezien als een controlemechanisme:

“Ik ben bijvoorbeeld allergisch, dat iedereen zegt, die F-component dat is alleen maar voor goedkope financiering. Dat was “ie absoluut niet! De F-component is een controlemechanisme.”

RESPONDENT 6, PRIVAAT/OPDRACHTNEMER (SPC)

“Ik durf wel te stellen, het feit dat in dit contract de financiering extern gerealiseerd is, dat dat wel heel veel druk heeft opgeleverd op het consortium. (...) Dat heb ik ook wel begrepen van de RVB, dat, nou je voelt dat er een bank achter zit die hier veel geld in stopt die op enig moment ook die revenuen weer terug wil ontvangen.”

RESPONDENT 10, PUBLIEK/GEbruikersORGANISATIE (FACILITAIR MANAGEMENT)

De invloed van de F-component is zowel in de realisatiefase als in de exploitatiefase voelbaar. In de realisatiefase staat er veel druk op de opdrachtnemers, dat onderkennen alle respondenten die wij hierover hebben gesproken. Het is belangrijk om de deadlines te halen en om aan de eisen te voldoen voor het aanvangscertificaat, beschikbaarheidscertificaat en het voltooiingscertificaat. Met deze certificaten hebben zij recht op de bijbehorende mijlpaalvergoedingen en beschikbaarheidsbetalingen. De opdrachtnemer doet er dan ook alles aan om aan om op tijd hun mijlpalen te behalen.

“Dat daar een dusdanige doordachte stok achter de deur of prikkel zit om dat op tijd op te leveren. Of dat die prikkel altijd even gezond is, financieel gezien, en of dat het niet een veel te groot zwaard is, daar kun je wel een discussie over voeren.”

RESPONDENT 30, PRIVAAT/PROCES- EN CONTRACTMANAGEMENT (SPC)

“Dus het is voor de aannemer ontzettend belangrijk, om dat aanvancertificaat te krijgen, dan gaat de teller lopen en dan kan je bonnetjes opsturen, anders ben je aan het voorfinancieren.(...) Ja, als je dat achteraf gaat beschouwen, daar is zoveel druk gezet om op tijd klaar te komen. Met niet financieren, met claims en tekortkomingen.”

RESPONDENT 8, PRIVAAT/OPDRACHTNEMER (EPC)

“Het aanvancertificaat, dat werkt heel goed, denk ik, omdat het consortium dan echt gedwongen is om alle facetten goed uitgewerkt te hebben en dat ook te laten beoordelen door de opdrachtgever.”

RESPONDENT 18, PUBLIEK/OPDRACHTGEVER

“Bij beschikbaarheid staat de bank aan de deur te kloppen. Wil je alsjeblieft de lening gaan afbetalen. Dat is onze grootste trigger om op tijd klaar te zijn. Want daar praat je over zoveel geld. Als wij onze beschikbaarheidsvergoeding niet krijgen dan kunnen wij dus niet aan onze verplichtingen voldoen naar de bank. Met alle gevolgen van dien, die in de contracten staan.”

RESPONDENT 6, PRIVAAT/OPDRACHTNEMER (SPC)

Ook in de exploitatie is de druk op de opdrachtnemer hoog. In deze langlopende fase moeten zij blijven voldoen aan de afgesproken outputspecificaties en de beschikbaarheid op orde te hebben en houden. De keuzes hiervoor worden voor een groot gedeelte al gemaakt in de aanbestedingsfase, waar zij zorgvuldige keuzes moeten maken vanuit de levenscyclusbenadering met betrekking op kwaliteit en functionaliteit. Het op orde hebben en houden van de beschikbaarheid is noodzakelijk zodat de opdrachtnemer de beschikbaarheidsbetalingen krijgt en aan de betalingsverplichtingen van de banken kan blijven voldoen. De kwaliteit en beschikbaarheid van de huisvestingsprojecten hebben veel baat bij de druk vanuit de F-component.

“Als je die F weghaalt, ja dan krijg je hoogstens je onderhoud niet betaald, maar bij DBFM krijg je ook je aflossing en rente niet betaald. Dus die prikkel is veel groter. Ik bedoel, je haalt het niet in je hoofd om het onderhoud niet goed te doen. Dus je hebt heel erg veel incentives om je operationele fase goed te doen.”

RESPONDENT 19, PRIVAAT/FINANCIER (SPC)

“Dus dat je die lifestyle approach weer hebt en niet alleen denkt van, laat ik nu wat moois bouwen, maar over vijf jaar zijn al die gouden kranen zwart geworden, en dat moet iedere vijf jaar gewijzigd worden. Want je bent zelf verantwoordelijk om het

beschikbaar te houden. En op een bepaalde standaard te houden. Dus dat je dat denken naar voren trekt, en dat je geen materialen gebruikt die na tien jaar uit elkaar vallen, of na twintig jaar zelfs. Daar zie ik wel in een groot voordeel in. Dus ik geloof wel in die zin, dat het efficiënter en goedkoper is om de maintenance en de operations sowieso meteen de mee te nemen.”

RESPONDENT 15, PRIVAAT/FINANCIER (SPC)

“(De) levenscyclusbenadering werkt. Er wordt geanticipeerd op materialen en vervangingsmomenten e.d. Dit drukt kosten en verhoogt kwaliteit.”

RESPONDENT 11, PRIVAAT/OPDRACHTNEMER (SPC)

Bij DBFMO-projecten lijkt de F-component als controlemechanisme dan ook een grotere rol te spelen dan het verzorgen van de private financiering. Op deze manier is er in zekere zin sprake van de tucht van de banken. In het ene project is dat meer aan de orde dan in andere projecten. Zo lijkt het in sommige projecten dat de banken en investeerders zich op afstand van de projecten bevinden. Vanuit de interviews krijgen wij het idee dat dit vooral aan de orde is bij projecten die goed lopen in de samenwerking en waar de risico's relatief beheersbaar zijn. Bij projecten waar sprake is van meer risico's wordt de waakhondfunctie van de banken meer actief uitgevoerd.

Op de vraag of DBFMO zorgt voor meer of een positief rendement voor betrokken partijen zijn verschillende antwoorden gegeven tijdens de interviews. Daarnaast constateren we dat dit verschilt per project en per betrokken partij. De opdrachtnemer heeft het meeste risico op gebied van financiën bij DBFMO-contracten doordat zij verantwoording dragen voor het gebouw. Ook staan zij de eerste jaren door de leningen bij de banken in de rode cijfers op het project, de lange looptijd van het contract hebben zij nodig om uiteindelijk in de zwarte cijfers terecht te komen.

“In de exploitatiefase zie je dat ze na een aantal inregeljaren in de zwarte cijfers komen maar meestal in de eerste jaren nog niet. Daarmee kan je een deel van de geleden verliezen wel hebben recht draaien.”

RESPONDENT 6, PRIVAAT/OPDRACHTNEMER (SPC)

“Het grote probleem momenteel is wellicht niet het rendement maar de tijd die het kost om in de zwarte cijfers te komen. Grote bouwondernemingen kunnen het niet aan om rode cijfers jarenlang in hun portefeuille te moeten meedragen.”

RESPONDENT 7, PRIVAAT/FINANCIER (LTA)

“De aandeelhouders willen gewoon snel zicht op rendement. Nu zijn er een aantal bouwkundige gebreken die veel geld kosten. (...) wanneer gaan we in de zwarte cijfers schrijven, dat duwt die gewoon verder in de tijd.”

RESPONDENT 12, PUBLIEK/GEBRUIKERSORGANISATIE (FACILITAIR MANAGEMENT)

“Maar in de eerste jaren maakt zo’n contract gewoon geen winst. Dus dat moeten ze zich ook beseffen. Ik denk dat het interessanter voor zo’n consortium is juist die lange termijn die ze hebben en dat ze gewoon steady zijn van inkomsten voor de komende dertig jaar.”

RESPONDENT 29, PUBLIEK/OPDRACHTGEVER

Bij huisvestingsprojecten zijn er andere verdienmodellen en bijbehorende bronnen van inkomsten dan bij infrastructuurprojecten. Er zijn meer mogelijkheden om in de exploitatiefase te optimaliseren en innoveren. Er zijn contracten met prikkels die

door onderlinge samenwerking, ondernemerschap en een proactieve houding kunnen worden benut. Er zijn een aantal voorbeelden van vernieuwende verdienmodellen in DBFMO-huisvestingsprojecten:

- De energiekosten kunnen volgens het contract voor rekening van de opdrachtnemer zijn, wat mogelijkheden tot optimalisatie of innovatie geeft en daarmee een verdienmodel vormt. Dat kan leiden tot het plaatsen van allerlei energiebesparende of energieopwekkende oplossingen zoals zonnepanelen of zelfs een windmolen.
- Het plaatsen van een commercieel koffietentje bij een kantoorgebouw waar kwalitatief betere koffie wordt geschonken, en een detentiecentrum waar gedetineerden koffiebranden waarvan koffie wordt geschonken die hier wordt verkocht.
- De kaartverkoop voor bezoekers en een evenementenorganisatie voor de zakelijke markt bij een museum. Het aantrekken van bezoekers vormt een verdienmodel voor de opdrachtnemer. De evenementenorganisatie trekt daarmee per jaar veel extra bezoekers naar het museum waarvoor de opdrachtnemer ook wordt beloond middels een prikkel in het contract.



Het rendement dat de opdrachtnemer haalt bij een DBFMO-project is niet altijd naar tevredenheid. Volgens sommige respondenten zouden er maar enkele projecten zijn waarbij de opdrachtnemer, in het bijzonder de ETC, daadwerkelijk winst heeft gemaakt. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de volgende uitspraken:

“Je moet al blij zijn als je kostenneutraal over vijftientig jaar terugkijkt op het project, dan denk ik dat je het als consortium al goed gedaan hebt.”

RESPONDENT 24, PRIVAAT/OPDRACHTNEMER (MTC)

“Zij hebben ook wel hun winst kleiner zien worden in de loop van de tijd. Ze hadden gehoopt op meer winst, hebben ze ook wel eerlijk tegen mij gezegd. (...) Daar waren ze eigenlijk best tevreden mee, want in heel veel DBFMO's is helemaal geen winst.”

RESPONDENT 25, PUBLIEK/OPDRACHTGEVER

Dat kan te maken hebben met het betalen van leergeld in de eerste tranche van projecten waarbij de werken met DBFMO nieuw was voor de opdrachtnemers. Hierna hadden de opdrachtnemers meer ervaring met DBFMO en zijn ze beter geworden in het behalen van rendement binnen de projecten. Hoewel er dus projecten zijn waarbij verlies is geleden, zijn er ook voorbeelden genoemd van DBFMO-huisvestingsprojecten waarbij er quite is gespeeld, of er wel een positief rendement is gehaald. Een van de voordelen voor de opdrachtnemers is de langjarige stabiele inkomstenbron die DBFMO vormt. Of het rendement bij DBFMO in verhouding staat met de risico's die de opdrachtnemers lopen bij deze contractvorm is momenteel een belangrijk vraagstuk.

Voor de opdrachtgever, banken en investeerders lijkt het rendement bij een DBFMO-contract beter uit te pakken. Voor de opdrachtgever huisvestingsproject biedt de contractvorm DBFMO een goede prijs-kwaliteitverhouding in de realisatiefase. Bovendien wordt vanuit de overheid benadrukt dat zij dit rendement zelf niet zo zouden kunnen realiseren:

“In de realisatiefase van de projecten waar ik bij betrokken ben geweest is tot op heden het project altijd binnen het budget uitgevoerd. Sterker nog, met een financiële meerwaarde, dus het consortium heeft lager een prijs aangeboden dan wij het zelf hadden kunnen doen volgens de berekeningen die het Ministerie van Financiën en Rijksvastgoedbedrijf maakt.”

RESPONDENT 12, PUBLIEK/GEBRUIKERSORGANISATIE (FACILITAIR MANAGEMENT)

“Inschatting is dat DBFMO alles overwegend ook voor de staat/maatschappelijk voordeel oplevert: meer kwaliteit voor minder geld.”

RESPONDENT 11, PRIVAAT/OPDRACHTNEMER (SPC)

Daarnaast ontzorgt het toepassen van DBFMO de opdrachtgever en de gebruikers van het gebouw. De kwaliteit van het gebouw is vaak hoog en het onderhoud en de operationele processen zijn in handen van de opdrachtnemer. Als er een probleem is met de functionaliteit van het gebouw (tekortkoming) dan draagt de opdrachtnemer de risico's en heeft het de verantwoordelijkheid om dit op te lossen binnen de toegestane hersteltijd. Als de werkelijke hersteltijd langer bedraagt worden zij hier ook voor beboet (korting). Dit levert financieel voordeel op voor de opdrachtgever en gebruikersorganisatie. Naast het ontzorgen heeft het risico van een korting oplopen ook een positieve invloed op de keuzes die worden gemaakt vanuit de levenscyclusbenadering voor kwaliteit en beschikbaarheid.

“Het feit dat als een verwarming het niet doet en wij het gaan fixen, en ze daar geen rekening voor zien. Sterker nog, zij krijgen er misschien zelfs een korting op prijs, omdat het misschien een dag niet gefunctioneerd heeft.”

RESPONDENT 27, PRIVAAT/OPDRACHTNEMER (SPC)

Aan de kant van de overheid kunnen de wijzigingsprocedures in het project wel een deel van de financiële meerwaarde afhalen:

“Het gevoel is wel dat bij sommige contracten de wijzigingen wel wat aan de meerwaarde financiële meerwaarde afknabbelen. (...) Je zit ook in een soort locked-in-situatie met zo'n consortium, dus je móet het bij het consortium uitvragen.”

