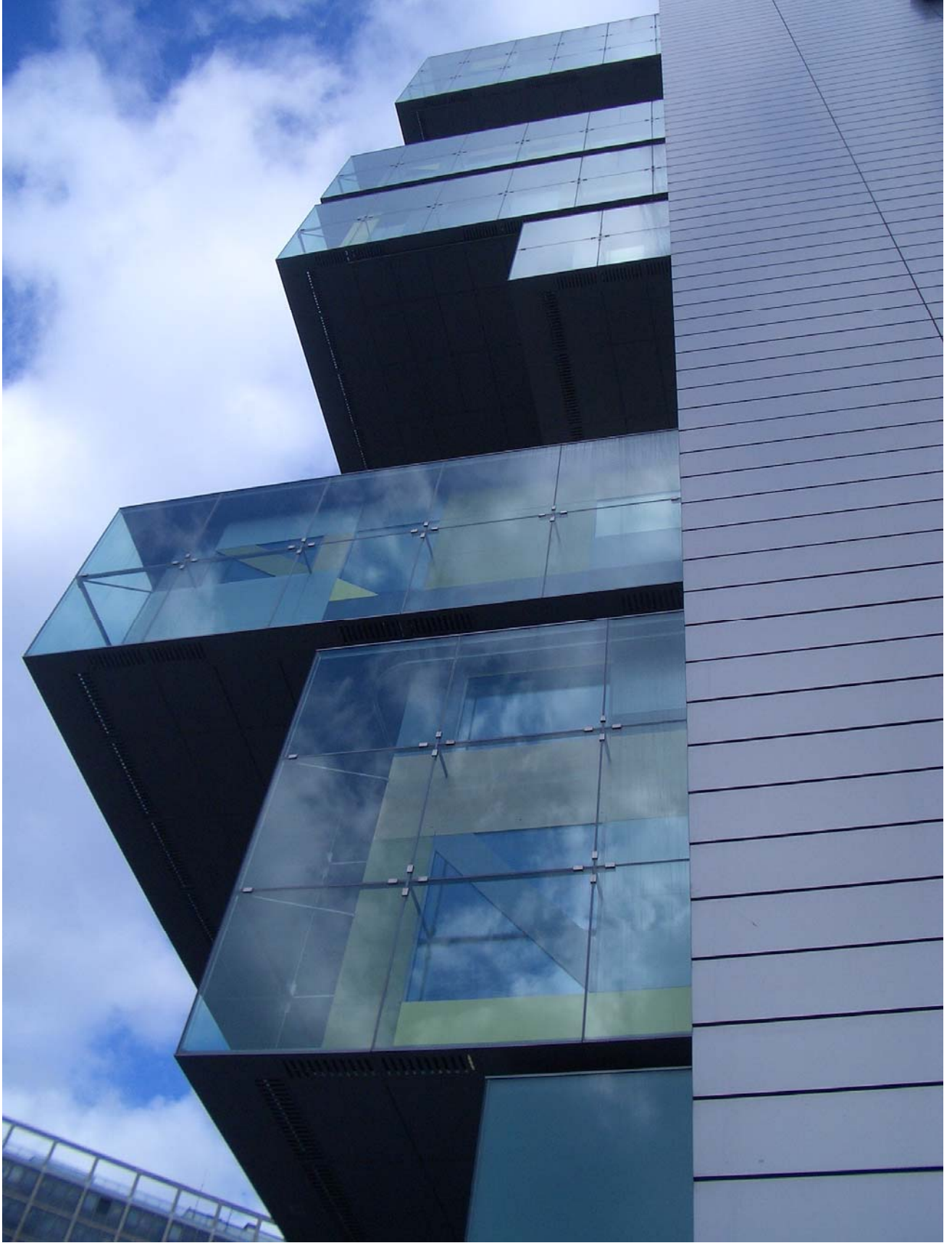


Masterdissertation MSc REM Mastercourse deeltijd 2007-2009

Miranda Maarssen-van Veenendaal tutor: J.Th.M. van den Hogen



PPS in vastgoed: kans of kruis?

Onderzoek naar het effect van
DBFMO-contracten op een vastgoedportefeuille

PPS in vastgoed: kans of kruis?

Onderzoek naar het effect van
DBFMO-contracten op een vastgoedportefeuille

Master Dissertation van	Miranda Maarssen-van Veenendaal
Opleiding	Master Real Estate Management Saxion Deventer & Greenwich University London
Tutor	Dhr. J.Th. M. van den Hogen Msc REM
Uit te voeren bij	Rijkswaterstaat Corporate Dienst Griffoenlaan 2 3526 LA Utrecht
Contact Rijkswaterstaat	Dhr. drs. D.J. Jonker
Datum	15 augustus 2009

Voorwoord

In 2005 heeft het kabinet besloten dat bij een investering in vastgoed van minimaal € 25 miljoen, aanbesteding en realisatie met Publiek Private Samenwerking (PPS) tot stand komt. PPS is een constructie waarin overheid (“publiek”) als opdrachtgever op basis van functionele specificaties aan marktpartijen (“privaat”) vraagt om een gebouw of complex te ontwerpen, te financieren, te bouwen en te exploiteren en onderhouden (DBFMO). Het principe van PPS is dat nieuwe huisvesting uitgevraagd wordt op basis van functionele specificaties (*wat*), waarbij de opdrachtnemer de ruimte krijgt om dit in een ontwerp uit te werken (*hoe*) en dat de looptijd van het samenwerkingsverband minimaal 20 jaar is. Motivatie van het kabinet om voor deze contractvorm te kiezen is een verwachte kwaliteitsimpuls, betere risicobeheersing en bevordering marktwerking.

Het proces van PPS is nieuw voor alle betrokken partijen, effecten van een DBFMO-contract in vastgoed op lange termijn zijn niet bekend. Dit leidt tot een (nog) beperkt vertrouwen in PPS bij betrokken partijen: biedt PPS een kans op synergie, efficiency en kwaliteitsverbetering of is het door de lange contractduur, afwijking op de eigen vastgoedportefeuille en inflexibiliteit een kruis dat de departementen moeten dragen? Verkennende gesprekken met departementen leren dat het kruis zwaarder lijkt te wegen dan de kans die PPS biedt. Naar mijn mening wordt deze teneur veroorzaakt door te weinig kennis van het proces van PPS, onvoldoende beheersing van de techniek van het functioneel specificeren, onvoldoende zicht op het resultaat op lange termijn en teveel een “wij-zij” cultuur tussen publiek en privaat, alsook tussen de departementen en de Rijksgebouwendienst als facilitator van het aanbestedingsproces. Reden voor mij om in het kader van mijn Masterdissertation Real Estate Management te onderzoeken welke invloed PPS heeft op de vastgoedportefeuille van departementen, op welke wijze deze ervaren worden en op welke wijze hierop geanticipeerd kan worden. De resultaten van het onderzoek dienen als discussiestuk binnen de rijksoverheid. Daarnaast geef ik handreikingen om de inpasbaarheid in de vastgoedportefeuilles te vergroten, in het bijzonder voor mijn werkgever en opdrachtgever, Rijkswaterstaat. Het onderzoeksrapport is een tweeluik: het bevat een algemeen onderzoek dat toepasbaar is voor de hele rijksoverheid en marktpartijen, en een op Rijkswaterstaat geënt onderzoek dat handreikingen biedt om de vastgoedportefeuille voor dit departement “PPS-proof” te maken. Het onderzoeksrapport wordt aan Rijkswaterstaat aangeboden, en gaat daarna aangeboden worden aan de andere departementen en aan marktpartijen. Dit is een nadrukkelijke wens van Rijkswaterstaat: kennis delen met andere departementen om de kansen van PPS te benutten en op mogelijke negatieve effecten te anticiperen.

Ik heb een jaar besteed aan het onderzoek en het schrijven van het onderzoeksrapport. Een jaar dat ik niet had kunnen volbrengen zonder de steun van mijn omgeving. Ik wil daarvoor als eerste mijn echtgenoot Fred en mijn zoon Dave bedanken: hun onvoorwaardelijke geloof in mama en de vele uren die zij het zonder mij hebben moeten stellen hebben mij veel gedaan. Ik heb tranen gelaten omdat ik niet meer tijd voor ze had, maar ze hebben me door iedere dip heen gesleept.

Het onderzoek had verder niet tot stand kunnen komen zonder de bijdrage van de departementen Financiën, Justitie, Belastingdienst, Rijksgebouwendienst en Rijkswaterstaat, dus een woord van dank aan de geïnterviewden en andere betrokkenen is hier op zijn plaats. Tot slot bedank ik mijn tutor vanuit de opleiding, Jan van den Hogen, voor zijn begeleiding: met een paar korte aanwijzingen en een rotsvast vertrouwen in een goede afloop heeft hij een waardevolle bijdrage geleverd aan mijn prestatie.

Zijnde wie ik ben, sluit ik mijn onderzoeksrapport af met een persoonlijk statement waarin ik mijn mening over “PPS in vastgoed: kans of kruis?” geef en noem ik een aantal suggesties voor vervolgonderzoek.

Miranda Maarssen-van Veenendaal
Leersum, augustus 2009

Managementsamenvatting

Publiek Private Samenwerking (PPS) is een samenwerkingsvorm die in 2005 zijn intrede heeft gedaan in de Nederlandse vastgoedwereld. PPS in vastgoed is een constructie waarin overheid (“publiek”) als opdrachtgever op basis van functionele specificaties aan marktpartijen (“privaat”) vraagt om een gebouw te ontwerpen, te financieren, te bouwen en te exploiteren en onderhouden (DBFMO).

Nieuwe rijkshuisvesting in PPS wordt uitgevraagd wordt op basis van functionele specificaties (*wat*), waarbij de opdrachtnemer de ruimte krijgt om dit in een ontwerp uit te werken (*hoe*). De looptijd van het samenwerkingsverband is minimaal 20 jaar. Kwaliteitsimpuls, betere risicobeheersing en bevordering marktwerking zijn voor het kabinet aanleiding geweest om bij investeringen van minimaal € 25 miljoen in vastgoed PPS als werkvorm verplicht te stellen.

Departement hebben incidenteel een huisvestingsplan of –kader, aanvullend op of passend binnen het rijkshuisvestingsstelsel. Het primaire proces van deze departementen vraagt om specifieke functionele en/of technische eisen. Realisatie van huisvesting voor deze rijksdiensten met PPS komt in een spanningsveld terecht: vanuit het primaire proces gelden restricties aan vorm, uitstraling en gebruik waarmee de creativiteit die aan het inschrijvende consortium wordt gevraagd, op voorhand beperkt wordt. Laat een opdrachtgever deze restricties echter varen, dan bestaat de kans dat het resultaat niet past binnen de huisvestingskaders en vormt het een op zich zelf staand object binnen de portefeuille. De vorm en het gebruik van dit op zichzelf staande object kan daarnaast in de exploitatiefase van het DBFMO-contract kwalitatief afwijken van de uniforme dienstverlening van de organisatie.

Literatuuronderzoek en het praktijkonderzoek tonen aan dat met PPS gerealiseerd vastgoed een solitair pand is in de bestaande vastgoedportefeuille. De theorie wijst uit dat functioneel specificeren leidt tot een onzekere uitkomst (oplossing) die niet per definitie in de bestaande portefeuille past.

Praktijkonderzoek geeft aan dat met name de exploitatie van dit vastgoed afwijkt van de exploitatie van de rest van de portefeuille, ondanks functionele specificaties en eisen die de aansluiting hierop hadden moeten realiseren. Tevens heeft geen van de departementen een volwaardige vastgoed- en exploitatiestrategie geformuleerd. Het onderzoek toont aan dat ondanks een juiste formulering van outputspecificaties, er geen 100% aansluiting op de bestaande vastgoedportefeuille van de opdrachtgever is. Een algemeen gevormd en goed functionerend denkkader voor functioneel specificeren is niet aanwezig bij opdrachtgevers hetgeen een juiste formulering van outputspecificaties extra bemoeilijkt. Het praktijkonderzoek onderschrijft deze laatste stelling: Justitie, Financiën en in mindere mate de Belastingdienst hebben op voorhand onvoldoende kunnen inschatten wat de ontstane afwijking zou kunnen zijn en hebben daardoor dit aspect niet juist mee kunnen nemen in de outputspecificaties. Anderzijds wordt door met name de Rijksgebouwendienst en Rijkswaterstaat de eventueel ontstane afwijking niet als een nadelig effect gezien: het biedt ook kansen om de door de opdrachtnemer gekozen oplossingen voor de rest van de portefeuille te gebruiken.

Om vastgoed dat met PPS gerealiseerd is te laten aansluiten op de vastgoedportefeuille dient aan een aantal voorwaarden te worden voldaan: het hebben van een heldere vastgoed- en exploitatiestrategie die als basis dient voor het formuleren van outputspecificaties, vertrouwen tonen in en ruimte bieden aan de markt door functioneel te specificeren binnen de kaders van de eigen strategie, en de scope van de aanbesteding zo breed mogelijk te houden door zoveel mogelijk aspecten van dienstverlening mee aan te besteden. Uitsluitingen in dienstverlening op de scope vragen om extra aandacht om gedurende de gehele looptijd van het DBFMO-contract aansluiting op dit contract te borgen. Samenwerking in het PPS-proces dient gestimuleerd te worden door gezamenlijke huisvesting van het projectteam, een open en transparante werkhouding van alle betrokkenen en een open en transparante besluitvorming van de aanbestedende partij. Een goede aanbestedingsstrategie en bijbehorend ambitiedocument is daarin onmisbaar. Tot slot dienen de geleerde lessen vanaf 2005 gedeeld te worden tussen “publiek” en “privaat” en tussen en binnen departementen onderling: op deze wijze wordt PPS in vastgoed een kans in plaats van kruis.

Management summary

Public Private Partnership (PPP) is a collaboration that was introduced in terms of Real Estate in the Netherlands in 2005. PPP in Real Estate is an approach in which the government (“public”) as customer, based on functional specifications, invites the market (“private”) to not only design a building, but to finance, build, maintain and operate it as well (DBFMO). New government accommodation with PPP is based on functional specifications (*what*), the selected consortium is given the time and space to work these out in an overall design (*how*). The term of the collaboration in PPS is minimal 20 years. Qualities impulse, more risk control and improved market forces have been the main motivation for the government to oblige departments to apply the method of PPP at investments in Real Estate of € 25 million or more.

Departments incidental have their own housing plan or –scope, additional to or fitting in the government housing plan. The primary processes of these departments asks for specific functional and technical demands. Realization of Real Estate for these departments with PPP will instantly put a strain on the process: the restrictions of the primary process on form, presentation and usage reduces the creativity that the consortium is asked to use and deliver already in advance. Are these restrictions being omitted however, the result may not fit in to the departments’ housing plan or-scope and become an object on its own in the departments Real Estate portfolio. The form or shape and the use of this solitary object can deviate in quality during the operate phase of the DBFMO-contract from the uniformed services of the organization.

Literature and practical search prove that with PPP completed Real Estate is an solitary building in the existing Real Estate portfolio of a department. Literature teaches that functional specifications lead to an uncertain outcome that may not fit into the departments portfolio. Practical search brings out that the operate of this Real Estate object in particularly deviates from the operate of the other buildings part of the portfolio, despite functional specifications and restrictions that should have brought them in alignment. Further, none of the departments has a sound Real Estate or Facility Management strategy. Research proves that in spite of a correct phrasing of output specifications, a 100% alignment to the existing portfolio is hardly ever achieved. A general formed and proper functioning thinking frame for functional specifying does not yet exist at clients and makes a correct output specification even more difficult to create. Practical search endorses this proposition: the departments of Justice, Finance and with less impact the tax authorities, haven’t been able to judge in front what could be possible deviations and therefore could not take these aspects into account in the output specifications. On the other hand are these deviations considered chances for innovation and optimization for the complete portfolio by the Government Building Agency and the Directorate General for public works and water management.

To realize Real Estate with PPP and bring it in alignment with the complete Real Estate portfolio, several requirements need to be fulfilled: a lucid Real Estate and Facility Management strategy which will be the foundation for the output specifications, confidence in and giving space to the consortium by specifying functional within the scope of your own strategy, keeping the scope of the PPP as broad as possible by taking as many aspects of services as possible into the DBFMO-contract. Exclusions in services mean extra attention to assure that these services are in alignment with the DBFMO-contract during the full term of this contract. Cooperation in the PPP approach needs to be stimulated by combined accommodation of the project team, an open and transparent attitude for all involved and an open and lucid decision making from the tendering party. A solid tender strategy and accompanying ambition document is a prerequisite. Finally, the lessons learned since PPP made his entry in Real Estate in the Netherlands, should be shared between “public” en “private” and between and within departments: on this manner PPP in Real Estate will become a chance instead of a cross.