RESPONDENT 12, PUBLIEK/GEBRUIKERSORGANISATIE (FACILITAIR MANAGEMENT)

Dit speelt meer bij huisvestingsprojecten dan bij infrastructuurprojecten. Wijzigingen komen bij huisvestingsprojecten gevoelsmatig wat vaker voor dan bij infrastructuurprojecten. De functie van een huisvestingsproject is veelzijdiger en de eisen van de gebruikersorganisatie zijn beter in beeld doordat zij direct contact hebben met de opdrachtnemer. De wijzigingen zorgen binnen de huisvestingsprojecten kunnen leiden tot discussies tussen de opdrachtnemer en de gebruikersorganisatie. De kosten van vervangingen en wijzigingen binnen DBFMO zijn in de ogen van de gebruiker vaak erg hoog. Dat komt doordat binnen DBFMO de kosten van het product worden berekend voor de hele levenscyclus, inclusief de bijbehorende kosten voor onderhoud, vervanging en operationeel houden van het product.

“Ja, het is toch ridicuul, ik moet €10.000,- voor een tv betalen. Ik koop zo'n zelfde TV voor €800,- bij de winkel.” Maar dan zijn ze even het hele idee vergeten wat erachter zit”

RESPONDENT 5, PRIVAAT/OPDRACHTNEMER (SPC)

“Die zegt, ik wil gewoon een bureau en dat kost €2.000, vind ik redelijk, zet maar neer. En als we dan zeggen, ja maar het kost geen €2.000, het kost €20.000 over de totale looptijd. Belachelijk, als ik naar de Gamma ga dan... Dus het werkt disciplinerend, maar werkt niet altijd bevorderend voor de klanttevredenheid”

RESPONDENT 12, PUBLIEK/GEBRUIKERSORGANISATIE (FACILITAIR MANAGEMENT)

“(…) Als er een wc-bril kapot is, dan haal je die toch even bij Karwei, die is toch goedkoper? Ja, zo werkt dat natuurlijk niet, want ze moeten toch een bepaalde kwaliteit garanderen, dat die wc-bril voor vijftien jaar nog meegaat en goed onderhouden kan worden. (...) Soms moet je dat ook in Jip-en-Janneketaal uitleggen.”

RESPONDENT 22, PUBLIEK/GEBRUIKERSORGANISATIE

“In elke wijziging zit altijd weer die M&O component. (...) Ze krijgen nooit de prijs van de verandering, maar ze krijgen de prijs voor de verandering én het beheer en onderhoud tot het einde contract.”

RESPONDENT 31, PRIVAAT/OPDRACHTNEMER (SPC)

De beleving van de klantorganisaties dat DBFMO een duur contract is, wordt mede door deze percepties gevoed. De kosten voor een wijziging of vervanging in het pand worden niet altijd begrepen en zijn niet transparant voor de gebruiker(s). Om te waarborgen dat de wijziging of vervanging marktconform wordt uitgevoerd door de opdrachtnemer, wordt dit getoetst door de opdrachtgever zelf.

De banken zijn er volgens onze respondenten, behoudens uitzonderlijke situaties, zeker van dat hun uitstaande leningen worden afbetaald, en dat zij een positief rendement halen bij een DBFMO-contract. De druk vanuit de banken op de opdrachtnemer realiseert het controlemechanisme waarbij ook de opdrachtgever en klant baat bij hebben. Afhankelijk van de situatie is de bank meer of minder betrokken bij het project. Idealiter is het DBFMO-project voor de banken financieel voorspelbaar.

“DBFMO is eigenlijk financieel gezien mega saai. Het hoort in principe gewoon super stabiel te zijn. Als je zegt financieel is het saai, en je zegt het tegen de banken, dan staan de banken te juichen, hoe saai hoe beter”

RESPONDENT 13, PUBLIEK/OPDRACHTGEVER

In deze situatie is de bank zijdelings betrokken en zitten zij meer op afstand van het project. Wanneer de risico's binnen het project toenemen treden zij meer naar de voorgrond.

5.8 Factor Risico's

Bij DBFMO zijn de (financiële) risico's belegd bij de partij die ze binnen het project het beste zou (moeten) kunnen beheersen. Onze respondenten geven aan dat dit in de praktijk betekent dat (bijna) alle risico's bij de opdrachtnemers worden belegd. Hiermee krijgen zij in de aanbestedingsfase al te maken doordat ze een risicobeheersplan moeten schrijven. Daarnaast calculeren de opdrachtnemers in deze fase de voorziene risico's binnen het project, bijvoorbeeld door het maken van een risicomatrix en het uitvoeren van risicoanalyses. De calculatiekosten van de risico's zijn erg hoog voor de opdrachtnemers. De calculatie van de risico's bepaalt onder andere de definitieve prijs waarmee zij inschrijven. Op basis van de inzichten in de risico's nemen zij in deze prijs een risicopremie op. Deze is bedoeld om, boven op de financiële middelen die zijn gereserveerd voor wijzigingen, het risico van onvoorziene kosten af te dekken. Onvoorziene risico's die een rol kunnen spelen tijdens de ontwerp- en realisatiefase zijn bijvoorbeeld grondgesteldheid, archeologische vondsten, verontreiniging van de ondergrond en explosieven. In de exploitatiefase kan worden gedacht aan veiligheidsrisico's, wijzigingsprocedures en problemen met verzekeringsdossiers. Onverzekerbaarheid speelt op dit moment een grote rol omdat het verzekeren van een gebouw op de schaal van DBFMO op dit moment erg lastig blijkt. Bij bepaalde projecten komen nog extra risico's kijken, bijvoorbeeld als gedeeltelijke sloop, renovatie en nieuwbouw worden gecombineerd in een project, of wanneer er meerdere gebruikersorganisaties in het gebouw worden gehuisvest met verschillende eisen. Dat verhoogt de complexiteit en de risico's in het project. De vraag is of de werkwijze om uit te gaan van beheersbaarheid van risico's door de opdrachtnemer, en daarmee (bijna) alle risico's bij de opdrachtnemer te leggen, wel realistisch is.

Het is voor de opdrachtnemers lastig is om in de aanbestedingsfase van het project de risico's te bepalen en beprijzen om 4 redenen. Ten eerste is het inschatten van de risico's voorafgaand aan het project is op zichzelf risicovol omdat er beperkt zicht is op de onvoorziene risico's vanwege de omvang en lange looptijd van het project. Ten tweede zijn niet alle risico's beheersbaar voor de opdrachtnemers. De risico's inschatten voor een project met een looptijd van 25 of 30 jaar is daarom een lastige opgave.

“(…) Dat is een beetje de koe in de kont kijken. Het is heel moeilijk om (…) over een langere periode, over vijftientig, dertig jaar te bepalen wat moeten we aan onderhoud doen? Hoe maak je wel de juiste keuzes? Dus die pijn van de opdrachtnemer begrijp ik wel eens.”

RESPONDENT 13, PUBLIEK/OPDRACHTGEVER

Inmiddels is er veel ervaring opgedaan met DBFMO-huisvestingsprojecten en zijn de risico's nu beter bekend. Bij de eerste tranche van DBFMO-projecten was er echter nog weinig zicht op de risico's en de beprijzing in de aanbestedingsfase van het project. Ten derde geldt dat opdrachtnemers de risico's bepalen en beprijzen in een fase waarin ze zich moeten onderscheiden ten opzichte van concurrerende partijen. Het bieden van een gunstige prijs speelt daarin een grote rol. Dat kan op termijn riskant zijn. Verschillende respondenten vertellen dat de risico's van een DBFMO-gebouwproject daarom in het begin vaak te laag zijn ingeschat:

“Dus wij hebben gewoon allemaal, stuk voor stuk, afhankelijk van de marktsituatie te veel met een roze bril noem ik het maar even, naar de risico's gekeken”

RESPONDENT 2, PRIVAAT/OPDRACHTNEMER (SPC)

Hier heeft een aantal projecten last van gehad, en het heeft ervoor gezorgd dat een aantal opdrachtnemers bij de eerste DBFMO-huisvestingsprojecten leergeld heeft betaald. Kijken naar de risico's met een roze bril heeft lang doorwerkende invloed:

“Wij slepen dat geen twee jaar achter ons aan, wij slepen dat dertig jaar achter ons aan. (…) Tot op de dag van vandaag is het ingewikkeld, denk ik. Wij hebben een ontwerp gemaakt dat we niet konden betalen, dus dat is al heel vervelend. Dan ga je er alles aan doen om het verlies te beperken”

RESPONDENT 8, PRIVAAT/OPDRACHTNEMER (EPC)

Ten vierde blijkt dat, naast dat het lastig is om de risico's te beprijzen, opdrachtnemers ook last hebben van de tijdsdruk in de aanbestedings- en realisatiefase om dit zo snel mogelijk te doen. De tijdsdruk wordt veroorzaakt door de zware financiële sancties in het DBFMO-contract als zij de certificaten niet op tijd halen. Op basis van de levenscyclusbenadering moeten er bewuste keuzes gemaakt worden over de beschikbaarheid en kwaliteit van componenten en dienstverlening in het gebouw. De opdrachtnemer gaat ook hiermee risico's aan. Wanneer dit niet afdoende blijkt te zijn geweest, wordt er door de opdrachtgever en gebruikersorganisatie vaak gerefereerd aan het ondernemersrisico dat de opdrachtnemer 'bewust' loopt.

“Dat zijn wel dingen waar je in principe sturing op hebt. Je kunt ervoor kiezen om een gouden kraan of een plastic kraan erin te stoppen. En je weet dat als je een goedkoop kraantje erin stopt dat dat veel sneller kapotgaat dan als je er een goeie in stopt. Daar kun je er zelf een afweging in maken. En dan neem je een risico, maar je kunt er ook wat mee.”

RESPONDENT 27, PRIVAAT/OPDRACHTNEMER (SPC)

“Maar wij blijven er bij de consortia wel op hameren, jullie hebben het aangeboden, jullie hebben het bedacht, jullie hebben het gebouwd. Dus in eerste instantie is het jullie probleem om het op te lossen. En dan gaat het wel een beetje spelen met wat voor organisatie je samenwerkt, en hoe groot is de problematiek, en hoeveel druk zit erop vanuit verschillende krachtenvelden, hoe snel iets opgelost kan worden.”

RESPONDENT 12, PUBLIEK/GEBRUIKERSORGANISATIE (FACILITAIR MANAGEMENT)

“Een opdrachtnemer kan het natuurlijk ook, als hij een opdracht aanneemt, de risico's gewoon financieel volledig afhechten. (...) Ze mogen ook gewoon een stukje winst- en risicopremie berekenen over de totale som”

RESPONDENT 13, PUBLIEK/OPDRACHTGEVER

Dat de risico's voornamelijk voor rekening zijn van de opdrachtnemer blijkt ook uit de gesprekken met opdrachtgevers. De opdrachtgever wordt door DBFMO ontzorgd doordat de opdrachtnemer verantwoordelijk is voor het onderhoud, de faciliteiten en de dienstverlening in het gebouw. Het risico van de opdrachtgever is voornamelijk afhankelijk van het resultaat dat met het gebouw wordt gehaald en de tevredenheid van de gebruikersorganisatie over de kwaliteit van het gebouw, de functionaliteiten en de dienstverlening. Indien het contract niet redelijk is richting de opdrachtnemer dan is het aan de opdrachtgever om te besluiten hoe dit kan worden opgelost. In dat geval kan de opdrachtgever besluiten meer risico te dragen of om coulant te zijn richting de opdrachtnemer. Het komt ook voor dat het contract verschillend wordt geïnterpreteerd, daar wordt over gesproken om er samen uit te komen. Ook hierbij is samenwerking weer belangrijk. De gebruikersorganisatie die gebruik maakt van het gebouw loopt weinig risico's. De risico's die zij lopen worden afgeschermd door het beschikbaarheidsinstrumentarium en de outputspecificaties waaraan de opdrachtnemer moet voldoen. Daar waar zij risico lopen, worden deze grotendeels afgeschermd omdat de opdrachtnemer daarmee ook een groot risico loopt op kortingen. Neem de volgende uitspraken:

“Bij ons zijn echte risico’s nihil, en dat komt omdat daar gewoon dat mechanisme in zit van, is iets niet op tijd opgeleverd, dat zit er een korting continu achter. (...) De meeste risico’s liggen gewoon bij (opdrachtnemer) eigenlijk.”

RESPONDENT 22, PUBLIEK/GEBRUIKERSORGANISATIE

“Dan heb je het over de totale beschikbaarheid van het gebouw. Een gigantische korting zit daarop. (...) Wij hebben ongeveer vijftienhonderd werkplekken en tweeduizend vergaderplekken, vanuit het hele land, als die daar een uur voor de deur staan te koekeloeren. Wat denk jij dat ons dat kost? Daarom moet jij zorgen dat dat niet voor kan komen, dat is dat risicoprofiel van ons.”

RESPONDENT 3, PUBLIEK/GEBRUIKERSORGANISATIE

Zoals eerder genoemd spelen de banken een rol bij het risicoprofiel van DBFMO-huisvestingsprojecten. Zij treden, met de LTA als uitvoerder, op als waakhond zodat de risico’s in het project worden beheerst. De LTA voert voorafgaand aan de realisatiefase een review uit op het ontwerp en de beheersing van risico’s in het project. Daarin worden zowel de bank als de opdrachtnemer geadviseerd, hoewel de rapportage primair bedoeld is voor de bank. Dit wordt de Technical Due Dilligence genoemd (TDD). In de realisatiefase is de LTA bezig met Construction Monitoring. Dit betekent dat de voortgang van het project maandelijks wordt gecontroleerd, en dat er wordt gecheckt of de waarde die is gerealiseerd overeenkomt met het bedrag wat de opdrachtnemer wil ontvangen (*value of the work done*). In de exploitatiefase komt de LTA namens de banken meestal eenmaal of tweemaal per jaar controleren vanuit de aspecten die in de Due Dilligence-rapportage zijn aangehaald. De relatie met de bank en investeerders verschilt per project. In sommige projecten wordt de controlerende functie van de banken duidelijk ervaren, en in andere projecten minder. In DBFMO zijn de risico’s strikt gezien dus voornamelijk belegd bij de opdrachtnemer. Het gesprek over of dit wel redelijk en proportioneel is wordt tegenwoordig veel gevoerd tussen opdrachtnemer en opdrachtgever.

“Opdrachtgever-opdrachtnemer en dat je dan alles in een contract maar kan vatten en alles risico’s kan doorleggen, dat werkt niet zo. Het schept een kader en bepaalde uitgangspunten, en uiteindelijk hebben we dan daarmee allebei een meer of mindere mate van verantwoordelijkheid.”

RESPONDENT 5, PRIVAAT/OPDRACHTNEMER (SPC)

“Als de samenwerking goed is, dan ben je vaak wat meer bereid om wat risico te nemen. Of bijvoorbeeld al te gaan starten met een stukje uitvoering voordat je het helemaal op papier bent overeengekomen. Dat een soort ruimte wordt dan wel met elkaar gezocht.”

RESPONDENT 14, PUBLIEK/OPDRACHTGEVER

“We hebben ook de risicodossiers gedeeld. En elkaar geholpen om daar waar het kon elkaars risico te managen. Dat is natuurlijk lang niet altijd het geval, maar in een aantal gevallen wel. Daar hebben we echt ook voor samengezeten. Van oké, dat is een risico. Hoe kunnen wij acteren zodat risico kleiner wordt, beheerst wordt?”

RESPONDENT 25, PUBLIEK/OPDRACHTGEVER

Er zijn risico’s waarbij het meer voor de hand ligt dat opdrachtnemer en opdrachtgever gezamenlijk optrekken en de risicoverdeling aanpassen richting meer gezamenlijkheid. Als opdrachtgever en opdrachtnemer een gezamenlijk belang hebben bij het tackelen van een risico, bijvoorbeeld bij het afsluiten van een verzekering voor het gebouw, dan is het logisch dat zij hier samen aan werken. Uiteindelijk kunnen zij elkaar ook versterken en helpen bij het managen van de optredende risico’s in het gebouw. Dat is in het belang van de kwaliteit en beschikbaarheid van het gebouw, en de onderlinge samenwerking die van groot belang is in elke fase.

5.9 Factor Rol van de banken

Banken zorgen voor het aantrekken van externe financiering (vreemd vermogen) die nodig is om het project gedurende de looptijd – gehele levenscyclus – te bekostigen. Kort gezegd, banken verzorgen en monitoren de F-component in de DBFMO-constructie. De externe financiering vormt de basis voor het financiële vehicle van het opdrachtnemende consortium, de SPC. De bouwers en dienstverleners brengen in sommige gevallen zelf ook een deel van het risicodragende vermogen in de SPC in, maar dat hoeft niet. In sommige projecten bestaat de SPC volledig uit financierende partijen en wordt voor hen gemanaged door een financieel expertisebureau. Naast het aantrekken van de benodigde externe financiering voeren banken, via de LTA, controles uit op de kwaliteit en tijdsplanning in de verschillende projectfasen. Dat doen ze om de trekkingen – delen van het extern geleende projectbudget – die nodig zijn om het gebouw te kunnen bouwen, te beoordelen. Met deze trekkingen kan het opdrachtnemende consortium de lopende bouwkosten en de betrokken onderaannemers betalen. Op die manier werkt het consortium toe naar het bereiken van de verschillende certificaten waarvoor de opdrachtgever de uitbetalingen doet (mijlpaalbetalingen) waarmee het consortium vervolgens een deel van het extern geleende budget, kan aflossen. In de exploitatiefase wordt gemonitord of de maandelijkse uitbetalingen door de opdrachtgever, steeds voldoende zijn om de leningen periodiek af te lossen en niet in gevaar komen door kortingen die bij een verminderde beschikbaarheid van het gebouw, de functionaliteiten en/of de dienstverlening, door de opdrachtgever worden toegepast.

Banken letten dus op continue basis op de financierbaarheid van het project gedurende de gehele levenscyclus, aan de hand van het beschikbaarheidsinstrumentarium. Om de voortgang en de prestaties van het opdrachtnemende consortium te beoordelen,

benutten zij vaak externe kennis, ingebracht door de LTA. Namens de externe financiers dwingen banken het opdrachtnemende consortium tot nakoming van de gestelde eisen, zowel qua voortgang als qua functionele specificaties. Daarnaast sturen banken op risicobeheersing gedurende de levenscyclus van een project, ondersteund door het credit committee.

Er is sprake van een financiële constructie die vaak niet geheel zichtbaar is, of waarvan men zich in de projectketen niet altijd bewust is. Met name het feit dat banken nodig zijn om wereldwijd externe financiers aan te trekken tegen zo gunstig mogelijke tarieven, en dat achter die financiers (investeerders) weer aandeelhouders schuilgaan die een bepaald rendement eisen, maakt de duidelijk dat er sprake is van financiële druk die aan elkaar wordt doorgegeven. De volgende quote illustreert dit:

“(...) is een buitenlandse bank in Amsterdam (...) die hebben eigenlijk alleen maar vreemd vermogen opgehaald en zelf niet geïnvesteerd (...) en die hebben eigenlijk de financiering voor het project geregeld (...). En die bank heb je nodig, omdat hoe scherper je geld kan kopen...hoe beter je aanbieding is na de tenderfase. Dus hoe beter jij dat doet, en dan moet je je echt voorstellen dat de mensen van [bank] gewoon twee weken, dag en nacht in een dealing room zitten met alle banken over heel de wereld. En die gaan dan overal rentes vastklikken en proberen zo goedkoop mogelijk geld te krijgen.”

RESPONDENT 34, PRIVAAT/PROCES- EN CONTRACTMANAGEMENT (SPC)

De rol van de banken is dus 1-op-1 gekoppeld aan de F-component van DBFMO. Er is mogelijk overlap in de beschrijving van beide factoren. De respondenten van klantorganisaties hebben getuige de transcripten, weinig concrete observaties over de rol van de banken meegegeven. We mogen veronderstellen dat dit voornamelijk buiten hun zichtveld afspeelt.

Meerwaarde banken

De meningen zijn verdeeld over de meerwaarde die banken hebben in met name de controlefunctie voor kwaliteit en tijdsplanning, boven op de controles die het opdrachtnemende consortium zelf uitvoert en de monitoring door opdrachtgever en klantorganisatie(s). Vanuit alle perspectieven klinken negatieve geluiden over de beoogde meerwaarde.

“(...) Het principe van DBFMO is naar mijn idee dat de banken, de financiers een soort controle-juk uitoefenen op de uitvoerende partij, in plaats van de overheid. Ja, daarvan denk ik, dat functioneert niet of nauwelijks.”

RESPONDENT 2, PRIVAAT/OPDRACHTNEMER (SPC)

“Maar als je wat breder kijkt naar de rol van de F in het contractmechanisme: Ik had hogere verwachtingen dat zij ook een echte kwaliteitsborging zouden organiseren, vanuit hun technical advisor (...) en die rapporteren natuurlijk netjes, maar de sturende werking daaruit vind ik tegenvallen eigenlijk (...). Ze beperkten zich toch wel tot het zeker stellen van de aflossingen.”

RESPONDENT 18, PUBLIEK/OPDRACHTGEVER

Andere respondenten zijn positiever en zien wel een controlerende en sturende meerwaarde in de rol die de banken spelen, in de gehele levenscyclus van een project.

“Het zit hem in betere processturing in het algemeen van de projecten en het hele life-cycle denken. Zou het life-cycle denken ook met DBM kunnen? Op papier wel, in de praktijk blijkt het weerbarstig te zijn (...). Je krijgt namelijk bij DBFM-projecten ook alleen betaald als je het gebouw beschikbaar stelt. Die prikkel zorgt natuurlijk ervoor dat er goed onderhoud gebeurt. En dat je eerst goede afwegingen doet tijdens de tender, maar ook tijdens de bouw (...). Je hebt belang bij goed onderhoud. Als je die F weghaalt, ja dan krijg je hoogstens je onderhoud niet betaald, maar bij DBFM krijg je ook je aflossing en rente niet betaald. Dus die prikkel is veel groter (...) je haalt het niet in je hoofd om het onderhoud niet goed te doen.”

RESPONDENT 19, PRIVAAT/FINANCIER (SPC)

“(...) De banken komen pas in beeld als de risico's echt heel groot zijn. Maar vaak zijn er dan ook wel terechte risico's. Ik weet bij het [project..] (...) risico's rondom zo'n dakconstructie moeten altijd door de banken gecheckt worden. En dan werkt het systeem natuurlijk ook goed, want dat is iets wat wij ook willen.”

RESPONDENT 14, PUBLIEK/OPDRACHTGEVER

Het voornaamste kritiekpunt voor de rol die banken momenteel spelen is dat ze zich te afstandelijk, en te 'ongenaakbaar' opstellen, zowel naar het opdrachtnemende consortium, als naar de opdrachtgever toe.

“Die bank, die overlegt helemaal niet. Die zegt gewoon van, gij zult die kasstroom genereren (...) onbespreekbaar om daar anders naar te kijken (...). Ja, dat klinkt niet fijn, maar het zijn bankmensen. Die moet je niet vragen om begrip te tonen voor de bouw (...). Die zijn geen onderdeel van het team, zo zou je het ook kunnen zeggen. Als je dat zou kunnen bereiken, ja dan is het helemaal mooi, maar dat zie ik niet direct voor me hoor.”

RESPONDENT 25, PUBLIEK/OPDRACHTGEVER

“Er is altijd het gedachtegoed geweest, zeker in de beginjaren van de DBFM dat de financiers een soort waakhond zijn van het project, maar ja eigenlijk zijn ze dat niet. Ze zitten te veel op afstand. Als het echt misgaat, dan zijn ze heel vaak beperkt of niet thuis, ze hebben niet de echte kennis (...). En dan moeten er weer andere partijen ingehuurd worden om dat te gaan beoordelen. Dat kost alleen maar extra geld (...). Maar ik merk te weinig van de tucht van de banken, dat ze echt erop zitten.”

RESPONDENT 30, PRIVAAT/PROCES- EN CONTRACTMANAGEMENT (SPC)

Risico-aversie al voornaamste ‘karaktertrek’?

Banken komen, namens de externe financiers, vaak in het geweer als er sprake is of dreigt van aanzienlijke wijzigingen in de tijdsplanning en/of het bouwproces in de realisatiefase of van het niet-beschikbaar zijn van gebouw of dienstverlening in de exploitatiefase. Deze worden door hen gezien als risico’s voor de terugbetaling van verstrekte leningen.

“Dus het is eigenlijk een risicoanalyse op de opdrachtnemer, voor de banken. Hierbij adviseren wij dus zowel de opdrachtnemer als de banken op verschillende risico’s (...) op basis van al die informatie doen wij dus verschillende analyses. Om te kijken, bij wie ligt het risico? En hoe hoog is het risico?”

RESPONDENT 7, PRIVAAT/FINANCIER (LTA)

Focus op de realisatiefase omdat daar de meeste risico’s liggen voor tijdige terugbetaling van de verstrekte leningen. Zowel opdrachtgever als opdrachtnemend consortium doen er veel aan om (vooraf) onrust bij de banken over een wijziging van het risicoprofiel van het project, weg te nemen getuige de volgende uitspraken.

“Bij grote wijzigingen moet je daarom ver van tevoren nadenken hoe gaan we dit organiseren, welke partijen willen we aanhaken? (...) Wat ik bij de financiers had gemerkt is dat je al heel vroeg wat signalen moet geven. Maar je moet niet bij hun op het laatste nippertje komen, met oh, ik heb een hele grote wijziging, en je moet binnen drie weken ja zeggen. Dan heb je de poppen aan het dansen. Dan trekken ze gewoon aan die noodrem.”

RESPONDENT 6, PRIVAAT/OPDRACHTNEMER (SPC)

“Maar wel bijvoorbeeld, dat was dan ook over verzekeringen, daar wilden we een bepaalde financiële constructie daar optuigen met elkaar (...) maar als we dit op deze manier willen opnemen, dan moeten zij weer naar alle financiers toe voor een goedkeuring. En dan ben je je ineens weer bewust van, oh ja wij kunnen wel denken, dat schrijven we gewoon even zo met elkaar op (...). Maar daar zit natuurlijk nog een heel deel achter waar je over het algemeen niet heel veel van merkt. Het gebeurt soms, met grote wijzigingen. Dus dan merk je weer hoe dat werkt.”

RESPONDENT 20, PUBLIEK/OPDRACHTGEVER

Rol van de LTA ten behoeve van de banken en de F-component

De LTA bewaakt de voortgang in de realisatiefase en de beschikbaarheid van het gebouw, de functionaliteiten en de dienstverlening in de exploitatiefase, ten behoeve van de betrokken banken en externe financiers. De LTA monitort de risico’s die de terugbetaling van de leningen, verstrekt aan het opdrachtnemende consortium (beheerd door de SPC), mogelijk in gevaar kunnen brengen. De LTA maakt een Due Diligence-rapport waarin deze risico’s worden besproken.

De intensiteit van de betrokkenheid van de LTA neemt gedurende de looptijd van het contract af. Met name in de realisatiefase is er een intensieve betrokkenheid, in de exploitatiefase is de betrokkenheid minder.

“(...) Dan heb je vaak dat de eerste twee jaar de TA elk half jaar komt om even te kijken, omdat je net opgestart bent, hoe gaat het nu, even de vinger aan de pols te houden. En daarna zie je vaak dat ie een keer per jaar komt.”