Begrippen en afkortingen

BVO	Bruto Vloer Oppervlakte <i>de vloeroppervlakte van de ruimte, dan wel van meerdere ruimten van een vastgoedobject gemeten (volgens NEN 2580) op vloerniveau langs de buitenomtrek van de (buitenste) opgaande scheidingsconstructie, die de desbetreffende ruimte(n) omhullen</i>
DBFMO	Design, Build, Finance, Maintenance, Operate <i>Geïntegreerde contractvorm</i>
CREM	Corporate Real Estate Management
EPC	Energie Prestatie Coëfficiënt <i>een rekeneenheid die aangeeft wat de energieprestaties van een gebouw zijn</i>
FM	Facility Management
FTE	Fulltime Equivalent <i>een rekeneenheid die aangeeft hoeveel fulltime formatieplaatsen in een organisatie aanwezig zijn</i>
MOP	Meerjaren Onderhouds Prognose
RE	Real Estate
PDC	Producten- en Diensten Catalogus
PPC	Public Private Comparator
PPS	Publiek Private Samenwerking
PSC	Public Sector Comparator (doelmatigheidsberekening PPS versus traditioneel)
RWS	Rijkswaterstaat; agentschap van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat
TFM	Total Facility Management <i>Integrale uitbesteding van Facility Management</i>
VMC	Verkeersmanagementcentrale <i>regelt het verkeer op alle rijks- en/of vaarwegen in een regio, verzorgt de incidentmeldingen op de provinciale (vaar)wegen in de regio en bedient en bewaakt op afstand tunnels en bruggen</i>

Inhoud

Voorwoord	3
Managementsamenvatting	3
Management summery	5
Begrippen en afkortingen.....	6
Deel I	
1 Inleiding	10
1.1 Projectkader en onderzoeksstrategie	10
1.2 Probleemstelling.....	11
1.3 Doelstelling.....	11
1.4 Hypothesen	11
1.5 Afbakening.....	11
1.6 Onderzoeksoptiek	12
1.7 Onderzoeksoptiek.....	12
1.8 Vraagstelling.....	14
2 Introductie PPS in termen van vastgoed	17
2.1 Kenmerken DBFM-fase vastgoed met PPS versus de traditionele aanpak	21
2.1.1 Design	23
2.1.2 Build.....	24
2.1.3 Finance	25
2.1.4 Maintenance.....	25
2.2 Kenmerken Operate-fase vastgoed met PPS versus de traditionele aanpak.....	26
2.2.1 Integraal Facility Management binnen de rijksoverheid.....	27
2.2.2 Trends en ontwikkelingen in integraal Facility Management binnen de rijksoverheid	28
2.2.3 PPS versus Total Facility Management.....	30
3 Aanbestedingsstrategie bij toepassing van PPS bij vastgoed	32
3.1 Ambitiedocument.....	33
3.2 Outputspecificaties.....	35
4 Ervaringen met PPS in Real Estate	38
4.1 Bestaande vastgoedportefeuille en exploitatie in relatie tot PPS.....	38
4.1.1 Ervaringen met PPS bij Ministerie van Financiën	38
4.1.2 Ervaringen met PPS bij Belastingdienst.....	40
4.1.3 Ervaringen met PPS bij Ministerie van Justitie	42
4.1.4 Ervaringen met PPS bij Rijkswaterstaat.....	44
4.1.5 Ervaringen met PPS bij Rijksgebouwendienst	46
4.1.6 Hoofdpijnen ervaringen met PPS	50
4.2 Proces realisatie van vastgoed met PPS.....	51
4.2.1 Proces PPS in vastgoed bij Financiën.....	51
4.2.2 Proces PPS in vastgoed bij Belastingdienst	51
4.2.3 Proces PPS in vastgoed bij Justitie.....	52

4.2.4	Proces PPS in vastgoed bij Rijkswaterstaat	53
4.2.5	Proces PPS in vastgoed bij Rijksgebouwendienst.....	53
4.2.6	Hoofdlijnen proces PPS in vastgoed	55
5	Conclusies	57
6	Aanbevelingen	60
Deel II		
1	Inleiding	63
1.2	Probleemstelling.....	63
1.3	Doelstelling.....	63
1.4	Onderzoeksoptiek	63
1.5	Vraagstelling	64
2	Introductie Rijkswaterstaat	66
2.1	Organogram.....	66
2.2	Missie, visie, doelen	66
2.3	Rijkswaterstaat Corporate dienst.....	67
2.4	Corporate Real Estate Management bij Rijkswaterstaat	68
3	Huisvestingsportefeuille Rijkswaterstaat	69
3.1	Portefeuillemanagement	69
4	PPS in vastgoed bij Rijkswaterstaat	71
4.1	Ervaringen PPS in vastgoed Rijkswaterstaat	71
4.2	Visie op PPS in vastgoed bij Rijkswaterstaat	72
5	Conclusies en aanbevelingen.....	74
5.1	Conclusies	74
5.2	Aanbevelingen.....	75
Author's final statement		77
Mogelijkheden voor vervolgonderzoek		77
Literatuur.....		78
Bijlage 1	Geïnterviewde personen	81
Bijlage 2	Rijkshuisvestingsstelsel	82
Bijlage 3	Voorbeeld ambitiedocument	91
Bijlage 4	Voorbeeld outputspecificatie.....	100
Bijlage 5	Sturingsmodel Vastgoed Rijkswaterstaat.....	107
Bijlage 6	Samenvatting onderzoek kantorensector Rijkswaterstaat	110

PPS in vastgoed: kans of kruis?

Deel I

Onderzoek naar het effect van
DBFMO-contracten op een vastgoedportefeuille

1 Inleiding

Rijkshuisvesting wordt gerealiseerd volgens strakke wet- en regelgeving. Departementen die een huisvestingsvraagstuk hebben op te lossen stellen hun vraag aan de Rijksgebouwendienst, agentschap van het Ministerie van VROM (Boot, 2006). De geldende spelregels voor rijkshuisvesting zijn vastgelegd in het rijkshuisvestingsstelsel, de departementen kunnen daar slechts in bijzondere omstandigheden van afwijken (Ministerie van Financiën, 2000). Eén van de meest recente aanscherpingen van het rijkshuisvestingsstelsel is de verplichting om bij een investering van meer dan € 25 miljoen, aanbesteding en realisatie door middel van Publiek Private Samenwerking tot stand te laten komen (Rijksgebouwendienst, 2005). Wat de effecten van deze maatregel zijn op de bestaande en toekomstige vastgoedportefeuilles van een departement, wordt door dit onderzoek in kaart gebracht, naast mogelijke maatregelen die daar anticiperend op kunnen worden ondernomen.

Het onderzoek is een tweeluik: deze inleiding beschrijft uit welke elementen deel I is opgebouwd. Deel II, waarin meer specifiek op de situatie bij Rijkswaterstaat wordt ingegaan, volgt op bladzijde 63.

Deel I van het onderzoek beschrijft in algemene zin wat de theorie over Publiek Private Samenwerking (PPS) aangeeft in relatie tot de vastgoedportefeuille van departementen. Tevens worden in dit eerste deel van het onderzoek de ervaringen van departementen met PPS beschreven. In dit eerste hoofdstuk wordt de probleemstelling en opbouw van het onderzoek beschreven, een uitgebreide leeswijzer voor deel I is te vinden op bladzijde 16. De resultaten van het literatuuronderzoek worden in hoofdstuk 2 weergegeven, opgesplitst in het vergelijk tussen PPS en traditioneel bouwen in de fasen Design, Build, Finance en Maintenance, en het vergelijk tussen PPS en traditioneel bouwen in de fase Operate. In hoofdstuk 3 volgen de resultaten van het literatuuronderzoek naar de aanbestedingsstrategie, inclusief een beschrijving van het ambitiedocument en de systematiek van outputspecificaties. De ervaringen met PPS van de departementen (Ministeries van Financiën en Justitie, Belastingdienst, Rijkswaterstaat en Rijksgebouwendienst) volgen in hoofdstuk 4, waarna in hoofdstuk 5 conclusies van het gehele onderzoek worden weergegeven. In hoofdstuk 6 volgen tenslotte de aanbevelingen voor deel I van het onderzoek naar de inpasbaarheid van met PPS gerealiseerd vastgoed in de vastgoedportefeuille van een departement.

1.1 Projectkader en onderzoeksstrategie

Het kabinetsbesluit om bij huisvestingsprojecten met een investering van meer dan € 25 miljoen de verplichting op te leggen aan departementen om dit bij voorkeur door middel van een Publiek-Private Samenwerking (PPS) te realiseren, is van invloed op de vastgoedportefeuille van departementen (Hemmen, 2005).

Een aantal departementen heeft een eigen visie op huisvesting, waarin onder meer de keus voor huur- of eigendomspanden is opgenomen en de wijze van aanbesteden (Iersel, 2005). Het rijkshuisvestingsstelsel geeft richting aan de huisvestingsvisie van departementen, de verplichting om bij een investering boven een bedrag van € 25 miljoen is daar sinds 2005 onderdeel van. Departementen zullen daar in hun huisvestingsvisie rekening mee moeten houden. Door het relatief onbekende van PPS en het innovatieve karakter van PPS dat geen zekere uitkomst over het te realiseren vastgoed biedt, is dit een lastig kader voor departementen (Van der Schaaf, 2002 en Klijn, 2006).

Er zijn ten tijde van dit onderzoek circa tien huisvestingsprojecten binnen de Rijksoverheid die volgens een PPS-constructie worden c.q. zijn gerealiseerd. Een aantal departementen krijgt daardoor in aanvulling op hun bestaande vastgoedportefeuille, één of meer panden die op een niet-traditionele wijze zijn ontworpen, gerealiseerd en worden geëxploiteerd. In de praktijk heeft dit in

een aantal gevallen geleid tot een afwijking op de bestaande vastgoedportefeuille in uitstraling en exploitatie (Heun, 2005 en Johanisse en Coenen, 2000).

Verkennde gesprekken met vertegenwoordigers van de departementen Financiën, Verkeer en Waterstaat en Justitie bevestigen de veronderstelling dat departementen worstelen met het inpassen van met PPS gerealiseerd vastgoed in het bestaande huisvestingsproces. Met name bij Financiën en Verkeer en Waterstaat geldt dit eveneens voor de bestaande portefeuille. Dit wordt veroorzaakt door een gebrek aan ervaring en kennis van PPS (Bergsma, 2007) waardoor het optimaal benutten van de kansen van PPS nog niet gerealiseerd wordt (Wassenaer, 2005 en Jacobs, 2007).

Biedt de contractvorm PPS een kans op synergie, efficiency en kwaliteitsverbetering of is het door de lange contractduur, afwijking op de eigen vastgoedportefeuille en inflexibiliteit een kruis dat de departementen moeten dragen?

Een onderzoek naar de invloed van de toepassing van PPS in de realisatie van huisvestingsprojecten op de vastgoedportefeuille van departementen, is nog niet eerder uitgevoerd.

1.2 Probleemstelling

De wetenschap dat het eindresultaat van door PPS gerealiseerde huisvesting niet op voorhand vaststaat, terwijl de organisatiedoelstellingen vragen om een bepaalde vorm van ondersteuning vanuit de huisvesting, leidt tot de volgende probleemstelling:

“Op welke wijze past met Publiek Private Samenwerking gerealiseerd vastgoed in de vastgoedportefeuillestrategie van een departement?”

1.3 Doelstelling

Beantwoording van de probleemstelling heeft het doel vast te stellen of realisatie van huisvesting met een in principe toch onzekere uitkomst van een PPS-constructie van positieve dan wel negatieve invloed is op een vastgoedstrategie van een departement. Tevens wordt onderzocht of er op enige wijze gestuurd kan worden op aansluiting op de bestaande vastgoedstrategie.

Concreet wordt daarmee de doelstelling van dit onderzoek:

Met Publiek Private Samenwerking te realiseren vastgoed inpassen in de vastgoedportefeuille.

1.4 Hypothesen

Onderstaande hypothesen geven (mede) richting aan het onderzoek:

Doordat de uitvraag bij de opdrachtnemer van outputspecificaties uitgaat in plaats van concreet bestek, is vastgoed dat met een PPS tot stand is gekomen een solitair pand in de bestaande vastgoedportefeuille van een organisatie.

Een juiste formulering van outputspecificaties op de aspecten Design, Build, Maintenance en Operate die de functionaliteit van vastgoed duiden, maakt het mogelijk dat vastgoed dat door PPS tot stand gaat komen, in de bestaande vastgoedportefeuille van de opdrachtgever past.

1.5 Afbakening

Het onderzoek stuurt niet op:

- relevantie en bestaansrecht PPS (geen discussie over PPS an sich);
- relevantie bestaan rijkshuisvestingsstelsel (geen discussie over stelsel an sich)
- financiële en organisatorische haalbaarheid van het stellen van eisen aan de aspecten Design, Build, Finance, Maintenance en Operate;
- daadwerkelijke implementatie van de aanbevelingen in het PPS-proces;

personele en organisatorische consequenties voor een PPS-organisatie als andere eisen worden gesteld aan de aspecten Design, Build, Maintenance en Operate;
de vergelijking van PPS in vastgoed in Nederland ten opzichte van PPS in vastgoed in het buitenland;
de motivatie van de private partijen voor het al dan niet inschrijven op een PPS-uitvraag.

Het onderzoek levert op:

aanbevelingen om vastgoed dat door PPS tot stand komt, in te passen in de bestaande vastgoedportefeuille op de aspecten Design, Build, Finance, Maintenance en Operate;
handreikingen voor het formuleren van outputspecificaties om dit te realiseren;
discussiestuk binnen de rijksoverheid voor inbedding in het PPS-proces voor rijkshuisvesting.

1.6 Onderzoeksoptiek

Het onderzoek is theorie-toetsend van aard. Er wordt verondersteld dat realisatie van vastgoed met een PPS-constructie invloed heeft op de samenstelling en het beheer van de vastgoedportefeuille van departementen. Daarnaast dat met het formuleren van bepaalde outputspecificaties en een aanbestedingsstrategie een bepaalde balans in en standaardisatie van de vastgoedportefeuille gerealiseerd kan worden. Dit geldt voor alle fasen en facetten van een DBFMO-contract.

1.7 Onderzoeksopzet

Fase I

In de eerste fase van het onderzoek, feitelijk al voor de aanvang van het opmaken van het proposal, is gestart met literatuuronderzoek naar het onderwerp PPS in combinatie met vastgoed en vastgoedstrategieën. Waar met name Krumm en Dewulff (2007) zich toespitsen op Corporate Real Estate en het beheren van een vastgoedportefeuille, hebben anderen als Bult-Spiering (2005), Knoester (1987) en Wassenaer (2005) zich meer verdiept in de kenmerken en effecten van PPS. Het snijvlak PPS en vastgoed is door Bergsma (2007), Camps (2001), Van der Schaaf (2002) en Wessels (2004) in beeld gebracht. De combinatie van deze literatuur geeft de verschillende invalshoeken weer van PPS in vastgoed. Het ontbreken van uitspraken over de inpasbaarheid van vastgoed dat door PPS tot stand is gekomen in een bestaande portefeuille is de bevestiging geweest dat onderzoek naar dit issue mogelijk is.

De opgedane kennis en informatie vanuit de literatuur wordt gebruikt om de interviews met sleutelfiguren in fase II toe te kunnen spitsen en verfijnen op de specifieke kenmerken van realisatie van vastgoed met een PPS. De uitkomsten van het literatuuronderzoek worden in dit onderzoek gebruikt om uitkomsten te toetsen.

Fase II

In fase II is gesproken met vertegenwoordigers van de departementen Financiën (inclusief Belastingdienst), Justitie, Verkeer en Waterstaat en de Rijksgebouwendienst, die allen reeds te maken hebben gehad met (voorbereiding van) realisatie van vastgoed door middel van een PPS-constructie. Met hen is gesproken over hun ervaringen met het fenomeen PPS: in hoeverre zijn zij zich vooraf bewust geweest van mogelijke afwijking van dit specifieke deel van hun portefeuille op de rest van de portefeuille. Als zij zich er van de differentiatie bewust waren wat is de motivatie geweest om toch voor PPS te kiezen. Daaraan vooraf gaat overigens de vraag of zij een huisvestingsstrategie hebben opgemaakt, naast een eigen aanbestedingsstrategie. Daarbij is het interessant met hen te bespreken of zij de afwijking van de bestaande portefeuille als een probleem zien, of wellicht juist als een kans. En hoe zien zij dit voor de rest van de contractduur: als een belemmering of als een kans. Deze te interviewen groep mensen vertegenwoordigt *de klant*.