RESPONDENT 5, PRIVAAT/OPDRACHTNEMER (SPC)

“In het eerst was het in de exploitatiefase, in de beginjaren, was dat één keer per kwartaal. Na twee jaar gaat dat naar één keer per half jaar en na vier jaar gaat dat één keer per jaar. En tijdens de bouwfase is het één keer per maand.”

RESPONDENT 30, PRIVAAT/PROCES- EN CONTRACTMANAGEMENT (SPC)

“Ergens in het constructieprogramma zit vaak het merendeel van je CAPEX dus daar zit denk ik altijd wel vaak de focus, om het zo te zeggen.”

RESPONDENT 7, PRIVAAT/FINANCIER (LTA)

“Ik spreek bij de [project] de LTA op halfjaarlijkse basis normaal. En dat geeft wel stukje ruimte voor wat sturing, want die schrijft toch een rapportage en daar kunnen we toch iets in meegeven over hoe wij er als opdrachtgever in zitten. Maar het is wel redelijk beperkt.”

RESPONDENT 14, PUBLIEK/OPDRACHTGEVER

De invloed van de LTA op het financiële proces is aanzienlijk. De SPC moet informatie aanleveren op basis waarvan de LTA zijn rapportage opmaakt voor de banken en externe financiers. Zij besluiten vervolgens of het opdrachtnemende consortium aan zijn verplichtingen heeft gedaan en het risicoprofiel van het project conform de afspraken is. Pas dan kan er een zogenaamde trekking gedaan worden uit het totale projectbudget.

Uiteraard zijn wijzigingen die de opdrachtgever en/of klantorganisatie(s) of het opdrachtnemende consortium zou willen doorvoeren, aanleiding voor de LTA om extra informatie op te vragen en het risicoprofiel opnieuw te beoordelen en aan de banken en externe financiers te rapporteren. Het activeren van de wijzigingsprocedure betekent dat ook de financiers en daarmee ook de LTA gaat meekijken.

“(…) We krijgen wel geld voor twee vervangingen (…) als je op twee derde van de levensduur zit, dan mag je eventueel één vervangingsbudget vrij laten vallen, want dan is er bijna geen risico meer. Want de volgende budgetronde komt alweer aan de horizon (…). Dat gaat alleen maar als wij aan kunnen tonen dat er eigenlijk geen risico is (…). Ja, we hebben dat geld nodig, het is niet meteen winst, (…) om die tegenvallers op te vangen. En dat spel wordt echt in volledige transparantie met de LTA en de SPC gevoerd (…) ze hebben het recht om een trekking tegen te houden. En dan krijg je ‘m in principe wel, maar dan op het einde van de looptijd.”

RESPONDENT 24, PRIVAAT/OPDRACHTNEMER (MTC)

“En wij moeten zorgen dat het contract goed gemanaged wordt (…). En daar huren wij mensen voor in. Die dan maandelijks de trekking regelen van het geld. En die de LTA aansturen (…). Er zijn een paar vaste dingen die gewoon iedere maand moeten gebeuren. Dat de trekking gedaan wordt. Dat de bouwer betaald wordt. Dat wijzigingen geregistreerd worden.”

RESPONDENT 15, PRIVAAT/FINANCIER (SPC)

“Er zijn allerlei termen en procedures, processen die je in andere projecten niet hebt. Bijvoorbeeld rondom verslaglegging richting zo’n LTA. Elk stapje bijvoorbeeld bij een wijzigingsprocedure, dat het dan ook weer naar de financier moet (…). Doordat die financiering eraan zit, ontstaan er allerlei randverschijnselen in zo’n project die het veel complexer maken. Die je normaal helemaal niet hebt in een project dat je alleen ontwerpt of bouwt.”

RESPONDENT 28, PRIVAAT/OPDRACHTNEMER (SPC)

De meerwaarde van de LTA laat een sterk uiteenlopend beeld zien. De LTA wordt voor zijn bijdrage aan het risicomanagement voor de banken en de externe financiers, betaald door de SPC (van het opdrachtnemende consortium). Sommigen zien concrete meerwaarde, anderen zijn ronduit kritisch en vragen zich af wat de banken met de LTA-adviezen opschieten.

“En ik merk dan wel dat zo’n Lenders’ Technical Advisor een stuk scherper erin is. Zo van: ‘Maar hoe ga je dat dan doen? Teken dan de stappen uit. ‘Je kan niet zeggen, ik ga alles gewoon 10% sneller doen. Dat is niet het goede antwoord’. Gewoon doorvragen over hoe zo’n aangepast programma er dan uit ziet. Of dat het dan echt kan qua werklui (…). Je kan niet altijd ieder weekend doorwerken. Dus of dingen geloofwaardig zijn of niet, kunnen zij beter beoordelen dan wij, denk ik.”

RESPONDENT 15, PRIVAAT/FINANCIER (SPC)

“(…) Ik maak een rapport. En mijn ervaring is dan dat ze het rapport gewoon kopiëren en op drie zinnetsjes nog aanvullen. Dat is in mijn belang, want ik heb graag een soepel proces met de LTA (…) als het er echt op aankomt, dan hebben ze echt wel een signalerende functie richting de bank. Maar ik vind het soms ook wel een beetje een farce. Dan vraag ik me af wat de bank er nou echt voor koopt....Nou moet ik zeggen, het verschilt natuurlijk wel per LTA. De een deed dat heel serieus en de ander is alleen maar uurtjes aan het overtikken. Maar het is vaak een hele beperkte toegevoegde waarde.”

RESPONDENT 28, PRIVAAT/OPDRACHTNEMER (SPC)

“Maar als je het hebt over wijzigingen, die moeten dan vaak langs zo’n LTA als het om wat hogere bedragen gaat. En als daar risico’s worden gezien, ja dan wordt het consortium ook terug gefloten (…). Dus nu hebben we bijvoorbeeld een vooruitbestelling van spullen zonder dat er een getekende wijziging is, en dan gaat zo’n LTA wel even aan de bel trekken.”

RESPONDENT 29, PUBLIEK/OPDRACHTGEVER

Speciale aandachtspunten

Verskillende respondenten vragen speciale aandacht voor twee zaken binnen de financiële processen van DBFMO-projecten: 1) de omgang met verzekeringen en 2) de op handen zijnde ATAD-regeling.

Over de omgang met verzekeringen van huisvestingsprojecten wordt opgemerkt dat private partijen er baat bij zouden hebben als de opdrachtgever zou kunnen zorgen voor meer uniformiteit. Is het mogelijk om een standaardaanpak te ontwikkelen zodat er op dit punt geen voor- of nadelen voor private partijen kunnen ontstaan?

Over de omgang met de op handen zijnde ATAD-regeling kan gesignaleerd worden dat voor dit private partijen meer onzekerheid oplevert inzake de winstgevendheid van DBFMO-projecten, ook op langere termijn. Opdrachtnemers geven aan dat de (mogelijk) negatieve effecten van deze regeling geheel bij de markt wordt gelegd terwijl zij daar geen mitigerende invloed op kunnen uitoefenen. Dat voelt voor hen onrechtvaardig aan.





RECHTBANK

AMSTERDAM

6. Conclusies en aanbevelingen

De afsluitende conclusies uit ons onderzoek worden gepresenteerd in dit hoofdstuk. Om te beginnen worden de belangrijkste conclusies per factor gepresenteerd. Hiermee wordt teruggeblikt op 15 jaar DBFMO bij huisvestingsprojecten van het Rijksvastgoedbedrijf. Hierna geven wij onze visie op de toekomst van DBFMO. Als laatste worden er concrete aanbevelingen gepresenteerd op basis van het overkoepelende beeld dat op basis van het onderzoek is ontstaan.

6.1 Conclusies

Tijd en beschikbaarheid

De factor tijd wordt bij het gebruik van de DBFMO-contractvorm overwegend positief beoordeeld. Gebouwen worden veelal tijdig opgeleverd en gebreken wordt tijdig hersteld. Het beschikbaarheidsinstrumentarium lijkt goed te werken gedurende de projectontwikkeling en -exploitatie en wordt de ondervraagden overwegend positief beoordeeld. Er gaat een dwingende werking vanuit die publieke en private partijen gedurende de looptijd in hun rol houdt. Ook in de M&O-fase werkt het beschikbaarheidsinstrumentarium goed; het kortingssysteem en het hersteltijdenregime zorgen ervoor dat functionaliteiten en dienstverlening snel weer op het afgesproken niveau zijn. Wel mag geconstateerd worden dat als er iets misgaat met het overschrijden van de toegestane hersteltijd en/of de beschikbaarheid, zowel in de realisatie- als in de exploitatiefase, de gevolgen eenzijdig en zwaar voor rekening komen van de opdrachtnemers. Dat gebeurt wanneer er betwijfeld kan worden of zij daar sturing of invloed op hadden kunnen uitoefenen. De opdrachtgever onderzoekt in die gevallen wat oorzaak en gevolg zijn, alsmede een realistische hersteltermijn. Voor de overgang van de realisatie- naar de exploitatiefase, wordt er soms licht flexibel omgegaan met het verlenen van het BC. Dat wordt afgegeven terwijl het gebouw nog niet geheel beschikbaar is. In die gevallen worden restpunten doorgeschoven naar de tijdsspanne tussen afgifte van het BC en de verlening van het VC.

Kwaliteit

Zowel de publieke en private respondenten zijn van mening dat de kwaliteit van gebouwen die volgens DBFMO zijn aanbesteed, over het algemeen hoger is dan volgens meer traditionele contractvormen. Het is aannemelijk dat dit veroorzaakt wordt doordat het opdrachtnemende consortium gedurende de levenscyclus verantwoordelijk is voor ontwerp, bouw, beheer, onderhoud en dienstverlening. De opdracht wordt binnengehaald met een hoogwaardig voorstel, waarna datzelfde consortium ook wordt afgerekend op de tijdige beschikbaarheid van het gebouw, functionaliteiten en dienstverlening. Daarmee zijn verschillende

aspecten van kwaliteit gedurende de levenscyclus meetbaar of in ieder geval te beoordelen en financieel voelbaar gemaakt.

Afspraken over kwaliteit, veelal verwoord in de outputspecificaties, worden in beeld gebracht en gehouden door meldings- en monitoringssystemen. Een nadeel daarvan is dat aanpassing lastig is als het uitgevraagde kwaliteitsniveau technisch niet haalbaar blijkt, of toch tegenvalt, of in de loop van de tijd niet meer voldoet. Binnen DBFMO kan dit niet als meerwerk benaderd worden en zullen er nadere afspraken gemaakt moeten worden die door een VTW worden vastgelegd.

Innovatie

Het lijkt erop dat DBFMO wel de ruimte in zich draagt om gedurende gehele looptijd, meer innovatief te zijn, maar dat daarvoor maar mondjesmaat bewijs voor aangedragen wordt. Sommige respondenten wijzen op de beperkte mogelijkheden voor innovatie binnen de DBFMO-contractvorm, terwijl anderen aangeven dat er wel degelijk mogelijkheden zijn voor vernieuwingen. DBFMO lijkt daarmee niet anders dan andere contracten. DBFMO is een conservatieve contractvorm als het gaat om het toepassen van nieuwe technologieën of werkwijzen. Opdrachtnemers passen bij voorkeur *proven technology* toe en hanteren bekende werkwijzen om te voldoen aan de prestatie-eisen in het contract. Dit wordt voornamelijk afgedwongen door de zware sancties die volgen bij tekortkomingen. Het toepassen van bewezen oplossingen en werkwijzen heeft als bijkomend voordeel dat zij het risicoprofiel van het project niet verhogen en daarmee tegemoetkomen aan de eisen van externe financiers voor een voorstelbaar risicoprofiel. Tijdens de lange looptijd van de exploitatiefase en de verantwoordelijkheid van het consortium daarvoor, blijft de toepassing van innovaties beperkt tot vernieuwingen waarvan de betrouwbaarheid en de kosten vooraf goed ingeschat kunnen worden, om zo de beschikbaarheid te kunnen garanderen. De toepassing van *proven technology* kan wel zorgen voor procesinnovatie, door een optimalisatie van bestaande processen, functionaliteiten en dienstverlening. Procesinnovaties leveren duidelijke efficiencyvoordelen op voor opdrachtgever, klantorganisatie(s) én opdrachtnemend consortium en kunnen veelal binnen het lopende contract worden ingevoerd. Het blijkt dat over procesinnovaties goede afspraken te maken zijn tussen de betrokken partijen.

Flexibiliteit

Ook voor flexibiliteit geldt dat DBFMO deze wel mogelijk maakt, maar dat er ook veel mechanismen zijn ingebouwd die de kans dat vastgehouden wordt aan de initiële voorstellen, groter maakt. Sommige respondenten wijzen allereerst op het strakke keurslijf van DBFMO in de vorm van de wijzigingsprocedure dat de mate

van flexibiliteit beperkt. Anderen zien in de VTW een 'stappenplan' dat voldoende houvast en ruimte biedt om wijzigingen door te voeren. Flexibiliteit mag het risicoprofiel niet verhogen. Externe financiers komen dan in het geweer en vragen extra informatie op met een aanvullende 'papierwinkel' als gevolg. De transactiekosten voor het opdrachtnemende consortium nemen daarmee toe. Dat is voor niemand aantrekkelijk, ook de opdrachtgever heeft er last van omdat zij de transactiekosten voor Wijzigingen voor haar rekening neemt.

Samenwerking

Samenwerking wordt gezien als cruciale maar lastige succesfactor. Meer nog dan bij andere contracten moeten partijen tientallen jaren met elkaar verder. Het op niveau samenwerken wordt gezien als kerntaak van contractmanagers en respondenten zien dat het onderhandelen altijd door moet gaan. De samenwerking bij DBFMO-projecten van gebouwen wordt om drie redenen gezien als complexer dan bij DBFMO voor infrastructuurprojecten: 1) het grote aantal wijzigingen (soms vele honderden), 2) de complexere M&O-fase en 3) de complexiteit van het gebruik (verschillende gebruikersgroepen met verschillende en veranderende wensen). De respondenten vinden eensgezind dat DBFMO staat of valt met mensen die de juiste sociale vaardigheden hebben om te kunnen samenwerken in een complex krachtenveld. Vertrouwen, transparantie, risico's delen, continuïteit in personeel, mensen vervangen waar nodig, zijn begrippen die steeds terugkomen.