Daarnaast worden een aantal medewerkers van de Rijksgebouwendienst en het Ministerie van Financiën, werkzaam bij het team van PPS + Innovatie (PPS+I) gevraagd hun mening te geven over de probleemstelling van dit onderzoek. Deze partij vertegenwoordigt de *facilitator* bij PPS. Nieuwe gezichtspunten uit deze gesprekken kunnen getoetst worden bij de geïnterviewden van de verschillende departementen.

Tot slot wordt er in fase II met een beperkt aantal private partijen gesproken over de probleemstelling van dit onderzoek. Deze partij vertegenwoordigt de *opdrachtnemende partij* bij PPS. Deze groep, en de vraagstelling aan deze groep, wordt niet primair in het onderzoek opgenomen, maar wordt als toetsende partij ingezet voor de onderbouwing van hypothese 2. *(Een juiste formulering van outputspecificaties op de aspecten Design, Build, Maintenance en Operate die de functionaliteit van vastgoed duiden, maakt het mogelijk dat vastgoed dat door PPS tot stand gaat komen, in de bestaande vastgoedportefeuille van de opdrachtgever past).*

Fase III

In de derde fase worden de gegevens uit de vorige fasen verwerkt en geanalyseerd. Waar nodig worden de uitkomsten getoetst aan de aanwezige literatuur of bij de geïnterviewden. Aan de getoetste uitkomsten worden conclusies verbonden, en waar mogelijk aanbevelingen gedaan om het met PPS te realiseren vastgoed te laten aansluiten op een bestaande vastgoedportefeuille.

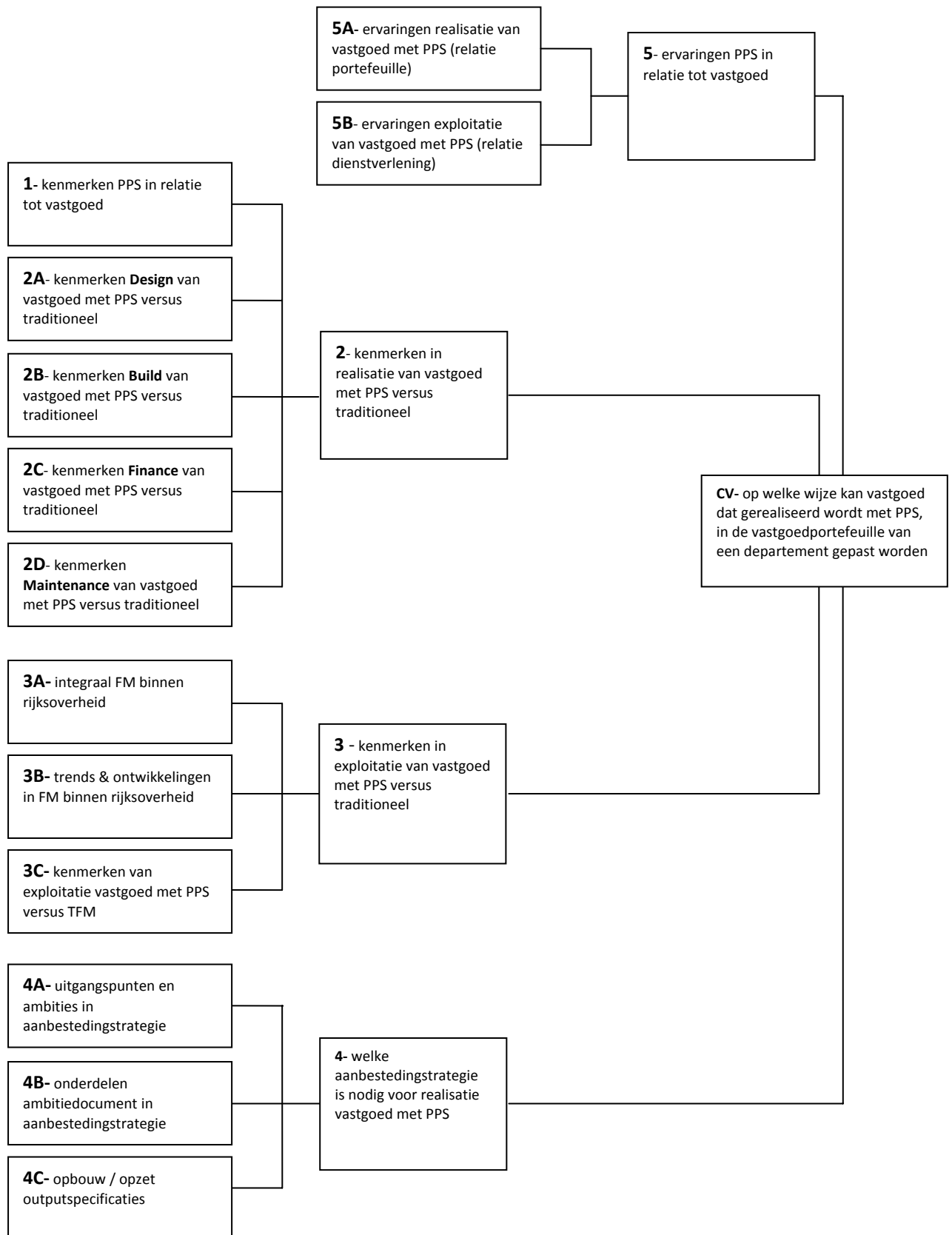
1.8 Vraagstelling

De centrale vraag waarop in dit onderzoek antwoord wordt gegeven is als volgt geformuleerd: *“Op welke wijze past met Publiek Private Samenwerking gerealiseerd vastgoed in de vastgoedportefeuillestrategie van een departement?”*

Het antwoord op de centrale vraag wordt gevonden door antwoord te geven op onderstaande deelvragen:

1. Wat is PPS in termen van vastgoed?
2. Wat zijn kenmerken van realisatie van vastgoed met PPS in vergelijking met een traditionele aanpak?
 - a. Wat zijn kenmerken van de fase Design in met PPS in vergelijking met traditionele aanpak?
 - b. Wat zijn kenmerken van de fase Build in met PPS in vergelijking met traditionele aanpak?
 - c. Wat zijn kenmerken van de fase Finance in met PPS in vergelijking met traditionele aanpak?
 - d. Wat zijn kenmerken van de fase Maintenance in met PPS in vergelijking met traditionele aanpak?
3. Wat zijn kenmerken van exploitatie (fase Operate) van vastgoed met PPS in vergelijking met een traditionele aanpak?
 - a. Op welke wijze is integraal Facility Management georganiseerd binnen de rijksoverheid?
 - b. Wat zijn trends en ontwikkelingen in Facility Management binnen de rijksoverheid?
 - c. Wat zijn kenmerken van exploitatie van vastgoed met PPS in vergelijking met Total Facility Management?
4. Welke aanbestedingstrategie is nodig bij realisatie van PPS in vastgoed?
 - a. Welke uitgangspunten en ambities zijn onderdeel van de aanbestedingstrategie?
 - b. Waaruit is een ambitiedocument (als onderdeel van de aanbestedingsstrategie) opgebouwd?
 - c. Op welke wijze komen outputspecificaties tot stand?
5. Wat zijn de ervaringen met (PPS) in termen van vastgoed?
 - a. Wat is de relatie tot de bestaande vastgoedportefeuille voor ...
 - 1- ... het Ministerie van Financiën bij realisatie van vastgoed met PPS?
 - 2- ... de Belastingdienst bij realisatie van vastgoed met PPS?
 - 3- ... het Ministerie van Justitie bij realisatie van vastgoed met PPS?
 - 4- ... Rijkswaterstaat bij realisatie van vastgoed met PPS?
 - 5- ... de Rijksgebouwendienst bij realisatie van vastgoed met PPS?
 - b. Wat is de relatie tot de bestaande exploitatie voor ...
 - 1- ... het Ministerie van Financiën bij realisatie van vastgoed met PPS?
 - 2- ... de Belastingdienst bij realisatie van vastgoed met PPS?
 - 3- ... het Ministerie van Justitie bij realisatie van vastgoed met PPS?
 - 4- ... Rijkswaterstaat bij realisatie van vastgoed met PPS?
 - 5- ... de Rijksgebouwendienst bij realisatie van vastgoed met PPS?

De deelvragen geven volgens onderstaand schema antwoord op de centrale onderzoeksvraag:



Leeswijzer

De beantwoording van de hoofd- en deelvragen komt in de loop van deel I van deze Master Dissertation naar voren. Om het gericht zoeken naar informatie in de Dissertation te vergemakkelijken, kan de hieronder weergegeven leeswijzer gebruikt worden:

Vraag		Hoofdstuk	Bladzijde
1	Wat is Publiek Private Samenwerking (PPS) in termen van vastgoed	Hoofdstuk 2	17
2	Wat zijn kenmerken van realisatie van vastgoed met PPS in vergelijking met een traditionele aanpak	Hoofdstuk 2.1	21
2A	Wat zijn kenmerken van de fase Design in met PPS in vergelijking met traditionele aanpak	Hoofdstuk 2.1.1	23
2B	Wat zijn kenmerken van de fase Build in met PPS in vergelijking met traditionele aanpak	Hoofdstuk 2.1.2	24
2C	Wat zijn kenmerken van de fase Finance in met PPS in vergelijking met traditionele aanpak	Hoofdstuk 2.1.3	25
2D	Wat zijn kenmerken van de fase Maintenance in met PPS in vergelijking met traditionele aanpak	Hoofdstuk 2.1.4	25
3	Wat zijn kenmerken van exploitatie van vastgoed met PPS in vergelijking met een traditionele aanpak	Hoofdstuk 2.2	26
3A	Hoe is integraal Facility Management georganiseerd binnen de rijksoverheid	Hoofdstuk 2.2.1	27
3B	Wat zijn trends en ontwikkelingen in Facility Management binnen de rijksoverheid	Hoofdstuk 2.2.2	28
3C	Wat zijn kenmerken van exploitatie van vastgoed met PPS in vergelijking met Total Facility Management	Hoofdstuk 2.2.3	30
4	Welke aanbestedingstrategie is nodig bij realisatie van PPS in vastgoed	Hoofdstuk 3	32
4A	Welke uitgangspunten en ambities zijn onderdeel van de aanbestedingstrategie	Hoofdstuk 3	32
4B	Waaruit is een ambitiedocument (als onderdeel van de aanbestedingsstrategie) opgebouwd	Hoofdstuk 3.1	33
4C	Hoe komen outputspecificaties tot stand	Hoofdstuk 3.2	35
5	Wat zijn de ervaringen met (PPS) in termen van vastgoed	Hoofdstuk 4	38
5A	Wat is de afwijking op bestaande vastgoedportefeuille voor ... (verschillende rijksdiensten)	Hoofdstuk 4.1.1 t/m 4.1.5	38
5B	Wat is de afwijking op bestaande exploitatie voor ... (verschillende rijksdiensten)	Hoofdstuk 4.2.1 t/m 4.2.5	51
CV	Op welke wijze kan vastgoed dat gerealiseerd wordt met PPS, in de vastgoedportefeuille van een departement gepast worden	Hoofdstuk 5 Hoofdstuk 6	57 60

2 Introductie PPS in termen van vastgoed

Globaal onderzoek leert dat er diverse definities van PPS zijn in de literatuur en in de vakgebieden waar deze samenwerkingsvorm wordt toegepast. Dit onderschrijft Bult-Spiering in het Handboek PPS (2005). In dit onderzoek wordt de toepassing van PPS beperkt tot het vakgebied van vastgoed.

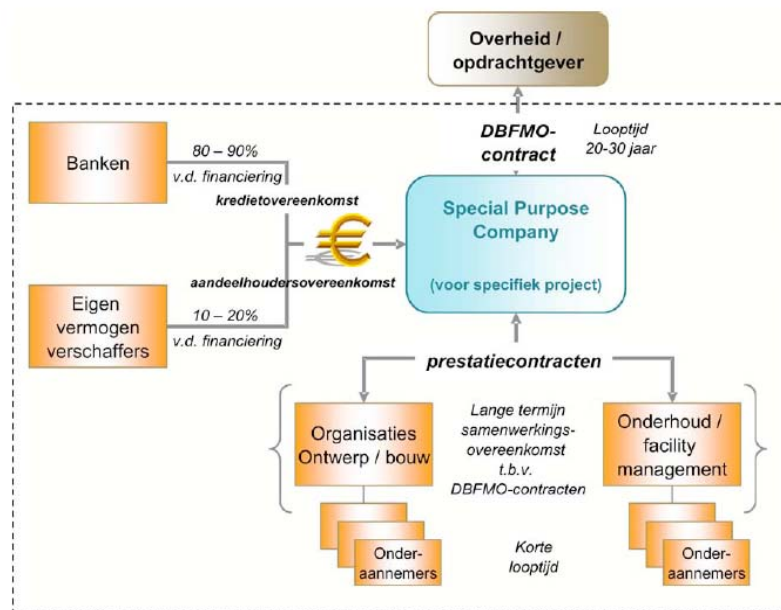
De meest toepasbare definitie van PPS voor de vastgoedsector is van Knoester (1987): “PPS-en zijn gericht op het tot stand brengen, onderhouden, beheeren en exploiteren van voorzieningen vanuit een gezamenlijke risicoacceptatie ten aanzien van de toekomstige lasten en baten”.

Een verdere aanduiding van wat deze samenwerkingsvorm betekent geeft bijvoorbeeld Kouwenhoven (1991):

“Er is sprake van PPS indien:

- er sprake is van interactie tussen overheden en bedrijven;
- die gericht is op synergie bij de realisatie van convergente doelen;
- met zowel maatschappelijke als commerciële kenmerken;
- onder voorwaarde van het behoud van de respectievelijke identiteit en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen.”

Eenvoudiger gezegd wordt een consortium van aannemers en exploitanten van vastgoed gevraagd om gezamenlijk met een oplossing te komen voor een bepaald huisvestingsvraagstuk. Aan de aanbiedende partij wordt gevraagd om het hele DBFMO (Design, Build, Finance, Maintenance, Operate) proces van een complex of een gebouw vorm te geven. PPS is een constructie waarin “publiek” (overheid) als opdrachtgevende partij op basis van functionele specificaties (“wat”) in plaats van door middel van bestekken, aan marktpartijen (“privaat”) vraagt om een gebouw of complex te ontwerpen, te financieren, te bouwen en te exploiteren en onderhouden (DBFMO). Schematisch ziet deze constructie er als volgt uit:



Figuur 1 - Schematische weergave consortium (Rijksgebouwendienst, 2008)

Daarmee ligt er een keuzevrijheid om creatieve oplossingen te bedenken (“hoe”) en aan de functionele eisen te voldoen bij de aanbiedende partij. Het kan in de praktijk zo zijn dat de creatieve oplossingen die het consortium bedenkt, 100% scoren op de functionele eisen, maar niet passen binnen de uitstraling of samenstelling van de rest van een vastgoedportefeuille (Wessels, 2004).

PPS in relatie tot vastgoed

Kijkend naar PPS in relatie tot huisvestingsprojecten is een opkomende trend waar te nemen om rijkshuisvesting in nieuwbouwsituaties met een PPS-constructie tot stand te brengen. Deze trend wordt ingegeven door het kabinetsbesluit in 2005 dat alle huisvestingsprojecten voor de overheid met een geraamd investeringsbedrag van meer dan € 25 miljoen tot stand moeten komen vanuit een PPS (Rijksgebouwendienst, 2005).

Dit betekent in de praktijk dat bij alle nieuwe huisvestingsvraagstukken die vanuit departementen of agentschappen binnenkomen bij de Rijksgebouwendienst (de hofleverancier van rijkshuisvesting) eerst getoetst worden op de hoogte van de te verwachten investering en vervolgens al dan niet als potentieel PPS-project worden aangemerkt. Hierna volgt een vooronderzoek (Publiek Private Comperator) waarin verwachte bouwkosten, inrichtingskosten en exploitatiekosten voor de specifieke opdracht volgens een traditionele bouwvorm vergeleken worden met die in een PPS-constructie.

Naast kosten spelen ook “niet-financiële overwegingen” mee in de vergelijking (bijvoorbeeld dat ondanks lagere kosten toch niet voor PPS wordt gekozen als blijkt dat er teveel risico's kleven aan de andere projectstructuur binnen een PPS-organisatie). Met de kostenvergelijking en de niet-financiële overwegingen wordt de balans opgemaakt, waarna door de stuurgroep (waarin afvaardigingen van de Directeur-Generaal van de opdrachtgever (departement of agentschap), de Directeur-Generaal van het Ministerie van Financiën en de Directeur-Generaal van de Rijksgebouwendienst het besluit wordt genomen om de huisvesting al dan niet door middel van PPS te realiseren (Rijksgebouwendienst, 2004).

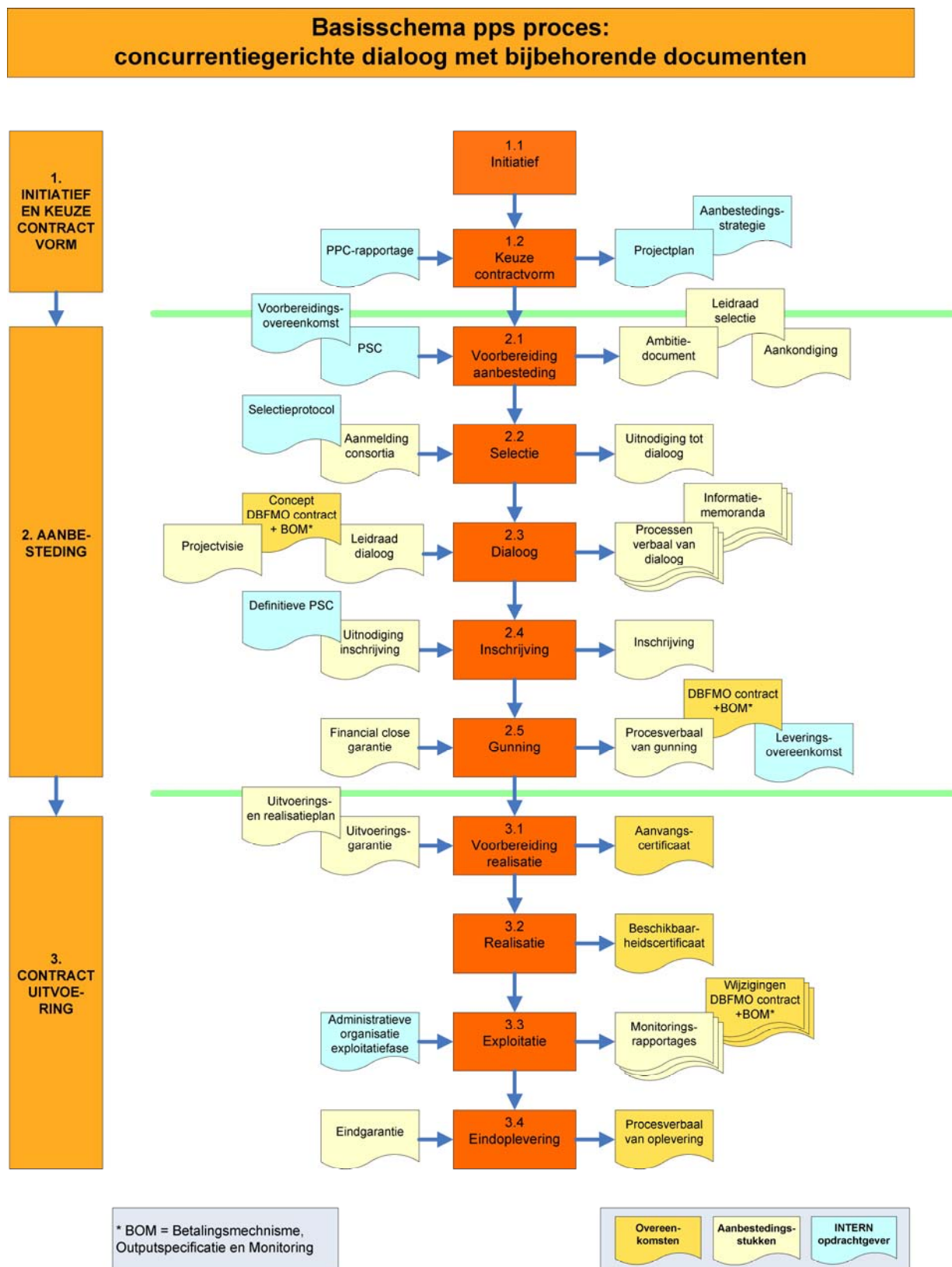
Belangrijk om te weten is dat PPS geen overeenkomsten vertoont met privatisering, hoewel dit vaak in één adem genoemd wordt. PPS is een samenwerkingsverband tussen verschillende (publieke en private) organisaties voor een project dat eindig (tijdelijk) is, waarbij afspraken worden gemaakt over kosten- en risicoverdeling. Bij privatisering zijn kosten en opbrengsten volledig voor de private organisatie, doordat taken en verantwoordelijkheden daarbij overgedragen worden aan de private sector (Bult-Spiering, 2005).

Zoals eerder vermeld zorgt de Rijksgebouwendienst voor de huisvesting van rijksdiensten. In bijlage 2 wordt het rijkshuisvestingsstelsel beschreven, het kader waarbinnen de Rijksgebouwendienst deze huisvesting vorm geeft. Om in te kunnen spelen op de nieuwe huisvestingsbehoeften van de departementen, een optimale verdeling van risico's tussen departement, Rijksgebouwendienst en markt, is in juli 2005 gestart met het ontwikkelen van PPS binnen de Rijksgebouwendienst. Inmiddels is PPS in een proces gevat, op te delen in drie hoofdfasen: initiatief en contractkeuze, aanbesteding en contractuitvoering.

PPS in vastgoed wordt volgens de Europese procedure “concurrentiegericht dialogoog” vormgegeven. De concurrentiegericht dialogoog biedt de opdrachtgever de kans om vóór gunning met geselecteerde deelnemende marktpartijen in dialogoog te gaan over de uitvraag en oplossingen.

Het totale proces is uitgewerkt in een basisschema (zie volgende pagina) waarin per fase is aangegeven welke disciplines ingeschakeld worden, wat de diverse producten zijn en hoe deze tot stand komen (Rijksgebouwendienst, 2008).

Het basisschema van het PPS-proces voor de rijkshuisvesting is hieronder weergegeven:



Figuur 2 - Basisschema PPS-proces (Rijksgebouwendienst, 2008)

Verschijningsvormen PPS

Sinds het ontdekken van PPS als contractvorm in Nederland wordt het op verschillende terreinen toegepast. Van ontwikkeling in huisvesting (rijksgebouwen en scholen), infrastructuur tot grootschalige gebiedsontwikkeling wordt PPS toegepast. Deze verschillende projecten zijn in twee hoofdvormen van PPS te onderscheiden: PPS als joint-venture en PPS als concessie.

Bult-Spiering (2005) heeft de verschillen tussen beide verschijningsvormen als volgt samengevat:

	PPS al joint-venture	PPS als concessie
integratie	integratie van functies: inhoudelijke complexiteit	integratie van bouwprocesactiviteiten: technische complexiteit
actoren	gemeenten, ontwikkelaars, eigenaren: organisatorische complexiteit	Rijk, provincies, gemeenten, bouwers: organisatorische complexiteit
afspraken	intentie- en samenwerkingsovereenkomsten	outputovereenkomsten
contractvorm	entiteit: BV/NV – CV/VOF	DBFMO

Tabel 1 - Verschijningsvormen PPS

Kijkend naar de kenmerken van beide verschijningsvormen wordt geconcludeerd dat PPS in vastgoed als verschijningsvorm concessie heeft.

Bult-Spiering (2006) zegt over deze verschijningsvorm: “Voor PPS als concessie geldt dat een publieke opdrachtgever een dienst inkoop. Deze dienst bestaat uit de beschikbaarheid van een product voor een bepaalde tijd en een bepaalde capaciteit. De dienst wordt verkregen door het verlenen van een concessie: de concessiehouder financiert. De regie is in handen van de publieke actor: de opdrachtgever. De risico's zijn voor de private partner. De meerwaarde van deze verschijningsvorm van PPS is gelegen in de innovatie en kwaliteit van product en proces, de life-cyclebenadering, de overdrachtsrisico's en de efficiency in termen van tijdwinst en kostenbesparing.”

De nadelen die daar tegenover staan zijn een lange voorbereidingstijd, hoge kosten voor de aanbesteding en een verlaging van de flexibiliteit (Bult-Spiering, 2006).

Samenvattend is PPS een prestatiecontract tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, voor de (minimale) levensduur van een gebouw. De definitie van DBFMO volgens de Rijksgebouwendienst sluit daar uitstekend op aan en is als volgt te visualiseren:

D = Design - ontwerpen	= het laten leveren van gefaciliteerde huisvesting door een private partij tegen een prestatiegerelateerde beloning
B = Build - bouwen	
F = Finance - financieren	
M = Maintain - onderhouden	
O = Operate – het leveren van diensten	

De invloed van PPS op een vastgoedportefeuille

De meeste departementen hebben sinds 2006 een eigen huisvestingsplan of eigen huisvestingskader. In dit document staan ambities en kaders op het gebied van de eigen huisvesting verwoord, aanvullend op of passend binnen het rijkshuisvestingsstelsel.

Een aantal departementen heeft een eigen visie en/of functionele en technische eisen geformuleerd op de vastgoedportefeuille, veelal ingegeven door het bijzondere karakter van het primaire proces van de organisatie (Knibbe en Boemert (2003) en Hiemstra (2003)). Voorbeelden daarvan zijn het Ministerie van Justitie (denk aan gevangenen en rechtbanken), Rijkswaterstaat (denk aan steunpunten en verkeerscentrales) en Defensie (denk aan munitieopslagplaatsen en kazernes). Realisatie van huisvesting voor deze rijksdiensten door middel van PPS komt al vrij snel in een spanningsveld terecht: vanuit het primaire proces gelden zoveel restricties aan vorm, uitstraling en gebruik dat enige vorm van creativiteit die aan het inschrijvende consortium wordt gevraagd, op voorhand uitgesloten lijkt en realisatie door het consortium niet reëel wordt geacht (Blanken, 2006 en Fischer, 2009).

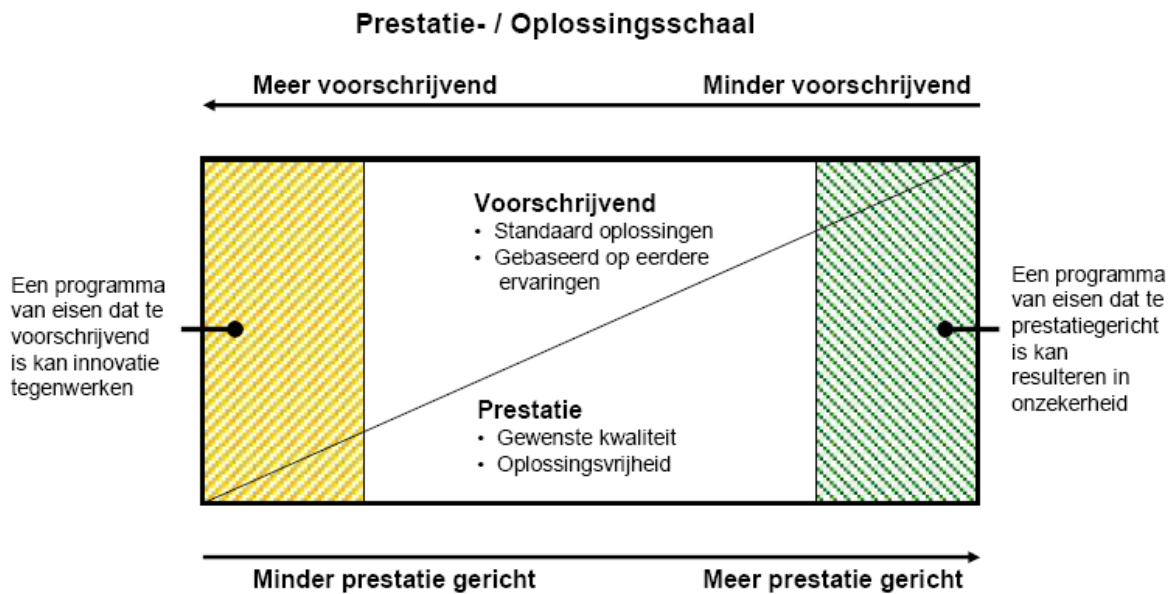
Laat een opdrachtgever aan de andere kant deze restricties varen, dan bestaat de kans dat het uiteindelijk opgeleverde resultaat niet past binnen de huisvestingskaders en huisvestingsvisie van de organisatie en een op zichzelf staand object wordt binnen de totale portefeuille (Kouwenhoven, 1991). Verder kunnen met name de vorm en het gebruik van dit op zichzelf staande object in de exploitatiefase van het DBFMO-contract van invloed zijn op de totale (mate, en niveau van) dienstverlening van deze organisatie (Visser, 2008).

2.1 Kenmerken DBFM-fase vastgoed met PPS versus de traditionele aanpak

Sinds het besluit van de regering om bij investeringen in rijkshuisvesting boven de € 25 miljoen gebruik te maken van een PPS-contractvorm zijn een aantal projecten opgestart. Eén daarvan bevindt zich in de exploitatiefase. DBFMO in vastgoed is een relatief nieuw fenomeen, ervaring wordt op dit moment volop opgebouwd binnen de Rijksgebouwendienst (als rijkshuisvester), de Belastingdienst, de Ministeries van Justitie en Defensie en Rijkswaterstaat. Alle projecten van deze departementen bevinden zich in de voorbereidings-, of aanbestedingsfase. Het Ministerie van Financiën bevindt zich als eerste in de exploitatiefase.

Kenmerkend voor de DBFM-fase van al deze projecten is dat er met name in de ontwerpfase veel tijd besteed moet worden aan het juist formuleren van de eisen en wensen van de opdrachtgever. Geduld is in deze fase van groot belang: waar een opdrachtgever in traditionele contractvorm zijn eisen en wensen formuleert in een "oplossing" (het *hoe*) door middel van een programma van eisen en een bestek, gebeurt dat in een DBFMO-contract (veel meer) functioneel (het feitelijke *wat*, waarbij de marktpartij het *hoe* mag bepalen). Te snel doorgaan naar de volgende stap, waarbij onvoldoende gespecificeerd en gedefinieerd wordt wat bijvoorbeeld het kwaliteitsniveau van dienstverlening moet zijn, levert in de realisatie- en exploitatiefase problemen op.

De kunst bij DBFMO is om in functionaliteit en kwaliteit te denken van de te beantwoorden huisvestingsvraag en niet in oplossingen. Ofwel in outputspecificaties en niet in bestek. Dit vraagt om een omgekeerde redenatie: waar bij een traditionele bouwvorm bijvoorbeeld om vier liften gevraagd wordt, zal bij DBFMO een functionele eis gesteld worden dat gebruikers van het pand zich zonder grote lichamelijke inspanning verticaal in het gebouw moeten kunnen verplaatsten. Aan de inschrijvende partijen dan de uitdaging om dit op een zo efficiënte wijze te organiseren. Dit vraagt naast de competentie om functioneel te kunnen specificeren om het vertrouwen dat de aangedragen oplossing een goede is. Het idee om met het opmaken van een bestek zelf de controle over het uiteindelijke ontwerp te houden, moet worden losgelaten. Het verschil tussen voorschrijvend en prestatiegericht specificeren is in figuur 3 gevisualiseerd, waarbij het duidelijk zichtbaar is dat hoe meer er voorschrijvend wordt gespecificeerd, hoe minder "ruimte" de inschrijvende partij heeft om zelf tot een oplossing van de gevraagde functie/dienst/product te komen.



Figuur 3 - Voorschrijvend versus prestatiegericht specificeren (Rijksgebouwendienst, 2009)

Algemeen beeld op dit moment is dat PPS een tijdrovend en moeizaam proces is, waarbij besluitvorming traag verloopt en daarmee de beoogde meerwaarde moeilijk te realiseren is (Klijn, 2006 en van den Broek, 2009). De financiële en kwalitatieve meerwaarde van PPS is nog niet aangetoond in een project in exploitatiefase (het Ministerie van Financiën aan de Korte Voorhout in Den Haag is pas per 1 januari 2009 in *Operate*) en daarnaast is het onbekende van de contractvorm de oorzaak van het ontstaan van dit beeld. Bij publieke opdrachtgevers ontbreekt daarnaast vaak een vastgestelde afwegingsmethode voor uitbesteding, waardoor er geen algemeen geaccepteerd denkkader voor uitbesteden ontstaat (van Iersel, 2005).