Financiën

De F-component zorgt voor een extra prikkel voor het opdrachtnemende consortium om de afgesproken prestaties binnen het contract gedurende de looptijd op te leveren. De prikkels worden door opdrachtnemers als (te) stevig en onontkoombaar gekwalificeerd. Voor de opdrachtgever, de klantorganisatie(s) en de externe financiers leveren ze controle, kwaliteit en rendement op. Beschikbaarheid en kwaliteit worden er beter door gewaarborgd, gedurende de levenscyclus van het contract. Wel vraagt men zich in af of de F-component nog steeds in de contractvorm opgenomen dient te worden, nu het voor de rijksoverheid minder lastig is om geld op de kapitaalmarkt op te halen. Maar dit kan zo maar weer veranderen in tijden van stijgende rentes. Het aantrekken van externe financiering brengt aanvullende druk, administratieve lasten en procedures met zich die door het opdrachtnemende consortium opgepakt moeten worden terwijl de meerwaarde ervan, (steeds meer) in twijfel getrokken wordt.

Risico's

Bij DBFMO worden de risico's in de verschillende fasen van projectontwikkeling en exploitatie altijd in financiële termen vertaald. Of het nu gaat om vertragingen of kostenoverschrijding in de realisatiefase, of om wijzigingen in de functionaliteiten of dienstverlening in de exploitatiefase, de externe financiers kijken altijd mee, via de LTA, en monitoren het risicoprofiel van het project. Het uitgangspunt is dat de (financiële) risico's belegd worden bij de partij die ze binnen het project het beste zou (moeten) kunnen beheersen; in de praktijk betekent dat de risico's voor het grootste

deel bij de opdrachtnemers liggen. Het lijkt erop het inschatten en beprizen in de loop van de opgedane ervaringen met DBFMO, een leercurve heeft doorgemaakt en steeds beter gaat. Toch blijven er risico's die voor de opdrachtnemers niet of nauwelijks te dragen zijn. Genoemd worden bodemgesteldheid (aanwezigheid van archeologische artefacten, verontreinigingen en explosieven), omgevingsrisico's (tegenstand vanuit de maatschappelijke omgeving, afgifte vergunning door lokale overheden), verzekeringsdossiers, externe en sociale veiligheid en gewijzigde en/of tegengestelde gebruikers-eisen vanuit klantorganisaties die in één gebouw, verenigd moeten worden. Er wordt wel steeds meer gesproken over welke risico's er in gezamenlijkheid tussen opdrachtgever en opdrachtnemer gedragen moeten worden, om een onevenwichtige en 'onrechtvaardige' risicoverdeling te voorkomen.

Rol van de banken

De rol van de banken wordt overwegend waargenomen als afstandelijk en inhoudelijk nauwelijks op de hoogte van, noch wezenlijk geïnteresseerd in de voortgang van het realisatieproces of de kwaliteit van het exploitatieproces. In het geval van calamiteiten, overmacht en/of niet-voorzienbare tegenvallers is het moeilijk, zo niet onmogelijk om met hen in gesprek te treden om eventuele financiële kortingen te voorkomen. Toch wordt de afstandelijke houding van de banken en de financiële druk die zij uitoefenen op het opdrachtnemende consortium, toch ook als positieve prikkel gezien om het realisatie- en het exploitatieproces, alsmede de geleverde kwaliteit, op koers te houden.

De vertegenwoordigers van opdrachtnemende consortia en dan met name de SPC, hebben de meeste ervaringen met het functioneren van de LTA's. Hun ervaringen met de LTA's laat een gemengd beeld zien. Sommige LTA's beschikken over voldoende inhoudelijke kennis om de voortgang en de prestatie van het project goed te kunnen rapporteren, terwijl anderen zich vooral baseren op informatie vanuit het opdrachtnemende consortium en weinig toevoegen in hun rapportages aan de banken en/of externe financiers.

6.2 Aanbevelingen

In dit hoofdstuk doen we aanbevelingen over het toekomstige gebruik van DBFMO voor huisvestingsprojecten. De aanbevelingen zijn verwoord op twee niveaus. Ten eerste wordt een overkoepelend narratief gepresenteerd over de meerwaarde van DBFMO als contractvorm en werkwijze voor publiek-private samenwerking rondom de realisatie en exploitatie van huisvestingsprojecten van de rijksoverheid. Ten tweede gaat het om concrete aanbevelingen die door respondenten zijn meegegeven tijdens de interviews voor de toekomst van DBFMO.

Het narratief waarmee de meerwaarde van DBFMO ook voor toekomstige huisvestingsprojecten aannemelijk kan worden gemaakt, steunt op argumenten die vooral vanuit de factoren tijd, beschikbaarheid, kwaliteit en samenwerking komen.

Overkoepelend narratief

DBFMO bevordert een goede prijs-kwaliteit verhouding voor de opdrachtgever en de klantorganisatie(s), biedt een langjarige relatie en een bijbehorende kasstroom tussen opdrachtgever en opdrachtnemend consortium en zorgt voor een scherpe focus op het tijdig leveren van de afgesproken prestaties (een bepaalde kwaliteit die beschikbaar is). Daarnaast mogen we constateren dat DBFMO een impuls heeft gegeven aan de publieke en private sector op het gebied van kwaliteit, samenwerking en professionalisering. De publieke opdrachtgever en klantorganisatie(s) denken beter na over wat ze van een gebouw, de functionaliteiten en de dienstverlening verwachten, wat ze in eigen beheer willen houden en wat ze hiervoor willen betalen. De private partijen, van bouwbedrijven, tot (financiële) engineers en facilitaire dienstverleners, zijn steeds beter in staat om risico's te beprijzen, de kwaliteit te waarborgen gedurende de levenscyclus en monitoringssystemen in te richten waarmee de projectontwikkeling en exploitatie gedetailleerd gevolgd kan worden. Alleen de financiële sector lijkt zich aan deze positieve ontwikkelingen in de vastgoedsector te onttrekken door hun afstandelijke en passieve houding. Zeker, het strak monitoren van de financiële randvoorwaarden van de projectontwikkeling en -exploitatie is van grote waarde voor het op koers houden van het project, maar in sommige gevallen zou een dialoog met het opdrachtnemende consortium, geen kwaad gekund hebben. De tucht van de banken heeft slechts beperkte betekenis, ook al vanwege de beperkte technisch-inhoudelijke kennis bij de banken zelf en bij de externe financiers die door hen vertegenwoordigd worden, alsmede bij de LTA's.

Een specifiek aandachtspunt voor het (beter) benutten van de meerwaarde van de DBFMO-contractvorm is een meer waardevolle opstelling voor het hoogwaardige, kennisintensieve professionele handelen door de betrokken professionals partijen aan beide zijden van de grens tussen publiek en privaat. DBFMO vereist de competentie van het 'simultaan schaken', zowel aan publieke als aan private zijde. Publieke professionals moeten in staat zijn continu te schakelen tussen professioneel opdrachtgeverschap, klantgerichte opstelling naar de toekomstige gebruikers en bezoekers en procesmanagement, soms zelfs in een hoog-sensitieve politiek-bestuurlijke omgeving. Zeker als het om iconische gebouwen gaat met een voorname functie in/voor het openbaar bestuur en/of de rechtsstaat, kan de druk tegelijkertijd van verschillende kanten komen. Voor private professionals wordt simultaan schaken gekenmerkt door het vermogen om én naar de opdrachtgever, én naar een of meer klantorganisaties, én naar de LTA en de banken, het juiste spel te kunnen spelen, gericht op hun specifieke belangen en behoeften.

Simultaan schaken veronderstelt niet alleen de juiste competenties bij de publieke en private professionals, maar ook een constructieve houding van hun bestuurlijke achterbannen. Als contractmanagers aan weerszijden van de grens hun uiterste best doen om onvoorziene tegenvallers binnen het contract en de lopende projectontwikkeling en -exploitatie op te vangen. Wanneer deze professionals op een creatieve en vergevingsgezinde manier naar

elkaar toe, werken aan een pragmatische oplossing, dan is steun van hun bestuurders/directies onontbeerlijk, in plaats van op pad gestuurd te worden om de eigen belangen, zo maximaal mogelijk te behartigen. Wanneer partijen zich bij gerezen problemen meteen terugtrekken op de formele contractafspraken en de pragmatische houding van "wat kan er wel" niet weten aan te spreken, is de gedeelde observatie dat dit de zaak alleen maar lastiger op te lossen maakt. Vooral afstandelijke partijen zoals externe financiers en directies kunnen het pragmatische zoekproces, te vroeg en nodeloos onder druk zetten, uit louter financiële overwegingen. Het is de vraag of dat verstandig is gezien het feit dat publieke en private partijen in de DBFMO-constructie, min of meer tot elkaar veroordeeld zijn?

In een overkoepelend narratief over het toekomstige gebruik van de DBFMO-contractvorm moet er o.i. ook aandacht zijn voor twee elementen die in de interviews vaak ter discussie werden gesteld, de F en de O. In het onderstaande behandelen we de door de respondenten meegegeven aanbevelingen voor de toekomstige omgang met beide elementen.

F-Financiën

Is het nog nodig om externe financiering te realiseren om de realisatie en exploitatie te voorfinancieren en druk op het opdrachtnemende consortium te houden? De rijksoverheid kan namelijk zelf tegen gunstiger voorwaarden lenen op de kapitaalmarkt en zelf ook financiële prikkels op het consortium inregelen. Tevens wordt aangegeven dat de opdrachtnemende consortia inmiddels zelf geleerd hebben om hun processen (beter) in te richten en de kwaliteit van het gebouw, de functionaliteiten en de dienstverlening, op het afgesproken niveau te brengen en te houden. Zeker als het om projecten gaat die vooraf gekwalificeerd kunnen worden als zeer complex, innovatief en met uiteenlopende klanteisen en gebruiksvormen omkleed, is het de vraag of externe financiers een constructieve rol kunnen spelen omdat deze projecten over het algemeen een hoger risicoprofiel hebben.

Voor projecten waarvan vooraf ingeschat (bepaald) kan worden dat de realisatie en exploitatie gecompliceerd kan worden – denk aan sloop, renovatie en nieuwbouw, inpassing van het gebouw in een stedelijk gebied en sterk uiteenlopende eisen van verschillende klantorganisaties – kan het raadzaam zijn om aan de kant van de opdrachtgever ruime reserves aan te houden voor onvoorziene risico's en bijkomende kosten. Voor de rijksoverheid is het mogelijk om zo'n reserve tegen gunstigere voorwaarden aan te houden dan voor marktpartijen. Het opdrachtnemende consortium kan bij een onvoorziene plus aan activiteiten of werk, een beroep doen op deze reserves, waarbij onafhankelijke experts beoordelen of dit beroep 'rechtmatig' is gezien de ontstane situatie. Zo blijft de DBFMO-constructie intact en kan louter financiële, afstandelijke interventie door externe financiers, achterwege blijven. Ook wordt de samenwerking tussen opdrachtgever, klantorganisatie(s) en opdrachtnemend consortium, niet nodeloos onder (tijds)druk gezet door een gerezen overmachtsituatie die (mogelijk) tot vertraging en dus tot boetes leidt.

Het risicoprofiel is een belangrijke factor die de partijen in het contract samenbindt. In de interviews komt vooral de situatie aan bod dat het risicoprofiel (tussentijds) verhoogd wordt waarmee de samenwerking onder druk kan komen te staan, omdat de externe financiers dan gealarmeerd worden omdat de terugbetaalbaarheid van de verstrekte leningen in gevaar kan komen. Het is de vraag of het omgekeerde ook mogelijk is; dat het risicoprofiel (tussentijds) verlaagd kan worden en wat dan de consequenties zijn voor de samenwerking en de relatie met de externe financiers? Is het mogelijk dat er dan 'winst' door het opdrachtnemende consortium behaald kan worden doordat de risico-opslag daalt?

O – Operations (dienstverlening)

In hoeverre is het raadzaam en wenselijk om alle onderdelen van de dienstverlening in alle typen gebouwen, door het opdrachtnemende consortium worden uitgevoerd? Momenteel zien we vaak al dat de ICT-dienstverlening in eigen beheer wordt gehouden bij de klantorganisatie(s), evenals delen van de beveiliging. Met name bij de *specialties* (zoals gevangenissen en rechtbanken) is de veiligheid en de gezondheid van het personeel, de bezoekers en, in het eerste voorbeeld de gedetineerden, een zaak die men liever in eigen hand houdt, ook al vanwege voortschrijdende formele vereisten op beide terreinen.

Beide aanbevelingen zouden ertoe kunnen leiden dat in sommige gevallen een DBM-contractvorm meer op zijn plaats is. Het is voorstelbaar dat die met name meer passend is voor de *specialties* en complexe renovatie en nieuwbouwprojecten, in combinatie met (sterk) uiteenlopende wensen van klantorganisaties en gebruiksgroepen. Harmonie tussen het gebouw (realisatie en beheer) en de facilitaire dienstverlening kan anders worden georganiseerd dan door ze in een consortium te plaatsen. Omdat dit momenteel vaak moeizaam gaat, ligt het voor de hand om te kijken hoe dat in de praktijk beter kan worden georganiseerd.