De Rijksgebouwendienst (2008) onderkent een aantal specifieke kenmerken van een DBFMO-contract: anders dan bij een traditionele aanbesteding worden verschillende delen van de hele bouwketen en de levenscyclus van een gebouw in één keer, in één contract op de markt gezet. De contractduur is daarmee (veel) langer dan gebruikelijk, oplopend tot 25 of soms zelfs 30 jaar. De risicoverdeling tussen de Staat als opdrachtgever en de marktpartij als opdrachtnemer is in een DBFMO-constructie anders: daar waar het risico (financieel, organisatorisch en juridisch) in traditionele vorm voornamelijk bij de opdrachtgever ligt, is dat in DBFMO-vorm juist andersom. De opdrachtgever stuurt op output door een systeem van betaling voor beschikbaarheid van gebouw, ruimten daarin en dienstverlening (met kortingen en bonussen) aan één opdrachtnemende partij. In onderstaand schema is de integraliteit van een DBFMO-contract in vergelijking met een traditionele bouwvorm (en alle tussenliggende varianten) weergegeven:

		Ontwikkeling			Gebruik		
		Oriëntatie t/m definitie (PvE)	Ontwerp (D)	Realisatie (B)	Onderhoud gebouw & installaties (M)	Facilitaire dienstverlening (O)	Monitoren en toezicht
B	"Traditioneel"	█	█	█	█	█	█
DB	Design & Build	█	█ DB contract		█	█	█
DBM	Design, Build & Maintain	█	█ DBM contract			█	█
DBFMO	Design, Build, Finance, Maintain & Operate	█	█ DBFMO contract				█

█ Losse contracten of in eigen beheer
 █ Integraal contract

Figuur 4 - Integraal contract versus losse contracten (Rijksgebouwendienst, 2009)

Per fase van de DBFMO contractvorm zijn de verschillen en overeenkomsten tussen PPS en een traditionele aanpak onderzocht. Voor de fasen DBFM is dit als volgt samen te vatten:

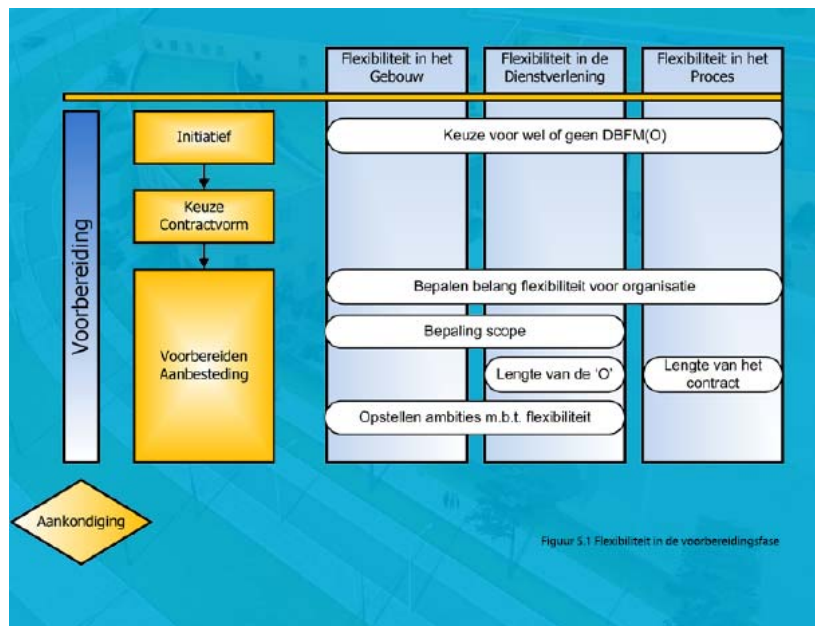
2.1.1 Design

De term Design betekent in DBFMO niet letterlijk “ontwerp” waarbij aan architectuur en inrichting gedacht wordt maar omvat het totale ontwerp van het te ontwikkelen en gebruiken vastgoed, van het architectonische ontwerp tot het ontwerp van de dienstverlening in het pand.

DBFMO (PPS) Outputspecificaties	Traditioneel bouwen Programma van eisen
<i>juridisch:</i>	<i>juridisch:</i>
<ul style="list-style-type: none"> - onderdeel van contract - geldig gedurende gehele looptijd 	<ul style="list-style-type: none"> - ontwerp - bestek - contract aannemer
<i>inhoudelijk:</i>	<i>inhoudelijk:</i>
<ul style="list-style-type: none"> - eisen aan zowel gebouw als aan dienstverlening onderdeel van outputspecificaties 	<ul style="list-style-type: none"> - eisen aan gebouw - dienstverlening apart gecontracteerd
<i>procesmatig:</i>	<i>procesmatig:</i>
<ul style="list-style-type: none"> - verschillende inschrijvers met elk een ontwerp, op basis van gelijke informatie - aanvullingen of wijzigingen op outputspecificaties alleen mogelijk in dialoogronde - alleen contact met consortium over interpretatie outputspecificaties - opdrachtgever geen invloed meer op ontwerp 	<ul style="list-style-type: none"> - ontwerp door architect o.b.v. PvE - programma van eisen op hoofdlijnen - aanpassing en uitbreiding PvE mogelijk - intensief contact met architect - invloed opdrachtgever op ontwerp

Tabel 2 - Design versus traditioneel ontwerpen

Bij het realiseren van een vastgoedoplossing met PPS is het van belang om in de voorbereidingsfase zo goed mogelijk na te denken over de eisen en wensen die gesteld worden aan de nieuwe huisvesting. Zoals uit de tabel blijkt, dient goed nagedacht worden over hoe het gebouw er uit kan zien, en met name over het niveau van dienstverlening tijdens de exploitatieperiode. Het is een opgave om in zo'n vroeg stadium alomvattend te werk te gaan: al eerder is aangegeven dat er een “omgekeerde redenatie” dient te worden verricht bij het opstellen van de outputspecificaties, daarnaast dient op een hoog detailniveau aangegeven worden wat de opdrachtgever eist en wenst. Veel publieke partijen worstelen met deze opgave en zijn gebaat met meer flexibiliteit in het proces tijdens de voorbereiding. Verboom (2008) heeft een model ontwikkeld waarmee de benodigde flexibiliteit inzichtelijk is gemaakt en die al in de voorbereidingsfase in gedachten gehouden dient te worden.



Figuur 5 - Flexibiliteit in DBFMO (Verboom, 2008)

Het model geeft aan op welke momenten er op welk aspect flexibiliteit gevraagd wordt door de opdrachtgever. Het spanningsveld dat de vraag om flexibiliteit in een PPS-constructie oproept, is dat er een aantal momenten in het proces zijn, waarop zaken vast moeten staan. Het belangrijkste moment is het moment van uitnodigen tot inschrijving aan de private partijen: dan dient bekend te zijn wat men wil. Vraagt de opdrachtgever in de uitvraag te veel flexibiliteit voor het verdere proces, dan loopt de opdrachtgever het risico dat er weinig inschrijvingen komen, of tegen een hogere prijs (Lennartz, 2009). “Een goede voorbereiding is het halve werk” blijkt bij PPS meer dan ooit bewaarheid: weet wat je wilt, nu en in de toekomst, en sluit op voorhand geen innovatie en creativiteit uit door te oplossingsgericht uit te vragen (van den Broek, 2009).

2.1.2 Build

In de Build-fase van het DBFMO contract wordt het vastgoed gerealiseerd, volgens de afspraken die in het contract zijn opgenomen. De bouwactiviteiten van de opdrachtnemer worden door de Rijksgebouwendienst gecontroleerd. Ook in deze fase zijn verschillen te onderkennen tussen PPS en traditioneel bouwen:

DBFMO (PPS)	Traditioneel bouwen
Consortium	Aannemer
- 1 uitvoerende partij (consortium)	- 1 hoofdaannemer of meerdere aannemers per deelproject
- consortium verantwoordelijk voor aanvragen vergunningen	- opdrachtgever verantwoordelijk voor aanvragen vergunningen
- alternatieven in ontwerp op initiatief van consortium blijven verantwoordelijkheid consortium	- sequentieel uitvoeren van het traject van ontwerp tot uitvoering
- vroege voorbereiding overdracht beheerorganisatie om overdrachtsrisico's te beperken	

Tabel 3 - Build versus traditioneel bouwen

In traditionele bouwprocessen voor rijkshuisvesting kan de Rijksgebouwendienst het toezicht op het bouwproces bij een departement laten: als het te realiseren object een eigendomsobject van een departement betreft (bijvoorbeeld door de uniciteit van de verbinding met het primaire proces van het departement, denk aan een verkeerscentrale van Rijkswaterstaat, waarbij het object na een eventueel vertrek van het departement moeilijk te vermarkten is (Van der Schaaf, 2002)) kan het bouwmanagement bij het betreffende departement belegd worden. In het geval van PPS is dat (vooralnog) niet aan de orde (Rijksgebouwendienst, 2008).

2.1.3 Finance

De financiering van rijkshuisvesting geschiedt in traditionele vorm veelal op basis van de leenfaciliteit van het Ministerie van Financiën: departementen hebben over het algemeen niet voldoende eigen geld beschikbaar om investering in huisvesting (voor) te financieren. Bij PPS ligt dit anders:

DBFMO (PPS)	Traditioneel bouwen
Voorfinanciering opdrachtnemer	Leenfaciliteit Ministerie van Financiën
- opdrachtnemer verantwoordelijk voor projectfinanciering	- voorfinanciering investeringsprojecten door de Staat
- betaling "beschikbaarheidsvergoeding" na oplevering, gedurende gehele levensduur project voor totale contract	- risico financiering bij de Staat
- financiering door bankinstelling (positieve commerciële werking)	- financiering onderhoud en dienstverlening voor rekening en verantwoording opdrachtgever
- Life-cycle benadering	- op basis van input investering

Tabel 4 - Finance versus traditioneel financieren

In de traditionele vorm ligt het risico voor de financiering bij de Staat, hetgeen tot een verscheidenheid leidt in wie panden in eigendom heeft: daar waar door departementen huisvesting wordt gezocht op binnenstedelijke locaties, nabij Openbaar Vervoer en hoofdwegen, ligt het eigendom over het algemeen bij de Rijksgebouwendienst. Als het primaire proces van een departement het noodzakelijk maakt om op een locatie in de periferie of in een niet-binnenstedelijke omgeving gehuisvest te zijn, dan ligt het vaak anders: dan is het departement eigenaar en is de Rijksgebouwendienst slechts ingeschakeld om een leenfaciliteit aan te vragen. Reden hiervoor is dat het pand na vertrek van het betreffende departement, voor de Rijksgebouwendienst moeilijk te vermarkten is aan derden of aan een nieuwe huurder vanuit de rijksoverheid. De financierings- en eigendomsvorm varieert hierdoor van een eigendomspand van de Rijksgebouwendienst, een door de Rijksgebouwendienst gehuurd pand van de markt, een door een departement gehuurd pand van de markt tot een eigendomspand van een departement.

2.1.4 Maintenance

Bij PPS is onderhoud en beheer van het pand onderdeel van het contract. In traditionele vorm is dat de verantwoordelijkheid van de opdrachtgever, in het geval van eigendomspanden van departementen zijn dat de departementen zelf, als het rijks panden betreft is de Rijksgebouwendienst verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud, bij huurpanden van de markt de verhuurder.

DBFMO (PPS)	Traditioneel bouwen
Onderhoud voor consortium	Onderhoud voor eigenaar en/of gebruiker
- consortium verantwoordelijk voor ontwerp, bouw en onderhoud: gebaat bij goede kwaliteit	- veelal meerdere contracten voor onderhoud
- juridisch vastleggen dat consortium verantwoordelijk is voor gevolgen in onderhoud vanuit ontwerp (doel is minder bouwfouten)	- geen onderlinge samenhang tussen contracten en Meerjaren Onderhouds Plannen
- onderhoudseisen in DBFMO-contract	- regie op contracten moeilijk te organiseren*
	- verschillende soorten contracten: eigenaars- en gebruikersonderhoud

* De gefragmenteerde organisatie van het eigenaars- en gebruikersonderhoud dat volgt op een proces traditioneel bouwen zorgt voor coördinatieproblemen en vaak onnodig hoge faalkosten.

Tabel 5 - Maintenance versus traditioneel onderhoud

Samenvattend kan gesteld worden dat de grootste verschillen tussen een traditionele bouwvorm en realisatie met PPS te vinden zijn in *design* en *finance* van de fasen DBFM. Waar in traditionele vorm een programma van eisen wordt vertaald in een bestek, waarmee aan de markt gevraagd wordt de gevraagde oplossing uit te voeren, wordt in PPS “slechts” een (uitgebreid) functioneel programma van eisen opgesteld waarmee de markt wordt uitgedaagd met oplossingen te komen. Dit heeft tot gevolg dat de uitkomst van deze oplossingen en daarmee het ontwerp van zowel het gebouw als de dienstverlening, vooraf onzeker is.

De financiering van vastgoed dat met PPS tot stand komt, is wezenlijk anders dan in traditionele bouwvorm: waar in de laatste situatie de financieringslast en de bijbehorende risico's bij de Staat liggen, is de financiering bij PPS voor rekening van het consortium. Daarmee liggen de risico's daar waar ze het best gedragen kunnen worden: bij de ontwikkelaar en beheerder van het vastgoed, bij PPS één en dezelfde partij.

Kleinere verschillen zijn te zien in *build* en *maintenance* van de fasen DBFM. Waar in traditionele vorm sequentieel gewerkt wordt in de bouwfase, is in PPS een integrale aanpak mogelijk: voor een opdrachtgever een aangenamere situatie omdat bekend is wat hij kan verwachten aan kwaliteit en kwantiteit. Hieraan gekoppeld is het beheer en onderhoud: bij PPS is het consortium verantwoordelijk voor zowel het ontwerp, alsook het bouwen en onderhouden van het vastgoed en na de contractperiode voor de wederoplevering in goede staat. Het consortium is er bij gebaat alle fasen zorgvuldig en kwalitatief goed uit te voeren, wil het een positief rendement behalen in de exploitatiefase en na afloop van de contractperiode. In traditionele vorm zijn er verschillende partijen sequentieel aan het werk aan het bouwen, onderhouden en beheren van het vastgoed: ieder overdrachtsmoment is een risico in verdeling en beleggen van verantwoordelijkheden en aansprakelijkheid. Hierdoor ontstaat vaak een versnipperd geheel aan onderhoudscontracten en bestaat het risico dat onderhoud- en beheerzaken dubbel of, erger, helemaal niet zijn belegd. Sec naar de theorie kijkend, is in de DBFM-fasen een voordeliger uitgangspositie voor een opdrachtgever te zien in een PPS-situatie dan in een traditionele bouwvorm.

2.2 Kenmerken Operate-fase vastgoed met PPS versus de traditionele aanpak

De Operate-fase (exploitatiefase) van het DBFMO-contract in vastgoedcontext breekt aan op het moment dat het gebouw opgeleverd wordt voor gebruik: de dienstverlening aan de gebruikers gaat van start en de fase van uitvoering geven aan onderhoud en beheer van het pand is aangebroken. Om de kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening en het beheer en onderhoud te borgen, wordt gebruik gemaakt van een monitoringssysteem dat de producten en diensten op basis van de daarvoor geformuleerde outputspecificaties controleert en aangeeft of er een betaling plaats kan vinden of niet. Dit totale systeem heet BOM: Betalingsmechanisme, Outputspecificaties en

Monitoring (Rijksgebouwendienst, 2008). Het betalingsmechanisme is gebaseerd op een systeem van beschikbaarheid: als een dienst of product beschikbaar is, wordt daarvoor een vergoeding aan het consortium betaald. Is de dienst of product echter niet beschikbaar, dan dient daar een maatregel voor te worden vastgesteld in het monitoringssysteem: er wordt vastgesteld binnen hoeveel tijd het manco in de dienstverlening hersteld dient te zijn, of er eventueel een boete betaald dient te worden door het consortium en wanneer de geboden oplossing acceptabel is.

Het opmaken van het systeem van monitoren, gebaseerd op outputspecificaties en gekoppeld aan het betalingsmechanisme, vraagt om zorgvuldigheid en kennis van zaken op het gebied van (integraal) Facility Management. Deze kennis is aanwezig binnen de rijksoverheid, zij het dat deze tot op heden alleen is toegepast in traditionele contractvormen.

2.2.1 Integraal Facility Management binnen de rijksoverheid

Om een goed vergelijk te kunnen maken tussen exploitatie en beheer en onderhoud van een gebouw in traditionele vorm en in een PPS-contract is een korte analyse gemaakt van de activiteiten op deze vakgebieden binnen de rijksoverheid op dit moment.

Belangrijkste kenmerk van Facility Management binnen de rijksoverheid op dit moment is dat de (integrale) facilitaire dienstverlening zonder winstoogmerk wordt aangeboden: er is geen sprake van een opgelegd rendement voor de facilitaire organisatie zelf. Daarmee is Facility Management binnen de rijksoverheid te typeren als een *regelorganisatie facilitaire services*. Deze organisatievorm heeft tot taak het op de juiste wijze beschikbaar stellen van facilitaire voorzieningen voor de organisatieonderdelen van het concern. Dit betekent zoveel mogelijk conform de vraag van deze onderdelen. Daarbij bestaat het aanbod in principe uit datgene wat wordt gevraagd, maar kan daarnaast bestaan uit een bestaande voorraad die wellicht iets afwijkt van de vraag (Ytsma, 2003). Het voorkomen van kapitaalvernietiging door teveel vraaggericht te werken is een belangrijk kenmerk van deze organisatievorm.