Het laten vervallen van de 'F' en de 'O' uit de contractvorm heeft ook nadelen. DBFMO maakt van een gebouw een geolied(er) systeem door zowel de partijen als de functionaliteiten over de tijd heen samen te brengen en te houden. Als de "F" en de "O" er tussenuit worden gehaald en na beschikbaarstelling alleen de "M" overblijft is er nog steeds sprake van een levenscyclusbenadering, maar dekt het contract niet meer alle functionaliteiten in het gebouw als systeem. Facilitaire dienstverlening gebruikt bijvoorbeeld ook hetzelfde gebouw, en dat levert coördinatievraagstukken op die naar het consortium kunnen worden verschoven, waar het makkelijker is om risico's te delen en elkaar te vinden. Waar dat niet volledig gebeurt (er zijn voorbeelden waar ICT of beveiliging niet in de DBFMO zitten) zijn er dan ook vaak coördinatieproblemen. Als de 'F' niet meer beschikbaar is als een coördinerend en corrigerend mechanisme, dan dat leiden tot verhoogde transactiekosten omdat deze problemen telkens opnieuw door middel van overleg en argumenten over-en-weer, opgelost moeten worden.

Concrete aanbevelingen

In de interviews is door de respondenten een grote hoeveelheid uiteenlopende concrete verbeteringsuggesties en aanbevelingen gedaan. Die geven we hier samengevat weer langs vier categorieën: 1) beter benutten van de meerwaarde DBFMO, 2) herinrichten van de aanbestedingsfase, 3) beschouw samenwerking als de cruciale factor en 4) vergroot de flexibiliteit door een verbeterde omgang met wijzigingen. De afzonderlijke concrete aanbevelingen zijn voor de vier categorieën bijeengezet.

1. Beter benutten van de meerwaarde van DBFMO
 - a. DBFMO is met name geschikt voor grote projecten (vanaf 100 miljoen) met een stabiele scope, niet te complex en met een beperkt aantal verschillende gebruikers.
 - b. De lange looptijd van DBFMO en bijkomende voordelen benadrukken als een positief punt voor alle betrokken partijen.
 - c. Het houden van DBFMO in het contractenpalet is aan te raden. Toepassing uitbreiden naar projecten met een stabiele beschikbaarheidsvergoeding.
 - d. Flexibiliteit van het contract verhogen door innovatieprikkels en beloningen voor specifieke doelstellingen toe te voegen.
2. Herinrichten van de aanbestedingsfase
 - a. De aanbestedingsfase is lastig behapbaar voor de markt, er wordt veel tijd en inspanning gevraagd. Dit kan beter.
 - b. Specifieke aandacht geven aan de unieke eigenschappen van het gebouw bij de uitvraag, en veel moeite steken in het formuleren van duidelijke outputspecificaties.
 - c. Meer uniformiteit geven vanuit de opdrachtgever aan steeds terugkerende elementen in DBFMO-contracten.
3. Samenwerking als cruciale factor
 - a. Investeren in specifieke samenwerkingscompetenties aan de publieke en private kant.
 - b. Investeren in interne en externe samenwerkingsrelaties en vroegtijdig betrekken van klantorganisatie(s) en facilitaire diensten.
 - c. Actief inregelen van samenwerkingsprocessen.
 - d. Meer extern delen over ervaringen en opgedane kennis binnen DBFMO
4. Vergroting van de flexibiliteit door een verbeterde omgang met wijzigingen
 - a. Directe en transparante communicatie-afspraken
 - b. Een lichtere en meer flexibele wijzigingsprocedure voor kleine wijzigingen in de exploitatiefase.
 - c. Up-to-date administratie waarin afspraken, werkwijzen en wijzigingen staan vastgelegd om continuïteit te kunnen waarborgen.
 - d. Formaliseren van een (vaste) overbruggingsperiode tussen de afgifte van het BC en de verlening van het VC.

Het overzicht van alle afzonderlijk genoemde verbeteringsuggesties en aanbevelingen staat in bijlage 1.

Bijlagen

Bijlage 1

Overzicht van genoemde verbeter suggesties en aanbevelingen

- DBFMO is met name toepasbaar voor 1) grotere projecten (vanaf 100 mln.) vanwege de hoge transactiekosten, o.a. voor het opstellen van de juridische kaders, 2) projecten met een stabiele scope gedurende de looptijd (dus geen fluctuerende gebruiksvormen of gebruikers- en/of bezoekersgroepen, zoals gecombineerde sloop/renovatie/nieuwbouw, en 4) projecten met een beperkt aantal verschillende gebruikers- en bezoekersgroepen.
- Indien een hoog-innovatief huisvestingsproject gewenst of noodzakelijk is, dan kiest men best geen DBFMO- maar bijvoorbeeld een alliantiecontract. Vooraf niet goed in te prijzen risico's, de verwachting dat eisen van klantorganisatie(s) zullen gaan wijzigen of een innovatief vormgegeven gebouw met hele specifieke vereisten – er wordt in de interviews vaak verwezen naar het RIVM-laboratorium – zijn projectkenmerken die zich lastig in een DBFMO-vorm of enige ander beheersende contractvorm laten gieten.
- Lange looptijd van DBFMO beter benadrukken als positief punt voor zowel publieke, private en financierende partijen. Zeker bij een behoefte aan stabiele rendementen en ontwikkelingen zoals circulariteit en recycling, vormt DBFMO een goede toevoeging voor het contractvormen-pallet.
- Toepassen van DBFMO uitbreiden naar andere projecten met een stabiele beschikbaarheidsvergoeding (elektriciteits- en warmtenetten), of als concept voor gebiedsontwikkeling, zoals hartvanzuidrotterdam.nl.
- Meer innovatieprikkel inbouwen, door middel van beloningen, om mee te kunnen bewegen met nieuwe ontwikkelingen, zoals duurzaamheid, circulariteit, energietransitie, klimaatadaptatie en diversiteit/inclusiviteit, en sociaal-maatschappelijke veiligheid).
- Herinrichten aanbestedingsfase
- Aanbestedingsfase beter behapbaar maken voor 'de markt'. Er wordt (te) veel tijd en inspanning gevraagd van marktpartijen om in te kunnen schrijven, waardoor het minder aantrekkelijk is om een aanbieding te doen; zeker als door een marktpartij een aantal aanbestedingen in kort tijdsbestek niet zijn gewonnen. Aanbestedingsfase wellicht opknippen in meer fasen of in tussentijdse dialoogmomenten over de invulling van (zeer) specialistische klanteisen.
- Gedegen voorbereiding aan opdrachtnemerszijde; wat betekenen de OS? Kunnen we deze intern goed aan elkaar uitleggen als basis voor een realistisch ontwerp en een dito aanbidding? Besteed specifieke aandacht aan de unieke eigenschappen van het beoogde gebouw, op de beoogde plek. Uiteraard is de contramal dat men zich aan opdrachtgeverszijde afvraagt of het beoogde gebouw, op de beoogde plek wel in de vorm van een DBFMO uitgevraagd moet worden. Zeer specialistische gebouwen (er wordt gerefereerd aan het RIVM-laboratorium dat in de realisatiefase zit) of een gecombineerd sloop/renovatie/nieuwbouwproject wordt minder als geschikt voor DBFMO beschouwd. Idem, voor zeer specialistische en/of sterk fluctuerende dienstverlening in de exploitatiefase.
- Wegingsfactoren voor de gunning (meer) synchroniseren. Nu zijn de criteria voor stedenbouwkundige en architectonische kwaliteit (relatief) hoog en die voor het management van de realisatiefase (DB-componenten) én van de dienstverlening (relatief) laag terwijl deze criteria samen iets zeggen over de performance van het gebouw gedurende de gehele looptijd.
- Onderzoeken of meer uniformiteit in (steeds) terugkerende elementen in de DBFMO-contractvorm, zoals het afsluiten van verzekeringen of het opzetten van een vervangingsystematiek, vooraf door de OG geregeld en/of bepaald kunnen worden, om meer houvast aan de consortia te geven in het aanbiddingsproces.
- Samenwerking als cruciale factor
- DBFMO wordt gezien als de Champions League van de projectontwikkeling en -exploitatie. Zowel aan de publieke als aan de private kant wordt melding gemaakt van het uitdagende karakter van deze contractvorm. Wanneer 'overheid en markt' ook in de toekomst met de contractvorm willen werken, is investering in specifieke samenwerkingscompetenties nodig.
- Investeren in samenwerkingsrelaties, intern, en over de grenzen van de eigen domeinen (publiek, privaat, financieel), organisaties en belangen. Betrekken in een vroegtijdig stadium van klantorganisaties en operationele diensten, al in de fasen van aanbesteding- en realisatie.
- Samenwerkingsprocessen actief 'inregelen'; zie het opleidings-traject in de Knoop Academy, een conflicthanteringssystematiek, regulier overleg over de ervaringen met het melding – herstel – korting systematiek.
- Samenwerking in de sector als geheel kan bevorderd worden door vaker en beter de opgedane kennis en ervaringen te delen en te verspreiden in plaats van deze 'lokaal' te houden, dat wil zeggen binnen het betreffende project en consortium.

- Vergroting van de flexibiliteit door een verbeterde omgang met wijzigingen
- Directe en transparante communicatie-afspraken, bijvoorbeeld over gewenste wijzigingen van de klantorganisatie(s) en/of levenscycluskosten.
- Lichtere, meer flexibele wijzigingsprocedure voor kleine wijzigingen in de exploitatiefase, om veranderende klanteisen sneller en met minder administratieve kosten door te kunnen voeren.
- Nauwgezet en continu vastleggen van de afspraken en de wijzigingen die gedurende de looptijd van het project worden doorgevoerd, om het 'projectgeheugen' bij personele wisselingen, op orde te hebben.
- Formaliseren van een (vaste) overbruggingsperiode tussen de afgifte van het BC en de verlening van het VC om een goed functionerend gebouw en een dito dienstverlening als (formele) start van de exploitatiefase te hanteren.



Bijlage 2

Overzicht architectuurnominaties en -prijzen onderzochte huisvestingsprojecten

| | Architectenbureau | Nominaties (excl. nominaties voor gewonnen prijzen) | Prijzen |
|-------------------------------|--|---|--|
| Korte Voorhout 7 | Meyer en Van Schooten Architecten | Nieuwe Stad Prijs 2009 - Den Haag | PPS Awards 2011 Nederlandse Bouwprijs 2007 - Categorie integraal ontwerpen en bouwen Nederlandse Bouwprijs 2007 - Publieksprijs BNA Gebouw van het Jaar 2009 |
| Kromhoutkazerne | Meyer & Van Schooten Architecten | Public Private Finance Award 2010 BNA Beste Gebouw van het Jaar 2012 Rietveldprijs 2013 | |
| Detentiecentrum Rotterdam | DC16 | X | X |
| Belastingkantoor Doetinchem | MAS Architectuur | X | X |
| Belastingdienst/DUO Groningen | UNStudio | | Publieksprijs Mooiste Gebouw van Groningen - Dag van de Architectuur 2011 Nederlandse Bouwprijs 2009 |
| Justitieel Complex Schiphol | EGM Architecten | x | X |
| Nationaal Militair Museum | Wageningen Architecten, Kossman. de jong en H+N+S Landschaps-architecten | Nominatie Dutch Daylight Award 2016 Dak van NMM - Nominatie Vernufteling 2013 | Abe Bonnema Architectuurprijs 2015 Nationale Staalprijs 2016 - Categorie 'Utiliteitsbouw' |
| Hoge Raad | KAAN Architecten | Finalist The PLAN Award 2018 Shortlist 2A Europe Architecture Award | ARC 2016 Architectuur Award Dutch Daylight Award 2016 Zilveren medaille International Prize for Sustainable Architecture Fassa Bortolo 2017 Marmomac Stone Award 2018 |
| Justitieel Complex Zaandam | EGM Architecten | X | X |

| | Architectenbureau | Nominaties (excl. nominaties voor gewonnen prijzen) | Prijzen |
|----------------------|--|---|--|
| Bezuidenhoutseweg 30 | KAAN Architecten | ARC17 Architectuur Award Nominatie NRP Gulden Feniks 2018 Nieuwe Berlagevlag 2017 Finalist The PLAN Award 2018 | Winnaar FRAME Awards (Governmental Interior of the Year – Public’s Choice) |
| Rijnstraat 8 | OMA | ARC17 Interieur | Building of the Year 2018 - Categorie Kantoren - Archdaily ARC17 Architectuur Award |
| Gerechtsgebouw Breda | Hootsmans architectuurbureau en Paul de Ruiter Architects (gebouwoontwerp) | | |
| De Knoop | cepezed (architectuur), Fokkema & Partners (interieur) en Rijnboutt (stedenbouwkundige inpassing en ontwerp van de buitenruimte) | Healthy Urban Office Challenge 2017 FRAME! Awards 2020 - Categorie Overheids-gebouwen Inzending NRP Gulden Feniks 2019 ELCA Trend Award 2018 | Publieksprijs van de FRAME Awards 2020 in de categorie ‘Governmental Interior of the Year’ |
| Rechtbank Amsterdam | KAAN Architecten | Amsterdamse Architectuurprijs 2021 BNA Beste Gebouw van het Jaar 2022 - Categorie Identiteit & Icoonwaarde Architectenweb Publiek gebouw van het Jaar 2021 ARC21 Architectuur Award 2021 | |
| Totaal | | 21 nominaties | 16 prijzen |

Bijlage 3

Begrippenlijst

De begrippenlijst is gemaakt op basis van een voorbeeld van een DBFM-contract (Kenniscentrum PPS, 2006) en de rapporten *Leren van 15 jaar DBFM-projecten bij RWS* (Koppenjan et al., 2020), *DBFM(O) voor decentrale overheden* (Hamdan et al., 2014),

Voortgangsrapportage DBFM(O) 2016/2017 (Ministerie van Financien, 2016) en *Contractmanagement bij DBFMO-projecten* (Algemene Rekenkamer, 2013).

| Begrip | Betekenis |
|---|---|
| Aanvangscertificaat | Een schriftelijke kennisgeving van de opdrachtgever aan de opdrachtnemer waarin wordt bevestigd dat aan de voorwaarden voor afgifte van het aanvangscertificaat genoemd in het certificatenplan is voldaan. |
| Beschikbaarheidscertificaat | Schriftelijke bevestiging van opdrachtgever aan opdrachtnemer dat de weg of het gebouw beschikbaar is. Nadat dit certificaat is afgegeven, start doorgaans de betaling van de beschikbaarheidsvergoeding |
| Beschikbaarheidseisen | De eisen waaraan een ruimte of functionaliteit moet voldoen zoals gespecificeerd in de outputspecificatie. |
| Beschikbaarheidskorting | Het bedrag dat wordt ingehouden op de beschikbaarheidsvergoeding in het geval dat een ruimte in een betaalperiode gedurende enige tijd niet beschikbaar is en de toegestane hersteltijd is overschreden, tenzij de ruimte niet beschikbaar is of de toegestane hersteltijd overschreden wordt als gevolg van een bijzondere omstandigheid of de onderbreking van nutsvoorzieningen voor zover niet ontstaan als gevolg van een tekortkoming opdrachtnemer |
| Beschikbaarheidsinstrumentarium | Omvat alles wat met de factor beschikbaarheid te maken heeft, zoals verlenen van certificaten, uitbetalen van beschikbaarheidsvergoedingen en kortingen geven op tekortkomingen |
| Beschikbaarheidsvergoeding (bruto en netto) | Periodieke vergoeding die de publieke partij (het Rijk) in een DBFMO-constructie betaalt aan de private partij voor het beschikbaar zijn van infrastructuur of gebouw. Door boetes en kortingen kan de beschikbaarheidsvergoeding lager worden |
| Calculatiekosten | De kosten die worden gemaakt bij het prijsbepaling en het calculeren van de kosten van wijzigingen |
| Consortium | Tijdelijk privaats rechtspersoon bestaande uit marktpartijen, die is opgericht om het project uit te voeren. Bij DBFMO zijn dit bouwbedrijven, facilitaire dienstverleners en banken. Architecten zijn opdrachtnemers van het consortium. |
| Dienst | Een dienst die door de opdrachtnemer geleverd moet worden op grond van het contract, genoemd in de outputspecificaties |
| Exploitatiefase | De periode beginnend op de beschikbaarheidsdatum en eindigend op de einddatum |
| Engineering, Procurement and Construction Company (EPC) | Verantwoordelijk voor het ontwerp en de bouw |
| Financial close | Moment waarop banken en consortium de financiële overeenkomst tekenen, meestal een aantal maanden na contract close. |
| Financier | Elke (rechts)persoon die een financieringsovereenkomst is aangegaan. |
| Gebruikers | De werknemers van de opdrachtgever of klantorganisatie(s), werknemers in dienst van een leverancier van de opdrachtgever en bezoekers van de opdrachtgever. |
| Huisvestingsprojecten | De bouw en het beheer van bouwprojecten (kantoren, gevangenissen, rechtbanken en museum) van het Rijksvastgoedbedrijf |
| Informed-consent-formulier | Formulier waarmee de respondent geïnformeerd wordt over de inhoud van het onderzoek en de omgang met de data |
| Korting | De beschikbaarheidskorting, de prestatiekorting, de herhalingskorting en de korting zoals vermeld in de Outputspecificatie. |
| Lenders Technical Advisor (LTA) | Persoon die namens de banken toeziet op het project en hen over de voortgang informeert |

| Begrip | Betekenis |
|--------------------------------|--|
| Levenscyclusbenadering | Samenhangende beschouwing van alle projectfasen: ontwerp, bouw, onderhoud en exploitatie |
| Maintenance Company (MTC) | Verantwoordelijk voor het onderhoud |
| Mijlpaalbetalingen | Eenmalige betaling bij het behalen van elk certificaat. |
| Onverzekeraar | Het risico is niet op de internationale verzekeringsmarkt verzekeraar bij reputable verzekeraars, of wordt gebruikelijk niet bij dergelijke verzekeraars verzekerd, tenzij het risico onverzekeraar is geworden als gevolg van handelen of nalaten van de opdrachtnemer en tenzij uit het optreden van dat risicoaansprakelijkheid van de opdrachtnemer jegens de opdrachtgever voortvloeit. |
| Opdrachtgever | Het Rijksvastgoedbedrijf |
| Opdrachtnemer | Privaat consortium - Tijdelijk privaats rechtspersoon bestaande uit marktpartijen, die is opgericht om het project uit te voeren. Bij DBFMO zijn dit architecten, bouwbedrijven, facilitaire dienstverleners en banken |
| Outputspecificatie | Beschrijving van functionaliteiten die voor de opdrachtgever gehuisvest dienen te worden en welke voorwaarden hieraan gesteld worden. Van de opdrachtnemer wordt verwacht dat de in dit stuk omschreven diensten, functionaliteiten en functies zodanig aangeboden worden dat normaal gebruik mogelijk is |
| Prestatie-eisen | De eisen waaraan een dienst moet voldoen zoals gespecificeerd in de outputspecificatie. |
| Procesinnovaties | Toepassen van nieuwe werkwijzen processen te optimaliseren |
| Productinnovaties | Toepassen van nieuwe technieken of producten |
| Proven technology | Bewezen toepassing van een techniek of product |
| Realisatiefase | De periode beginnend op de aanvangsdatum en eindigend op de beschikbaarheidsdatum. |
| Restpunten | De resterende punten in het gebouw die nog niet voldoen aan de eisen en op het gewenste niveau moeten worden gebracht voordat het voltooiingscertificaat wordt afgegeven |
| Rijkshuisvestingsstelsel | Het Rijksvastgoedbedrijf werkt binnen de kaders van het rijkshuisvestingsstelsel. Het rijkshuisvestingsstelsel regelt de huur-verhuurrelatie tussen ministeries en het Rijksvastgoedbedrijf ³ . |
| Special Purpose Company (SPC) | Hierin participeren meestal bouwbedrijven en private investeerders. De SPC fungeert als opdrachtnemer en regelt de financiering van het project. |
| Technical Due Dilligence (TDD) | Onderzoek dat de financier doet voordat de leningen worden verstrekt ⁴ . |
| Tekortkoming | Tekortkoming in de nakoming van één of meer van de verplichtingen op grond van de overeenkomst. Aan zowel de kant van de opdrachtgever als de opdrachtnemer kan een tekortkoming zijn. |
| Toegestane hersteltijd | De tijd die volgens de outputspecificatie is toegestaan voor het herstellen van een beschikbaarheidsgebrek of voor het herstellen van een prestatiegebrek. |
| Unproven technology | Onbewezen toepassing van een techniek of product |
| Voltooiingscertificaat | Een schriftelijke kennisgeving van de opdrachtgever aan de opdrachtnemer waarin wordt bevestigd dat aan de voorwaarden voor afgifte van het voltooiingscertificaat genoemd in het certificatenplan is voldaan. |
| Werkelijke hersteltijd | De tijd die benodigd was om een beschikbaarheidsgebrek op te heffen of een prestatiegebrek te herstellen. |
| Wijziging | Aanpassing van het contract in specifieke gevallen, aangevraagd door de opdrachtgever of opdrachtgever. |

³ <https://www.rijksvastgoedbedrijf.nl/onderwerpen/vastgoedstrategie/rijkshuisvestingsstelsel>

⁴ <https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/reisgidssdbfmvoordecentraleoverheden.pdf>

Bijlage 4

Respondentenlijst

| Code | Perspectief | Rol DBFMO |
|------|-----------------------|---|
| R1 | Opdrachtgever | Publiek/opdrachtgever |
| R2 | Bedrijfsleven | Privaat/opdrachtnemer (SPC) |
| R3 | Gebruikersorganisatie | Publiek/gebruikersklantorganisatie |
| R4 | Bedrijfsleven | Privaat/facilitaire organisatie (MTC) |
| R5 | Bedrijfsleven | Privaat/opdrachtnemer (SPC) |
| R6 | Bedrijfsleven | Privaat/opdrachtnemer (SPC) |
| R7 | Bedrijfsleven | Privaat/financier (LTA) |
| R8 | Bedrijfsleven | Privaat/opdrachtnemer (EPC) |
| R9 | Gebruikersorganisatie | Publiek/gebruikersorganisatie (facilitair management) |
| R10 | Gebruikersorganisatie | Publiek/gebruikersorganisatie (facilitair management) |
| R11 | Bedrijfsleven | Privaat/opdrachtnemer (SPC) |
| R12 | Gebruikersorganisatie | Publiek/gebruikersorganisatie (facilitair management) |
| R13 | Opdrachtgever | Publiek/opdrachtgever |
| R14 | Opdrachtgever | Publiek/opdrachtgever |
| R15 | Bedrijfsleven | Privaat/financier (SPC) |
| R16 | Gebruikersorganisatie | Publiek/gebruikersorganisatie |
| R17 | Gebruikersorganisatie | Publiek/gebruikersorganisatie |
| R18 | Opdrachtgever | Publiek/opdrachtgever |
| R19 | Bedrijfsleven | Privaat/financier (SPC) |
| R20 | Opdrachtgever | Publiek/opdrachtgever |
| R21 | Gebruikersorganisatie | Publiek/gebruikersorganisatie |
| R22 | Gebruikersorganisatie | Publiek/gebruikersorganisatie |
| R23 | Bedrijfsleven | Privaat/facilitaire organisatie (MTC) |
| R24 | Bedrijfsleven | Privaat/facilitaire organisatie (MTC) |
| R25 | Opdrachtgever | Publiek/opdrachtgever |
| R26 | Gebruikersorganisatie | Publiek/gebruikersorganisatie |
| R27 | Bedrijfsleven | Privaat/opdrachtnemer (SPC) |
| R28 | Bedrijfsleven | Privaat/opdrachtnemer (SPC) |
| R29 | Opdrachtgever | Publiek/opdrachtgever |
| R30 | Bedrijfsleven | Privaat/proces- en contractmanagement (SPC) |
| R31 | Bedrijfsleven | Privaat/opdrachtnemer (SPC) |
| R32 | Bedrijfsleven | Privaat/opdrachtnemer (SPC) |
| R33 | Bedrijfsleven | Privaat/opdrachtnemer (SPC) |
| R34 | Bedrijfsleven | Privaat/proces- en contractmanagement (SPC) |
| R35 | Bedrijfsleven | Privaat/opdrachtnemer |

Bijlage 5

Vragenlijst en instructie evaluatie DBFMO-huisvestingsprojecten

Let op: Ook expliciete aandacht voor wat er goed gegaan is om te voorkomen dat er alleen negatieve zaken naar voren komen.

Let op: Onderscheid maken tussen M (beheer en onderhoud, voorkomen en opvolging van storingen) en O (Dienstverlening, catering, beveiliging, schoonmaak).

Let op: interview opnemen, transcript met IC-formulier terugsturen ter controle.

0. Kennismaking

Vraag: wat is uw functie bij [..naam organisatie of project..] en op welke wijze heeft u daar te maken met het DBFMO-contract dat daar gehanteerd wordt?

1. Tijd

Vraag: Heeft DBFMO bevorderd dat meer of juist minder project(en) op tijd werden opgeleverd ten opzichte van andere contractvormen? Waardoor komt dat?

Aandachtspunten:

- Verschil tussen kleine en grote projecten?
- Verschil in type projecten: renovatie- of nieuwbouwprojecten of een combinatie van beide. Met name in een combinatie komt het verschil in tempo/dynamiek naar voren.

2. Beschikbaarheid

Vraag: Welke invloed heeft het beschikbaarheidsinstrumentarium gehad op proces en uitkomst (waaronder beschikbaarheid!)? Waardoor kwam dat?

Aandachtspunten:

- Wat zijn de positieve c.q. negatieve invloeden van de certificaten (Aanvangscertificaat AC, Beschikbaarheidscertificaat BC, Voltooiingscertificaat VC)?
- Leidt de levenscyclusbenadering tot een beter beschikbaarheid in de M&O-fasen?

3. Kwaliteit

Vraag: Heeft DBFMO voor meer of minder proces- en productkwaliteit gezorgd ten opzichte van andere contractvormen? Is de levenscyclusbenadering voldoende uit de verf gekomen? Waardoor?

Aandachtspunten:

- Wat waren aanpassingen die in het ontwerp zijn gedaan met het oog op terugverdienen in de M&O fase? Betekent dit een kwaliteitsverbetering tov andere contractvormen?
- Is er een verschil tussen kwaliteit volgens contract en kwaliteit zoals ervaren door gebruikers?

4. Innovatie

Vraag: Heeft DBFMO meer of juist minder innovaties en optimalisaties gebracht dan andere contractvormen? Waardoor komt dat?

Aandachtspunten:

- Geeft de contractvorm ruimte voor vergoedingen voor (aanvullende) ambities (o.a. duurzaamheid, circulariteit, energieneutraal, digitalisering, etc.)?
- Zijn er voorbeelden van toegepaste vernieuwingen om te kunnen besparen op M&O (bijvoorbeeld logistieke routes door het gebouw voor post en leveranciers; inrichting etc.)?
- Let op: innovaties zowel in de realisatie- als in de exploitatiefase!

5. Flexibiliteit

Vraag: Is er binnen DBFMO voldoende flexibiliteit aanwezig om wijzigingen in het project te verwerken? Waardoor komt dat? Welke rol spelen wijzigingsprocedures en de levenscyclusbenadering?

Aandachtspunten:

- Kun je wel ver van tevoren anticiperen op veranderende omstandigheden? (zoals nieuwe kantoorconcepten)?
- Maakt het voor de mate van flexibiliteit uit wie je (consortium-) partners zijn?