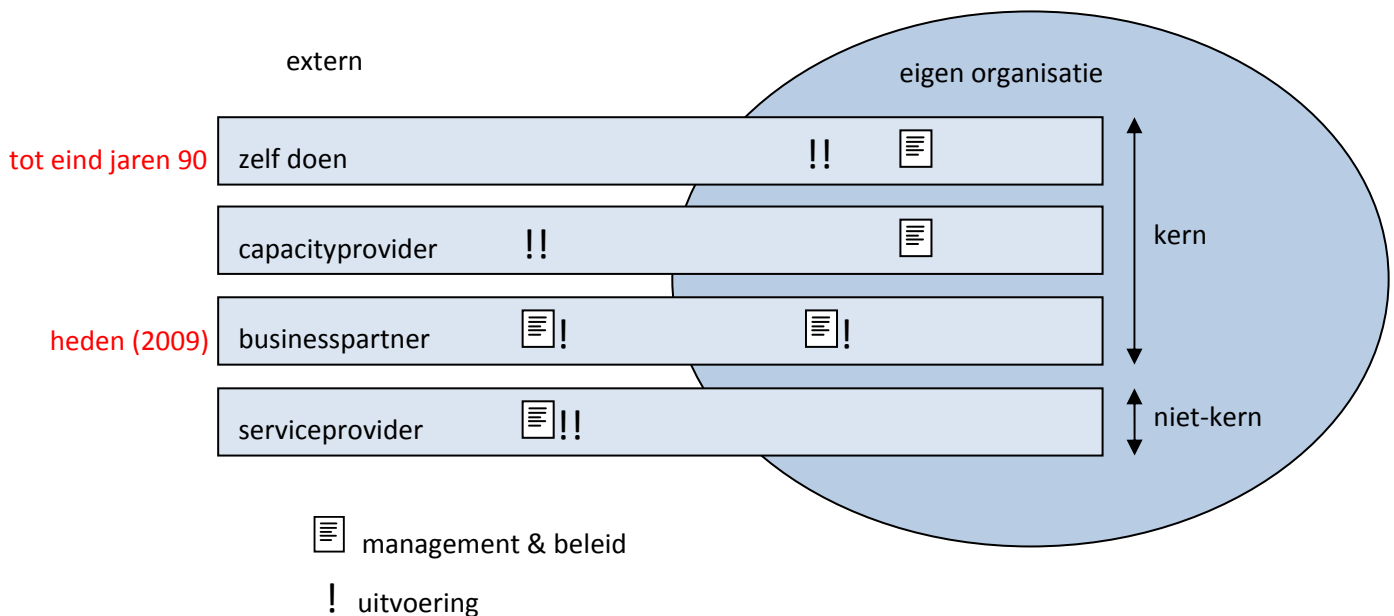
Binnen de rijksoverheid is het facilitaire vak ontstaan vanuit de primaire organisatie zelf: de (operationele en tactische) expertise voor het creëren en aanbieden van ondersteunende services aan de organisatie is binnen de organisatie aanwezig. Daarmee is veel kennis van de historie van de faciliteiten en processen van de primaire organisatie aanwezig, eveneens een kenmerk van de regelorganisatie volgens Ytsma.

In figuur 6 op bladzijde 28 is de eerste fase (zelf doen) te herkennen als de rol die de facilitaire organisatie tot aan het eind van de jaren negentig heeft gehad binnen de rijksoverheid. Overigens is juist door deze historische ontwikkeling het aanbod van faciliteiten binnen de rijksoverheid zeer integraal: alle facetten van Facility Management worden veelal gecombineerd met Real Estate services aangeboden aan de primaire organisatie.

De facilitaire organisatie is door de langdurige vertrouwensrol in de positie gekomen om een adviesfunctie voor het management van de primaire organisatie te vervullen. Door de ontwikkeling van het vakgebied Facility Management sinds de begin jaren negentig, kan er spanning ontstaan tussen aan de ene kant de historisch gegroeide rol die de Facility Management heeft (sterk vraaggericht) en aan de andere kant de bijdrage die Facility Management meer en meer gaat leveren aan de rendementsdoelstellingen van de primaire organisatie. Door het laatste kan Facility Management weliswaar een meer onafhankelijke adviesrol gaan invullen, maar de vraag is of de primaire organisatie dit accepteert gezien de cultuur van “u vraagt, wij draaien” die historisch gegroeid is binnen de rijksoverheid.

Op dit moment hebben binnen de rijksoverheid alle departementen een gecentraliseerde facilitaire organisatie, waarbij de stap naar de onafhankelijke adviesrol ingezet is. Doel van de centralisering is op hoofdlijnen gelijk bij de departementen: het professioneel en bedrijfseconomisch managen van de facilitaire organisatie en het zoveel mogelijk laten uitvoeren van operationele activiteiten door derden, met wie een zakelijke relatie wordt onderhouden. De facilitaire organisatie van de departementen is daarmee een beheerder van faciliteiten geworden (Maas en Pleunis, 2001). Door minder uitvoerend werk zelf te verrichten, kan de facilitaire organisatie zich richten op strategische

en tactische vraagstukken. Uiteraard is naast het maken van de strategische plannen, goede regievoering op de contracten met de uitvoerende partijen nodig. Dit uitbesteden van operationele activiteiten aan derden gebeurt in toenemende mate binnen het facilitaire vak bij de rijksoverheid. Uitbesteden binnen de rijksoverheid verloopt volgens de strakke wet- en regelgeving van Europese Aanbesteding, waarna per discipline contracten worden afgesloten met leveranciers (zgn. mantelovereenkomsten). De departementen verplichten zichzelf om gedurende de contractperiode alleen bij deze leveranciers de afgesproken producten of diensten af te nemen. Tot 2005 waren deze mantelovereenkomsten alleen voor een eigen departement aanwezig, en binnen het departement was over het algemeen voor iedere discipline van Facility Management (grootweg 10-15 disciplines, variërend van catering tot binnenbeplanting en van beveiliging tot schoonmaak) een mantelovereenkomst aanwezig. Maas en Pleunis typeren dit als partiële uitbesteding (2001). In 2005 is voor het eerst een start gemaakt met het aanbesteden van een dienst voor meerdere departementen tegelijk: de Belastingdienst heeft de warme drankenautomaten aanbesteed voor haar eigen organisatie, en tegelijkertijd voor de ministeries VROM en Economische Zaken. De inkoopvoordelen die hiermee gehaald zijn, waren aanleiding om vanaf dat moment meer aanbestedingen voor meer departementen tegelijk op te pakken. Deze werkwijze vraagt echter wel om een ander competentieprofiel voor de Facility Manager: waar voorheen inhoudelijke kennis van Facility Management vereist was, is het nu van veel groter belang om professioneel opdrachtgeverschap te beoefenen. Dit betekent kennis hebben van procesmanagement, regievoering en (functioneel) kunnen specificeren. In figuur 6 is deze huidige ontwikkelingsfase te herkennen in de externe leverancier als businesspartner, waarbij het management en de uitvoering gezamenlijk gedaan worden door de eigen regelorganisatie en de leveranciers.



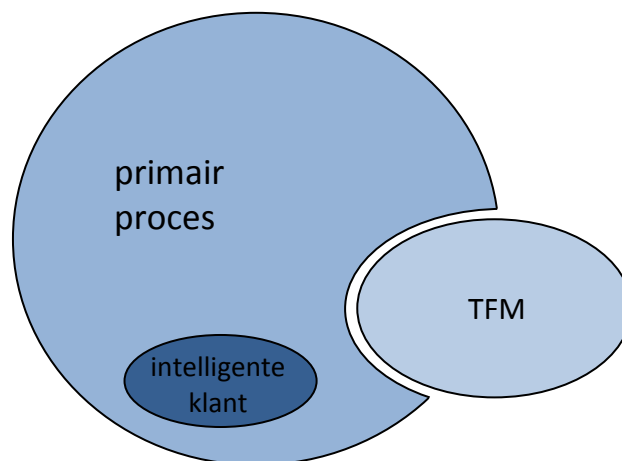
Figuur 6 - Uitbestedingsvormen (Ytsma, 2003)

2.2.2 Trends en ontwikkelingen in integraal Facility Management binnen de rijksoverheid

De ontwikkelingen in de commerciële sector lopen over het algemeen voor op de ontwikkelingen binnen de rijksoverheid. Waar buiten de rijksoverheid de grote bedrijven als Philips, 3M, Wärtsila, en ABN Amro hun facilitaire ondersteuning al een aantal jaren op grote schaal uitbesteden, begint deze trend zich op dit moment naar de rijksoverheid uit te breiden. Belangrijkste kenmerk van het volledig uitbesteden van Facility Management is dat het management en de uitvoering van de facilitaire activiteiten buiten de organisatie van de opdrachtgever liggen: bij de leverancier, serviceprovider

genoemd. Vereiste voor deze vorm van uitbesteding is dat er door de opdrachtgever een concernbeleid voor Facility Management opgesteld moet worden: hiermee wordt de opdracht aan de leverancier geformuleerd en wordt de basis voor het contract gevormd. Hierin is opgenomen het vereiste kwaliteitsniveau en de geldende normen en standaarden van Facility Management (Ytsma, 2003). Met deze ontwikkeling verschuift het zwaartepunt van de functie van Facility Management van vakinhoudelijke kennis naar inkooptechnische kwalificaties. Op dit moment wordt aan deze ontwikkeling binnen de rijksoverheid vorm gegeven door onder andere het ontstaan van het Directoraat-Generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk (DGOBR), een nieuw departement dat het beleid op het gebied van personeel en organisatie, ICT/Informatievoorziening, inkoop (procurement), huisvesting en Facility Management omvat. Dit departement is een programma gestart om de prestaties van de bedrijfsvoering van het rijk op het gebied van huisvesting, facilitaire zaken en inkoop inzichtelijk te maken (BZK, 2009). Hiermee moet meer sturing ontstaan op de bedrijfsvoering en synergie bereikt worden in het organiseren van deze dienstverlening, waarmee een corporate beleid opgemaakt kan worden waarmee uitbesteden op grotere schaal gefundeerd kan plaats vinden.

Aan de aanbodzijde van Facility Management is de tendens te zien dat de verschillende disciplines van Facility Management geclusterd worden aangeboden. Meerdere dienstverleners hebben hun krachten gebundeld en bieden onder de paraplu van een *maincontracter* hun diensten gezamenlijk aan. Janssen en Rietema (1997) definiëren maincontracting als volgt: “maincontracting is een verzamelnaam voor allerlei contactvormen, waarbij een significante hoeveelheid en diversiteit aan facilitaire producten/diensten op een integrale wijze wordt ondergebracht in een contract, waarbij de aanbieder risico kan dragen over de te behalen resultaten.” De grootste vlucht in maincontracting neemt de variant Total Facility Management, waarbij er sprake is van een integrale facilitaire aanbieder die de facilitaire processen voor de opdrachtgever op deels strategisch, tactisch en operationeel niveau uitvoert en risicodragend kan zijn voor de effectiviteit en efficiency van de geleverde diensten (Maas en Pleunis, 2001). Een schematische weergave van Total Facility Management in relatie tot het primaire proces van een organisatie is te zien in figuur 7.



Figuur 7 - Total Facility Management (Maas en Pleunis, 2001)

Bij Total Facility Management worden alle operationele activiteiten en de tactische en (deels) strategische taken uitbesteed aan één aanbieder. Deze kan een deel van de uitvoering vervolgens door derden laten verrichten. De opdrachtgever heeft geen eigen (uitvoerende) organisatie meer tot zijn beschikking, maar er is wel een beperkt aantal medewerkers aanwezig binnen de eigen organisatie die de rol van opdrachtgever invult ten opzichte van de Total Facility Management organisatie. Deze opdrachtgeversrol wordt wel de intelligente klant genoemd (figuur 7) omdat hier kennis van het facilitaire proces aanwezig is (Maas en Pleunis, 2001).

Voordelen van een maincontracter zijn het volledig benutten van schaalgrootte en inkoopvoordeel. Binnen de rijksoverheid wordt op dit moment nog geen gebruik gemaakt van maincontracting, maar de organisatieontwikkelingen van de verschillende facilitaire organisaties bij de departementen (vergaande centralisering van facilitaire voorzieningen, interdepartementale mantelovereenkomsten en uitbesteding van operationele taken) en de vorming van DGOBR tonen aan dat integrale uitbesteding van facilitaire voorzieningen volgens het principe van Total Facility Management in de toekomst binnen de rijksoverheid tot de mogelijkheden behoort.

2.2.3 PPS versus Total Facility Management

Het dichtst bij exploitatie van vastgoed in een DBFMO-contract komt Total Facility Management, aangeboden met een prestatiecontract. Er zijn echter wel een paar essentiële verschillen te benoemen.

DBFMO (PPS)	Total Facility Management
Dienstverlening door consortium	Dienstverlening door één aanbieder
- ontwerper en bouwer onderhouden en exploiteren eigen gebouw, wat de kwaliteit van het totaal ten goede komt	- ontwerper en bouwer is niet de partij die het gebouw onderhoudt en exploiteert
- consortium ontvangt beschikbaarheidsvergoeding voor het leveren van dienstverlening, op één verzamel factuur	- één hoofdaanbieder is verantwoordelijk voor totale dienstverlening, vaak inclusief onderhoud van het gebouw, op één factuur
- consortium betaalt boete bij onvoldoende dienstverlening	- schaalgrootte en inkoopvoordeel maken TFM aantrekkelijk voor opdrachtgever
- kosten onderhoud zijn voor het consortium	- kosten onderhoud zijn voor rekening van de opdrachtgever
- opdrachtgever controleert naleving contract d.m.v. monitoringssysteem	- opdrachtgever controleert naleving contract door prestatiemetingen
- contractduur 20-25 jaar	- contractduur volgens aanbestedingswet 4 jaar

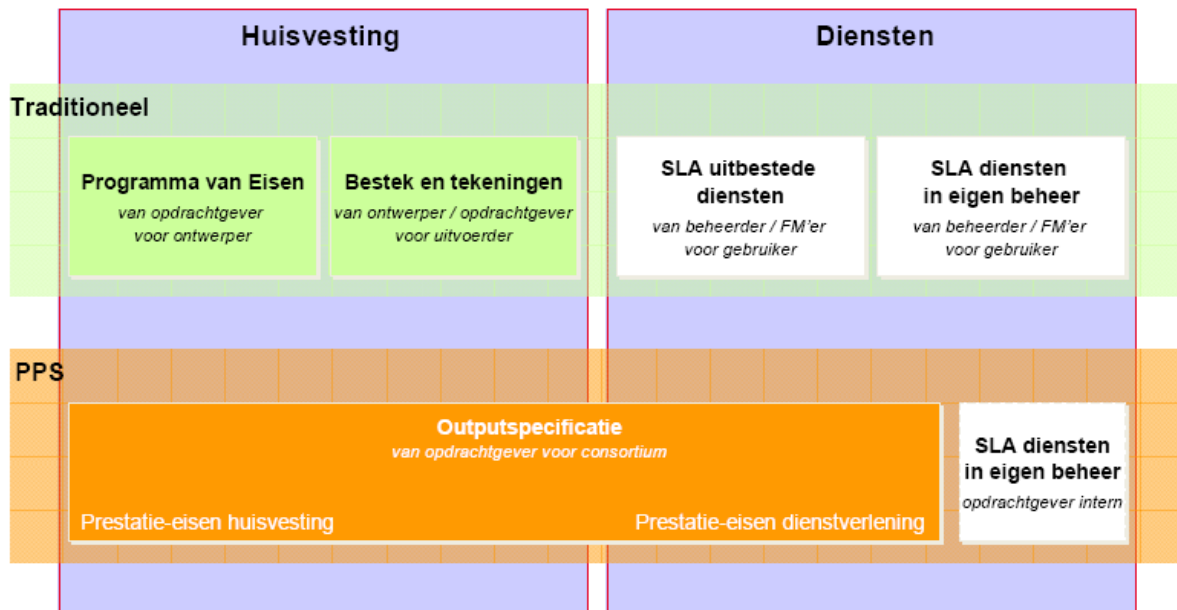
Tabel 6 - Operate versus traditioneel exploiteren

Bij het in één contract aanbieden van alle faciliteiten, inclusief beheer en onderhoud, is het belangrijk te weten wat de te hanteren uitgangspunten zijn en waar de verantwoordelijkheden belegd worden. Zo is bij TFM het te faciliteren en onderhouden gebouw in eigendom van een andere partij dan de aanbieder van TFM, daarmee is de eigenaar (en de huurder, als daar afspraken over zijn gemaakt in de huurovereenkomst) verantwoordelijk voor het laten uitvoeren van onderhoud en beheer, en betaalt daar voor. (Vervangings-)investeringen zijn voor rekening van de eigenaar. Slechts de facilitaire services en eventueel het onderhoud en beheer wordt door de TFM aanbieder uitgevoerd: deze heeft alleen belang om het prestatiecontract goed uit te dienen, maar heeft geen baat bij een goed geconserveerd gebouw: hij is tenslotte niet de eigenaar.