6. Samenwerking

Vraag: Heeft DBFMO geleid tot een betere samenwerking ten opzichte van andere contractvormen? Beschouw hierbij zowel de samenwerking tussen 1) opdrachtgevers en opdrachtnemers als 2) die tussen onderdelen van het consortium en 3) met andere stakeholders, zoals gebruikers.

Aandachtspunten:

- Is er samenwerking met facilitaire diensten van de rijksoverheid zelf? Werkt dat anders dan private facilitaire bedrijven?
- Is er voldoende of de juiste samenwerking in de voorfase (precompetitief)?

7. Financiën

Vraag aan RVB: Heeft DBFMO gezorgd voor meer of juist minder kostenoverschrijdingen bij opdrachtgevers ten opzichte van andere contractvormen? Waardoor?

Vraag aan marktpartijen: In hoeverre halen het opdrachtnemende consortium en financiers/investeerders in DBFMO-projecten over het algemeen een aanvaardbaar rendement? Wat zijn de verschillen in rendement tussen SPC⁵, EPC⁶ en MTC⁷, en zijn die te verklaren?

Aandachtspunten:

- Zijn de M&O-fasen efficiënter dan wanneer deze kosten door de opdrachtgever zelf gedragen worden? (meerwerkkosten zijn minder relevant omdat deze in de bouwfase genomen worden).
- Zijn (scope)wijzigingen (na oplevering) duurder of goedkoper dan zonder DMBFO?
- Is er een samenhang tussen rentabiliteit en projectomvang?

8. Risico's

Vraag: Hoe heeft DBFMO het risicoprofiel van projecten beïnvloed? Wat is de implicatie voor de aard én de verdeling van de risico's en de mogelijkheid om risico's te managen, voor 1) het consortium, 2) de financiers/investeerders, 3) het RVB/Rijksbegroting en 4) de gebruikers?

Aandachtspunten:

- Hoe vertaalt de risicoverdeling zich in de prijs en de risico-opslag bij wijzigingen?
- Bij risico's die nu voor DBFMO bij de markt liggen
 - Hoe is dat bij andere contractvormen?
 - Op welke wijze zou een dergelijk risico anders worden belegd?
 - Hoe kunnen optredende risico's gemanaged worden?
 - Hoe verhoudt prestatiecontract zich tot financieel risico?
- Is contractvorm Engineer Build Maintain een oplossing? Of betere samenwerking in het voortraject? Is een tweefasencontract een werkbare oplossing? (1^e fase ontwerp tot Definitief Ontwerp; 2^e fase Engineer, Build, Maintain).

9. De banken

Vraag: Wat is rol van de banken (met inbegrip van de rol van de Lenders' Technical Advisors) binnen DBFMO? Wat zijn de (positieve en negatieve) effecten daarvan voor het risicomangement?

Aandachtspunten:

- Welke effecten heeft de rol van de banken op tijd, beschikbaarheid, samenwerking, flexibiliteit, kwaliteit en innovatie?
- Compenseren financiers hun risico's in de M&O fase door hoge opslagen vanaf het begin, leidend tot veel variatie in de financiële performance overall?
- In hoeverre zijn banken en/of investeerders noodzakelijk voor het slagen van de DBFMO-contractvorm?

10. Lessen en toekomst DBFMO

Vraag 1: Zijn de gerealiseerde projecten achteraf alle geschikt geweest voor DBFMO? Wat maakt DBFMO geschikt/minder geschikt voor projecten en vice versa? Wat zijn de alternatieven voor DBFMO?

Vraag 2: Wat heeft DBFMO betekend voor de manier waarop uw bedrijf/de sector is georganiseerd en functioneert? Wat zijn implicaties van het loslaten van DBFMO-contracten voor Projecten/ bedrijven /de sector?

Vraag 3: Welke lessen kunnen we leren van de afgelopen 15 jaar DBFMO? Welke adviezen zijn er voor de toekomst?

Dank voor uw medewerking. Het transcript wordt aan u door mij zsm toegestuurd, samen met het zg. Informed Consent formulier waarmee u aangeeft dat u weet aan welk onderzoek u heeft deelgenomen en toestemming geeft om de resultaten van het interview, in ons onderzoek te benutten. U kunt het formulier ondertekend terugsturen, of een mailtje sturen dat u akkoord bent met de inhoud van het Informed Consent formulier.

⁵ Special Purpose Company (SPC) sluit het DBFM(O)-contract met een publieke partij, de opdrachtgever. En het is ook de SPC die financiering aantrekt om het project te realiseren. Deze financiering wordt afgelost met de betalingen die de opdrachtgever, vanaf oplevering doet aan de SPC (PPSupport, 2014). De SPC sluit sub-contracten af met een EPC en een MTC.

⁶ Engineering, Procurement and Construction Company (EPC) voert het ontwerp en de bouw van de infrastructuur en/of het gebouw uit.

⁷ Maintenance Company (MTC) is verantwoordelijk voor het onderhoud.

Bijlage 6

Informed consent formulier

| | | |
|---|--|-------------------------|
| Naam van het onderzoeksproject | Evaluatie ervaringen met DBFMO voor huisvestingsprojecten. Een onderzoek in opdracht van het Rijksvastgoedbedrijf en Bouwend Nederland. | |
| Doel van het onderzoek | Dit onderzoek wordt geleid door prof.dr. G.R. Teisman. U bent van harte uitgenodigd om deel te nemen aan dit onderzoek. Het doel van dit onderzoek is te evalueren in hoeverre de verwachtingen over DBFMO-contracten bij de realisatie van huisvestingsprojecten zijn gerealiseerd. | |
| Gang van zaken tijdens het onderzoek | U neemt deel aan een interview waarin aan u vragen zullen worden gesteld over de praktijk van het werken met DBFMO-projecten. Een voorbeeld van een typische vraag die u zal worden gesteld: "Wat is de invloed geweest van het DBFMO-contract op het verloop van de projectontwikkeling en de beheer en operations fase"? Tijdens het interview zal, aan de hand van een topic list, dieper worden ingegaan op dit onderwerp. Als u het goed vindt zal van het interview zal een audio-opname worden gemaakt, zodat het gesprek later letterlijk kan worden uitgewerkt. Dit transcript wordt vervolgens gebruikt in het verdere onderzoek. | |
| Potentiële risico's en ongemakken | In het gesprek kan het zijn dat er gevoelige informatie aan de orde komt. Bijvoorbeeld over het functioneren van partijen of de financiële performance van het project of betrokken bedrijven. U hoeft geen vragen te beantwoorden die u niet wilt beantwoorden. Uw deelname is vrijwillig en u kunt uw deelname op elk gewenst moment stoppen. | |
| Vertrouwelijkheid van gegevens | <p>Uw privacy is en blijft maximaal beschermd. Er wordt geen vertrouwelijke informatie of persoonsgegevens van of over u naar buiten gebracht. Interviewverslagen en door u vermelde gegevens zullen anoniem in de analyse en rapportage worden verwerkt, opdat deze niet herleidbaar zijn tot personen, projecten of bedrijven.</p> <p>De audio-opnamen, formulieren en andere documenten die in het kader van deze studie worden gemaakt of verzameld, worden opgeslagen op een beveiligde locatie bij GovernEUR van de Erasmus Universiteit Rotterdam en op de beveiligde (versleutelde) computers van de onderzoekers.</p> <p>De onderzoeksgegevens worden indien nodig (bijvoorbeeld voor een controle op wetenschappelijke integriteit) en alleen in anonieme vorm ter beschikking gesteld aan personen buiten de onderzoeksgroep; in dit geval aan een onderzoekscommissie van de Erasmus Universiteit Rotterdam die hiertoe bevoegdheden heeft.</p> | |
| Vrijwilligheid | <p>Deelname aan dit onderzoek is geheel vrijwillig. U kunt als deelnemer uw medewerking aan het onderzoek te allen tijde stoppen, of weigeren dat uw gegevens voor het onderzoek mogen worden gebruikt, zonder opgaaf van redenen.</p> <p>Als u vragen of klachten heeft, of een vorm van schade of ongemak vanwege het onderzoek, neemt u dan aub contact op met de projectleider: dr. Mike Duijn, duijn@essb.eur.nl</p> | |
| Toestemmings-verklaring | <p>Het doel van dit document is om de voorwaarden van uw deelname aan het project vast te leggen.</p> <p>Met uw ondertekening van dit document geeft u aan dat u goed bent geïnformeerd over het onderzoek, de manier waarop de onderzoeksgegevens worden verzameld, gebruikt en behandeld. U geeft aan dat u vrijwillig akkoord gaat met uw deelname aan dit onderzoek. U ontvangt een kopie van dit ondertekende toestemmingsformulier.</p> <p>Ik ga akkoord met deelname aan dit onderzoeksproject.</p> <ul style="list-style-type: none"> Ik heb de uitdrukkelijke garantie gekregen dat de onderzoeksleider er zorg voor draagt dat gegevens door mij versterkt anoniem worden behandeld en niet herleidbaar zijn in door het onderzoek naar buiten gebrachte gegevens, rapporten of artikelen. Mijn privacy is gewaarborgd als deelnemer aan dit onderzoek. Ik heb dit formulier gelezen en begrepen. Al mijn vragen zijn naar mijn tevredenheid beantwoord en ik ben vrijwillig akkoord met deelname aan dit onderzoek. | |
| Handtekening en datum | Naam Deelnemer | Naam Onderzoeker |
| | Handtekening | Handtekening |
| | Datum | Datum |

Bijlage 7

Referenties

- Algemene Rekenkamer. (2013, mei). Contractmanagement bij DBFMO-projecten. <https://www.rekenkamer.nl/binaries/rekenkamer/documenten/rapporten/2013/06/06/contractmanagement-bij-dbfmo-projecten/Rapport+Contractmanagement+bijDBFMO-projecten.pdf>
- Chao, A. M. B. (2017). Nieuwe manieren van integraal contracteren in het post-DBFMO tijdperk: een indruk vanuit de praktijk. *Tijdschrift voor Bouwrecht*, 2017(114). <https://www.linkedin.com/pulse/nieuwe-manieren-van-integraal-contracteren-het-post-dbfmo-andrea-chao/?originalSubdomain=nl>
- Feijen, M. (2021, 1 februari). *De toekomst van geïntegreerde contracten – BouwRegieNetwerk Nederland*. BouwRegieNetwerk. Geraadpleegd op 11 augustus 2022, van <https://www.bouwregienetwerk.nl/de-toekomst-van-geintegreerde-contracten-somber-of-glanzend/>
- Fokkema, E. C. (2009, februari). *Nederlandse ervaringen met DBFMO contracten en veranderingen voor de architect*. EGM Architecten bv. <https://docplayer.nl/69114211-Nederlandse-ervaringen-met-dbfmo-contracten-en-veranderingen-voor-de-architect.html>
- Hamdan, Y., Barendregt, E., Hamdan, M., Veekman, W., Jacobs, M., Feijen, M., Van der Hoogt, T., Moolhuizen, M., De Win, R., Van der Kroef, F., Van Wassenauer, A., & Van Rooijen, L. (2014). DBFM(O) voor decentrale overheden - Een praktische reisgids voor de wereld van DBFM(O). PIANOo. <https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/reisgidsdbfmvoordecentraleoverheden.pdf>
- Hertogh, M., & Hombergen, L. (2018, 28 november). *Schaf wurgcontracten dbfm af, Engeland deed het al*. Cobouw. Geraadpleegd op 11 augustus 2022, van <https://www.cobouw.nl/267351/schaf-wurgcontracten-dbfm-af-engeland-deed-het-al>
- Kenniscentrum PPS. (2006). Voorbeeld DBFM Contract. PIANOo. https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/xi_voorbeeld-dbfm-contractf-1.pdf
- Koppenjan, J. F. M., Klijn, E. H., Duijn, M., Klaassen, H. L., Van Meerkerk, I. F., Metselaar, S. A., Warsen, R., & Verweij, S. (2020, oktober). *Leren van 15 jaar DBFM-projecten bij RWS*. Rijkswaterstaat en Bouwend Nederland. <https://www.eur.nl/essb/media/2020-10-dbfmeindrapport15digitaal>
- Ministerie van Financiën. (2016). Voortgangsrapportage DBFM(O) 2016/2017. https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2016/10/03/bijlage-voortgangsrapportage-dbfm-o-2016-2017/Voortgangsrapportage+DBFM%28O%29+2016-2017_1.pdf
- Moolhuizen, M. A., & Te Brake, K. K. S. (2015). De DBFMO-overeenkomst voor huisvestingsprojecten ontrafeld. *Tijdschrift voor Bouwrecht*, 2015(112), 668–683. <https://www.recht.nl/exit.html?id=230372&url=https%3A%2F%2Fwww.vandoorne.com%2Fglobalassets%2Fpublicaties%2F2-015%2Fq3%2Fdedbfmoovereenkomstvoorhuisvestingsprojectenontrafeld.pdf>
- Redactie PPS Netwerk NL. (2021, 15 februari). *PPS op zijn retour bij Rijkswaterstaat en Rijksvastgoedbedrijf? Juist niet!* PPS Netwerk Nederland. Geraadpleegd op 11 augustus 2022, van <https://www.ppsnetwerk.nl/pps-op-zijn-retour-juist-niet/>
- Straub, A., Prins, M., & Hansen, R. (2012). Innovative Solutions in Dutch DBFMO Projects. *Architecture Science*, 5(6), 49–66. <https://repository.tudelft.nl/islandora/object/uuid:810a53a0-118b-4d15-8f29-b87739502458/data-stream/OBJ/download>
- Van den Hurk, M., & Siemiatycki, M. (2018). Public-Private Partnerships and the Design Process: Consequences for Architects and City Building. *International Journal of Urban and Regional Research*, 42(4), 704–722. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12629>



Dit is een gezamenlijke uitgave van het Rijksvastgoedbedrijf
en Koninklijke Bouwend Nederland.

December 2022

www.rijksvastgoedbedrijf.nl