Dit betekent dat de combinatie eigenaar/beheerder meerwaarde biedt in kwaliteit, er van uitgaande dat een eigenaar zijn of haar gebouw in goede staat wil houden en zo de waarde wil vergroten of minimaal handhaven op het bestaande niveau. Bij een DBFMO-contract is het consortium weliswaar geen economisch of juridisch eigenaar van het gebouw, maar gedurende de looptijd is hij wel "eigenaar" van het DBFMO-contract waarin vastgelegd is dat hij verantwoordelijk is voor het onderhoud (in stand en op waarde houden) en de exploitatie van het gebouw, waarbij hij op basis van geleverde prestaties betaald wordt voor en de opbrengsten voor hem zelf zijn. Daarmee is de verantwoordelijkheid voor het goed conserveren (en handhaven van de waarde van het gebouw) neergelegd daar waar deze het best gedragen kan worden: bij het consortium. Deze heeft namelijk *belang*. Om een goed renderende exploitatieperiode te kunnen doorlopen, waarbij tegen zo laag mogelijke kosten de best mogelijke kwaliteit in onderhoud, beheer en dienstverlening wordt geleverd, probeert het consortium al in de ontwerpfase te anticiperen op deze periode. Bijvoorbeeld

een lift van mindere kwaliteit installeren om de kosten te drukken, kan in de beheerperiode juist veel meer kosten opleveren door reparaties en mogelijk zelfs eerdere vervanging. Al deze kosten zijn voor rekening van het consortium, inclusief de boetes voor het niet beschikbaar zijn van de lift. In de ontwerpfase heeft het consortium daarmee al een *belang*.

In figuur 8 is het verschil tussen het functioneel specificeren en voorschrijvend specificeren, en de consequenties daarvan in de exploitatie, de beheerperiode, aangegeven. Hierbij bestaat de mogelijkheid om in PPS een deel van de dienstverlening zelf uit voeren (bijvoorbeeld bij zeer specifieke dienstverlening of dienstverlening die verweven is met het primair proces van de organisatie zoals beveiliging bij een justitiële instelling).



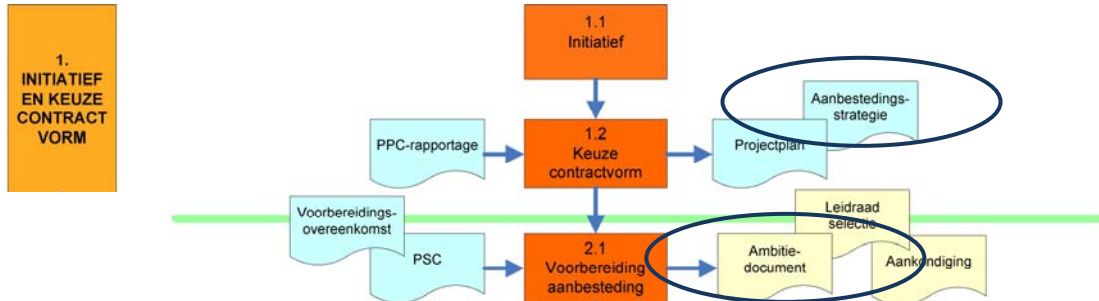
Figuur 8 - Specificeren en beheren in PPS versus traditioneel (Rijksgebouwendienst, 2009)

Samenvattend kan worden gesteld dat exploitatie van vastgoed binnen de rijksoverheid over het algemeen integraal aangeboden wordt, waarbij op dit moment veel uitvoerend werk wordt uitbesteed aan leveranciers/marktpartijen. Verdergaande uitbesteding via Total Facility Management of maincontracting worden nog niet waargenomen, al is een trend te zien dat de organisatieonderdelen die verantwoordelijk zijn voor Facility Management zo worden opgebouwd dat het in de nabije toekomst niet ondenkbaar is dat TFM door één of meer departementen gekozen wordt. Exploitatie van vastgoed in een DBFMO-contract staat nog in de kinderschoenen, maar lijkt op voorhand uit vergelijking met traditionele exploitatie voordelen te bieden door het beleggen van verantwoordelijkheden en belang bij dezelfde partij: het consortium.

Het monitoren van de geleverde prestaties in een DBFMO-contract vertoont overeenkomsten met de controle op de prestatie bij TFM met een prestatiecontract.

3 Aanbestedingsstrategie bij toepassing van PPS bij vastgoed

“Bezint eer ge begint” is een veelgelezen gezegde in de literatuur, op zoek naar theorieën over de aanbestedingsstrategie die een opdrachtgever idealiter opstelt voor het aanbestedingsproces van start gaat. In onderstaand figuur staat omcirkeld in welke fase van een PPS-proces dit *bezinnen* plaats moet vinden:



Figuur 9 - Specificeren en beheren in PPS versus traditioneel (Rijksgebouwendienst, 2009)

De keuze van de contractvorm wordt gebaseerd op de aanbestedingsstrategie, waarna deze vertaald wordt in een ambitiedocument. Dat het opstellen van een dergelijke strategie geen sinecure is, wordt onderschreven door de theorie en blijkt daarnaast uit de vele reacties en informatiedocumenten over dit onderwerp op het forum PIANOo, expertisecentrum aanbesteden, een netwerkorganisatie voor rijksoverheidsopdrachtgevers. Om de theorie over aanbestedingsstrategie toe te spitsen op PPS en te verbijzonderen naar PPS in vastgoed, worden de daartoe relevante theorieën aangehaald.

In een interview met directeur Rijpers van VolkerRail geven Roelofsen en Bertona (2008) dat aanbestedingen nog veelal uitgevoerd worden op basis van hetgeen *bekend* is in plaats van op basis van hetgeen *nodig* is. Met andere woorden: een opdrachtgever heeft zelf een oplossing voor ogen, en vindt (op basis van eerdere ervaringen of van ervaringen van collega's en concurrenten) dat deze passend is voor zijn organisatie, waarna hij tot aanbesteding van dit product of deze dienst over gaat. Roelofsen pleit voor een heroverweging van deze werkwijze: is het gekozen product of dienst wel de juiste voor de organisatie, en hoe weet de opdrachtgever dat er voldoende naar alternatieven is gekeken? Om dit proces goed vorm te geven, moet de uitbestedende partij allereerst bepalen wat de werkelijke behoefte is en welke activiteiten exact moeten worden aanbesteed. Dit vormt de basis voor het aanbestedingstraject en bepaalt onder andere de inhoud van de offerteaanvraag, de uit te nodigen partijen, de interne projectorganisatie en uiteindelijk de onderhandelingspositie naar de leverancier. Wordt eerst een gedetailleerd ontwerp gemaakt en wordt vervolgens enkel de uitvoering aanbesteed, of wordt gekozen voor een globaal bestek dat door de gekozen partij(en) verder dient te worden uitgewerkt en uitgevoerd? Een fundamentele keuze met grote impact op de inrichting van de aanbesteding. Het is daarbij belangrijk dat de uitbestedende partij zich vooraf realiseert welke rol ze heeft in de markt en in de hele waardeketen. “Wees je bewust van je macht en de effecten van je aanbestedingsstrategie op de lange termijn”, aldus Richard Rijper, directeur VolkerRail Nederland. Overigens is VolkerRail één van de private partijen die bij infrastructurele PPS-projecten betrokken is en is het vanuit de invalshoek van deze private partij interessant om te zien dat zij een duidelijke visie hebben op de aanbestedingsstrategie van de opdrachtgever. VolkerRail opereert vanuit beoogd partnership: “De werkelijke behoefte en de impact op de waardeketen kunnen worden bepaald door uitgebreid van gedachten te wisselen met toeleveranciers. Ook externe experts kunnen hierbij behulpzaam zijn. Reserveer daarom ruime tijd in het aanbestedingschema voor dit onderdeel, want de basis voor een lange termijn partnership wordt in deze fase gelegd.”

De visie van Rijper op de aanbestedingsstrategie en het belang dat een zorgvuldige voorbereiding heeft, wordt onderkend door de rijksoverheid als opdrachtgevende partij in een PPS-constructie. In de handleiding PPS (2001) staat niet voor niets de volgende passage opgenomen:

“Om behoeften en mogelijkheden goed op elkaar te kunnen afstemmen is het nodig in een vroeg stadium te komen tot overleg en samenwerking tussen overheid en marktpartijen.

Waarom die vroegtijdigheid? Een overheid die uit is op het realiseren van meerwaarde en efficiencywinst en het uitlokken van innovatie zal de markt benaderen met een vraagspecificatie die slechts basale, functionele eisen stelt. De overheid formuleert welke eigenschappen het project zal moeten hebben. Aan de markt wordt overgelaten hoe het project op de optimale manier wordt gerealiseerd. Aan de vraag van de overheid kan vaak door middel van verschillende oplossingen tegemoet worden gekomen. Aan elk van die oplossingen hangt een ander prijskaartje. Om te kunnen beoordelen of oplossingen haalbaar zijn en om oplossingen uit te werken en te kunnen prijzen, wordt van marktpartijen een aanzienlijke investering in tijd en geld gevraagd. Voor een marktpartij bestaat echter de onzekerheid dat deze niet weet of de opdrachtgever zijn oplossing wel aantrekkelijk vindt en of zijn inspanningen rendement opleveren. Voor de overheid bestaat de onzekerheid dat zij niet weet welke oplossingen zullen worden aangeboden uit de veelheid van mogelijkheden; of de aan te bieden oplossingen wel aantrekkelijk zijn en welk kwaliteitsniveau zal worden bereikt. Vergeefse inspanningen en daarmee kapitaalvernietiging dienen te worden voorkomen. Dat leidt ertoe dat in een vroegtijdig stadium tussen de overheid en de markt afstemming plaats dient te vinden over oplossingsrichtingen waarin marktpartijen denken en de soorten oplossingen die voor de overheid aanvaardbaar zijn. Daarnaast zorgt vroegtijdige afstemming voor een beter proces van risicosignalering en een evenwichtige verdeling van risico's tussen de markt en de overheid, al naar gelang wie een risico het beste kan beheersen.”

Bovenstaande geeft aan dat de rijksoverheid zich als aanbestedende partij bewust is van de haken en ogen die aan een aanbestedingsproces vast zitten en welke invloed en macht zij zelf heeft op de waardeketen waarin de aanbesteding wordt uitgezet. Helderheid in aanbestedingsstrategie en transparantie over de inhoud van de vraag zijn de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid als opdrachtgever, om kapitaalvernietiging in het aanbestedingsproces te voorkomen.

Een projectteam van een opdrachtgever is gebaat bij het vooraf opstellen van een te volgen aanbestedingsstrategie.

In het geval van rijkshuisvesting wordt met de aanbestedingsstrategie intern aan de Directeur Generaal van de Rijksgebouwendienst verantwoord wat er gaat gebeuren en binnen welke globale grenzen de aanbesteding zal gaan verlopen. De aanbestedingsstrategie beschrijft het te bereiken doel van het project, de inrichting van het proces om daar te komen, welke stappen de aanbesteder wil gaan volgen en wat daarvoor de belangrijkste momenten zijn. Belangrijke uitgangspunten voor de procesorganisatie zoals omgang met het budget en eventuele publicatie daarvan (inclusief tijdstip waarop) worden opgenomen in de aanbestedingsstrategie (Rijksgebouwendienst, 2008).

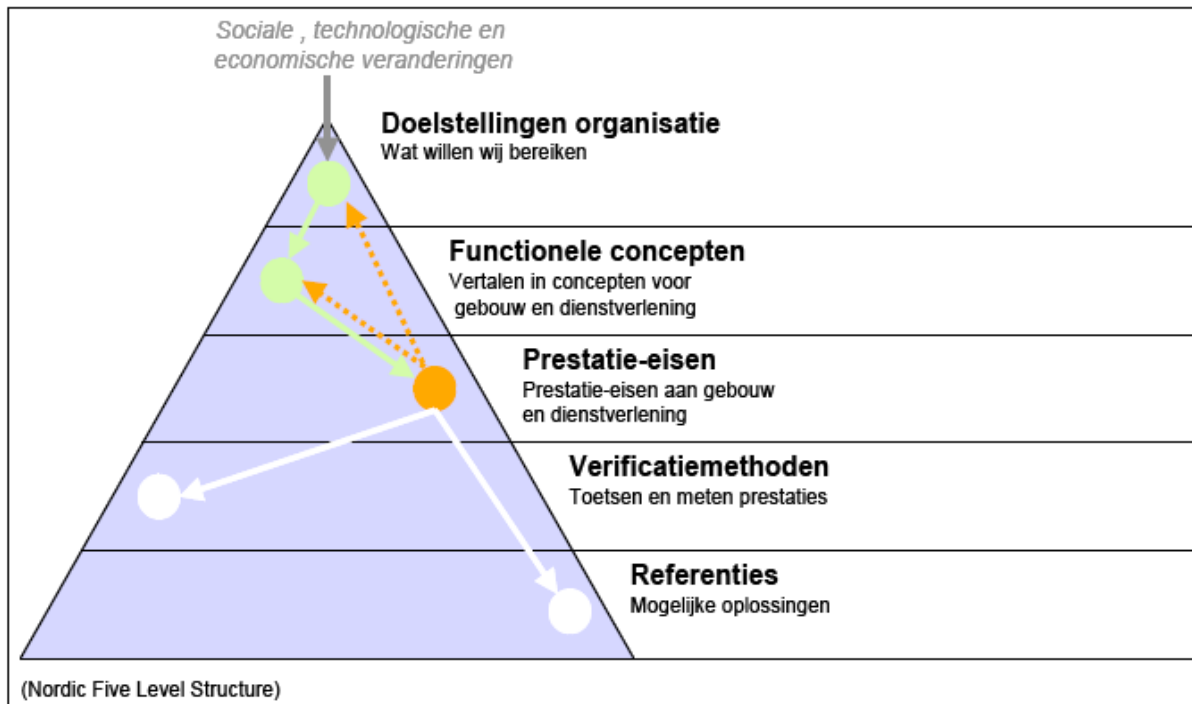
3.1 Ambitiedocument

Kijkend naar de rol van de rijksoverheid bij PPS in vastgoed dan wordt het eerder genoemde verantwoordelijkheidsgevoel van de rijksoverheid om kapitaalvernietiging in de waardeketen te voorkomen, doorgetrokken door de Rijksgebouwendienst. In 2007 heeft de Rijksgebouwendienst aan de Brink Groep opdracht gegeven om een handleiding model ambitiedocument PPS te schrijven. Met dit ambitiedocument wil de Rijksgebouwendienst als opdrachtgever de marktpartijen tijdig informeren over de kern van de opgave, zodat zij consortia kunnen vormen die in staat zijn om de gewenste integrale huisvestingsdiensten te leveren.

“Een ambitiedocument dient prikkelend en uitnodigend te zijn en de ambities te weerspiegelen die zowel de gebruikersorganisatie als de Rijksgebouwendienst gerealiseerd willen zien. Cruciaal is het om uit te stralen dat het niet ‘slechts’ gaat om het realiseren en beschikbaar stellen van een gebouw, maar om integrale huisvestingsdiensten.”, is volgens de Rijksgebouwendienst het doel van het ambitiedocument. Dit geeft de kern van PPS in vastgoed aan: het is zoals directeur Rijpers van

VolkerRail aangeeft niet zozeer van belang aan te geven wat je nodig hebt, maar wel welke ambities gerealiseerd dienen te worden.

Dit betekent dat er idealiter geredeneerd wordt vanuit het primaire bedrijfsproces van de gebruikersorganisatie en van daaruit de eisen aan gebouw, ruimten, eventueel gebouwdelen en aan diensten formuleert. De eenduidigheid, transparantie en structuur van de outputspecificatie zijn van grote invloed op de begrijpelijkheid van de vraag voor de opdrachtnemer en voor de kwaliteit van de latere biedingen. De onderstaande figuur geeft deze 'top down' benadering weer.



Figuur 10 - Nordic Five Level Structure (NKB, 1978)

Het ambitiedocument, dat opgesteld wordt voorafgaand aan de vooraankondiging, bevat de specifieke kenmerken van het onderhavige project, op alle vlakken: architectonisch, stedenbouwkundig, specifieke eisen aan huisvesting of diensten, financieel, risicoverdeling en juridische aspecten. Het doel van het ambitiedocument is de marktpartijen tijdig te informeren over de kern van de opgave, zodat zij consortia kunnen vormen die in staat zijn om de gewenste integrale huisvestingsdiensten te leveren. In het ambitiedocument dat de Rijksgebouwendienst heeft laten ontwikkelen in 2007 zijn de volgende aspecten opgenomen:

- gegevens over de gebruikersorganisatie en de aanbestedende dienst;
- de aanbestedingsstrategie (bijvoorbeeld DBFMO), de aanbestedingsprocedure (bijvoorbeeld 'concurrentiegerichte dialoog' of 'onderhandelingsprocedure met voorafgaande aankondiging');
- het globale tijdsplan van de aanbestedingsprocedure en de contractperiode na ingebruikname van de huisvesting;
- de omvang en scope van het project;
- de kern van de opgave: de aspecten waarvoor bijzondere aandacht wordt gevraagd;
- de ambities op het gebied van de kwaliteit van dienstverlening, de beeldkwaliteit en milieu en duurzaamheid;
- eigendomsposities;
- globale financiële kaders;
- eventuele bijzondere eisen die aan aanbiedende consortia worden gesteld in verband met bijzondere aspecten van de opgave.

Het document is uitsluitend bedoeld om gegadigde marktpartijen tijdig te informeren over de kern van de opgave. Het heeft primair een informerende werking, is niet bedoeld voor het selecteren van marktpartijen en maakt derhalve geen deel uit van de eigenlijke aanbestedingsprocedure.

Hoewel de inhoud van een projectspecifiek ambitiedocument niet juridisch bindend is, is het wel zaak deze zo zorgvuldig mogelijk op te stellen. Het is bijvoorbeeld niet raadzaam om de scope van het project zoals die in het ambitiedocument wordt beschreven, naderhand nog te wijzigen. Juridisch gezien is dat weliswaar nog mogelijk, maar in de praktijk zal wijziging van de scope het beeld van een zorgvuldige, betrouwbare opdrachtgever ondergraven (Brink Groep, 2007).

Als belangrijk onderdeel van de aanbestedingsstrategie is het ambitiedocument een aanwinst in het PPS-instrumentarium. Het verschaft niet alleen helderheid aan de inschrijvende marktpartijen, het noodzaakt tevens de opdrachtgever uitermate zorgvuldig na te denken over hetgeen hij uitvraagt. Dit heeft tot gevolg dat er een kwalitatief betere uitvraag gedaan wordt, die tevens stabiel is: door vooraf meer tijd te nemen voor het *bezinnen*, en niet direct te *beginnen*, hoeven er tijdens het verdere aanbestedingsproces geen majeure wijzigingen op de scope van het project meer doorgevoerd te worden. In bijlage 3 is een voorbeeld van een ambitiedocument opgenomen. De aanbestedingsstrategie wordt logischerwijs door de aanbestedende partij opgesteld. In het geval van rijkshuisvesting is de Rijksgebouwendienst de aanbestedende partij en daarmee auteur van de aanbestedingsstrategie. Dat wil echter niet zeggen dat deze partij de te volgen strategie solistisch opstelt: tenslotte is het departement, of een andere publieke organisatie, de partij voor wie de nieuwe huisvesting gerealiseerd gaat worden. Deze organisatie heeft haar eigen ambities en uitgangspunten voor de nieuwe huisvesting en dienstverlening, welke samen met die van de Rijksgebouwendienst leiden tot een aanbestedingsstrategie.

3.2 Outputspecificaties

Na het opstellen van de aanbestedingsstrategie volgt het formuleren van outputspecificaties. De doelstellingen en uitgangspunten van de organisatie die verwoord zijn in het ambitiedocument, vormen de basis van de outputspecificatie. De doelstellingen zijn onafhankelijk van het te realiseren gebouw en de bijbehorende dienstverlening beschreven. De uitgangspunten zijn een 'vertaling' van de doelstellingen en hebben betrekking op de te leveren huisvesting en/of dienstverlening. Ook de gewenste architectonische kwaliteit is onderdeel van de uitgangspunten, evenals aspecten van duurzaamheid en mate en niveau van onderhoud en beheer.

In de geformuleerde eisen wordt zoveel mogelijk de gewenste kwaliteit beschreven in plaats van de oplossing, waaraan tegelijkertijd een prestatie-eis wordt gekoppeld. Per prestatie-eis wordt de bepalingsmethode aangegeven: de wijze waarop vastgesteld wordt dat aan een eis is voldaan. De onderlinge prioritering van eisen (wat vindt de klant het belangrijkste) vormt een belangrijke factor in de beoordeling van de inschrijvingen en later in de contractsturing door het consortium en het contractbeheer door de opdrachtgever. Deze prioritering is zichtbaar in het betalingsmechanisme, waar bijvoorbeeld voor prestaties en/of ruimten waaraan de klant meer belang hecht een hogere vergoeding of korting geldt. Naast de prioritering is de hersteltijd (de tijd die de door opdrachtgever wordt gegund om een gebrek te herstellen) een belangrijk onderdeel van de outputspecificatie.

Voor het opstellen van de outputspecificatie kan gekozen worden voor het gebruik van een digitaal model. Een digitaal model heeft als voordeel dat relaties tussen verschillende onderdelen van de outputspecificatie eenvoudig zichtbaar te maken zijn. In het model wordt elke eis éénmalig als kenmerk vastgelegd. Hierdoor wordt de consistentie van de inhoud en de eenduidigheid in eisen sterk verbeterd. Omdat elk kenmerk maar één keer in de database voorkomt kunnen wijzigingen eenvoudig doorgevoerd worden (Rijksgebouwendienst, 2008).

Het opstellen van outputspecificaties (prestatiegericht in plaats van oplossingsgericht) is voor veel opdrachtgevers nieuw en onwennig. Binnen de rijksoverheid, de opdrachtgever bij PPS, is een jarenlange ervaring opgebouwd in het voorschrijvend specificeren en is de omslag niet snel gemaakt naar functioneel specificeren. Daarnaast is met name het vakgebied Facility Management nog erg

jong en in ontwikkeling: een extra handicap bij het goed formuleren van outputspecificaties. Nico Lemmens, manager custom relations bij ISS, zegt daarover in Deal! (2208) het volgende: “Nederland kent op facilitair gebied in vergelijking met bijvoorbeeld Groot-Brittannië en Scandinavische landen een terughoudende, conservatieve uitbestedingcultuur. En als er wordt uitbesteed, dan gebeurt dat traditioneel op basis van offerteaanvragen die uit bestekken bestaan, waarin de opdrachtgever uitgebreid en gedetailleerd aangeeft wát hij wil, maar vooral hóé de leverancier die kwaliteit dient te leveren. Voor de leverancier blijft dan weinig anders over dan het maken van een kostencalculatie. Van ontwerp van de dienstverlening is nauwelijks sprake [...]. Heel anders is dat bij PPS-aanbestedingen [...]. Aan opdrachtgeverkant wordt een groot beroep gedaan op het professionele gehalte van behoeftespecificatie, contractering en contractbeheer. Functioneel specificeren van facilitaire behoeften is een kunst waarin de gemiddelde Nederlandse opdrachtgever niet echt een grootmeester is.”

De markt ervaart PPS als een forse uitdaging voor de ontwerpfunctie en het risicomanagement. Er wordt kritisch gekeken naar de facilitaire opdrachtgevers binnen de rijksoverheid, die veelal in het facilitaire vak gegroeid zijn vanuit een functie elders in de organisatie (zie ook paragraaf 2.2.1) waarbinnen weliswaar operationele en/of tactische kennis van het facilitaire vak is opgedaan, maar waar tot nu toe weinig aandacht is geweest voor inkooptechnische competenties. De recente ervaringen van Lemmens met grote aanbestedingen bevestigen dat beeld en hij voorziet spannende tijden: “Opdrachtgevers die pro-activiteit eisen van leveranciers maar die ze - zoals in traditionele contracten niet ongewoon is - voor het overige tot in detail voorschrijven hoe die hun werk moeten doen, lijken op ouders die hun kinderen betuttelen, maar tegelijkertijd wel verwachten dat die zelfstandigheid aan de dag leggen.”

Terug naar de outputspecificaties, waarbij de aspecten waarop een departement verwacht af te gaan wijken op de bestaande vastgoedportefeuille of (bestaande) standaard facilitaire dienstverlening, om extra aandacht vragen. Er ligt op zijn minst een uitdaging bij de opdrachtgever om de outputspecificaties zodanig te formuleren dat een afwijking voorkomen of geminimaliseerd wordt, ofwel buiten de scope van de outputspecificaties gehouden wordt en zelf georganiseerd wordt. Aansluiting op het DBFMO-contract van deze aspecten vraagt dan wel om extra aandacht en zorgvuldigheid. Van beide opties wordt een voorbeeld gegeven, waarbij het uitgangspunt is dat een departement verwacht een afwijking te krijgen op de dienstverlening: doelstelling is om in alle vestigingen van het departement een zelfde type standaard kantoormeubilair te plaatsen.

1 - Voorkomen of minimaliseren afwijking

Omschrijving:

Het gebouw mag qua inrichting met standaard kantoormeubilair niet afwijken van de rest van de vastgoedportefeuille van het departement. Medewerkers van het departement maken voor 40% van de hun beschikbare werktijd gebruik van dit standaard kantoormeubilair.

Prestatie-eis:

Het standaard kantoormeubilair dient te allen tijde gelijk te zijn aan dat van de andere vestigingen van het departement. Het aantal werkplekken ingericht met het standaard kantoormeubilair bedraagt minimaal het aantal FTE x 40%. Wijzigingen in type standaard kantoormeubilair van de rest van het departement moeten binnen 1 kalenderjaar gevolgd worden.

Effect:

Het consortium moet achterhalen wat het standaard kantoormeubilair is, wat de gehanteerde afschrijvings-c.q. vervangingstermijn is voor het departement, een berekening maken hoeveel van deze werkplekken nodig zijn en berekenen wat het kost om altijd volgend te moeten zijn aan de veranderingen binnen de rest van de portefeuille van het departement op dit gebied. Het effect zal een risico-opslag zijn. Daarnaast is het aantal stuks meubilair minder dan voor een heel departement, en zal de prijs ten opzichte van het schaalvoordeel van een mantelovereenkomst niet lager zijn.

In bovenstaande omschrijving zijn uitgangspunt en prestatie-eis beschreven, waarbij duidelijk wordt dat het ten eerste niet eenvoudig is om een bepaalde wens of eis zodanig te formuleren dat het nog logisch en uitlegbaar is, en waarbij het verder een onherroepelijk effect heeft op de kosten. Een alternatief kan dan zijn het weglaten van deze dienst in de aanbesteding:

2 - Buiten de scope van de aanbesteding

Omschrijving:

Het gebouw mag qua inrichting met standaard kantoormeubilair niet afwijken van de rest van de vastgoedportefeuille van het departement. Opdrachtgever levert zelf vanuit de mantelovereenkomst met betreffende leverancier standaard kantoormeubilair. Medewerkers van het departement maken voor 40% van de hun beschikbare werktijd gebruik van dit standaard kantoormeubilair. Voor het leveren van de overige werkplekken is opdrachtnemer wel verantwoordelijk. Wijzigingen in type standaard kantoormeubilair van de rest van het departement moeten binnen 1 kalenderjaar gevolgd worden, waarbij opdrachtgever eveneens verantwoordelijk is voor het leveren van het standaard kantoormeubilair.

Prestatie-eis:

Opdrachtnemer is verantwoordelijk voor het aangeven van de gewenste specificaties en locatie van de werkplekken met standaard kantoormeubilair, voor het vervoeren er van binnen het gebouw en het plaatsen er van.

Effect:

Het consortium ontwerpt de inrichting en levert de benodigde specificaties, aantallen en locaties van de werkplekken met het standaard kantoormeubilair aan bij de opdrachtgever. Deze bestelt en betaalt het meubilair onder de voorwaarden van het mantelcontract dat het departement heeft afgesloten en schaalvoordeel wordt hiermee behaald.

Zoals al eerder in het onderzoek naar voren is gekomen, is het van belang om vooraf de eigen doelstellingen goed in beeld te hebben. Om vervolgens te kunnen bepalen waar afwijkingen verwacht kunnen worden en daar stelling over te nemen: accepteren door het als een “normaal gespecificeerde” eis op te nemen, een minimale afwijking accepteren door “extra” te specificeren of de afwijking volledig te voorkomen door de dienst buiten de aanbesteding te laten en zelf te organiseren. Een afwijking op het DBFMO-contract is in het laatste geval echter wel aan de orde.

Samenvattend kan gesteld worden dat bij PPS in vastgoed de aanbestedende partij zich bewust dient te zijn van de invloed en macht die zij hebben op de waardeketen waarin de aanbesteding wordt uitgezet. Helderheid in de aanbestedingsstrategie en transparantie over de inhoud van de vraag zijn de verantwoordelijkheid van de opdrachtgever om kapitaalvernietiging in het aanbestedingsproces te voorkomen. Inhoudelijk geeft de aanbestedingsstrategie aan wat het doel van het project is, wat het proces is om daar te komen, welke stappen de aanbesteder wil zetten en wat daarvoor de belangrijkste momenten zijn. Importante uitgangspunten als omgang met het budget en publicatie van de aanbesteding zijn eveneens onderdeel van de aanbestedingsstrategie. Het ambitiedocument, als onderdeel van de aanbestedingsstrategie, bevat de specifieke kenmerken van het betreffende project op alle aspecten en heeft tot doel de marktpartijen tijdig te informeren over de kern van de opgave, zodat zij consortia kunnen vormen die in staat zijn om de gewenste integrale huisvesting(sdiensten) te leveren. De op basis daarvan gebaseerde outputspecificaties tenslotte, verwoorden de doelstellingen en uitgangspunten van de organisatie. Hierin worden de functionele eisen die een departement stelt aan nieuwe huisvesting, verwerkt tot prestatie-eisen. De aspecten waarop een departement verwacht af te gaan wijken op de bestaande vastgoedportefeuille of (bestaande) standaard facilitaire dienstverlening vragen om aandacht: de opdrachtgever dient de outputspecificaties zodanig te formuleren dat een afwijking voorkomen of

geminimaliseerd wordt, ofwel buiten de scope van de PPS gehouden en zelf georganiseerd wordt. Aansluiting op het DBFMO-contract van deze aspecten vraagt om extra aandacht en zorgvuldigheid.

4 Ervaringen met PPS in Real Estate

Zoals al eerder aangegeven zijn er een viertal departementen in meer of mindere mate bekend met PPS in vastgoed. Op dit moment is één DBFMO-contract in de exploitatiefase (Ministerie van Financiën op het Korte Voorhout 7 in Den Haag). Er zijn weliswaar geen decennia lang ervaring met PPS in vastgoed opgebouwd, toch is er al veel kennis aanwezig over het proces van PPS in vastgoed en de effecten van PPS op de vastgoedportefeuille en de exploitatiedoelstellingen van departementen. Met de betrokken departementen is gesproken over hun ervaringen en visie op PPS in vastgoed, evenals met Rijkswaterstaat dat aan de vooravond staat van ontwikkeling van vastgoed met PPS. Daarbij is gekeken naar (afwijkingen op) de bestaande vastgoedportefeuille en de exploitatiedoelstellingen van departementen, alsook naar het proces van PPS zoals dat tot op heden heeft plaatsgevonden bij de verschillende departementen. In bijlage 1 is een lijst met geïnterviewden opgenomen.

4.1 Bestaande vastgoedportefeuille en exploitatie in relatie tot PPS

Bij het beschrijven van de kenmerken van PPS in vastgoed (hoofdstuk 2) is duidelijk geworden dat door het puur functioneel specificeren een appèl wordt gedaan op het innovatieve en creatieve vermogen van de markt: door niet de oplossing van een integraal huisvestingsvraagstuk te definiëren en uit te vragen, maar door alleen de functionele specificaties aan te geven (het *wat*) wordt de markt uitgedaagd om het *hoe* vorm te geven. Uit de analyse in hoofdstuk 2 blijkt dat dit het resultaat op voorhand onzeker maakt: het ontwerp van zowel het vastgoed (fysiek) als het ontwerp van de dienstverlening (logistiek) en het onderhoud (fysiek en logistiek) is in handen van het consortium. Het onderzoek gaat er van uit dat er hierdoor afwijkingen gaan ontstaan tussen het met PPS gerealiseerde vastgoed en de rest van de vastgoedportefeuille in beeldvorming en uitstraling (design, build), financiering (finance), onderhoud (maintenance) en op bestaande visies op exploitatie (operate). Of dit daadwerkelijk zo ervaren wordt bij de departementen die al bekend zijn met PPS, is getoetst in vraaggesprekken.

4.1.1 Ervaringen met PPS bij Ministerie van Financiën

Het Ministerie van Financiën heeft geen vastgoedportefeuille waarbij voor diverse panden en objecten een visie op het omgaan met de portefeuille is omschreven. Reden daarvoor is dat Financiën qua kantoorhuisvesting feitelijk maar één pand in de portefeuille heeft: de hoofdzetel aan het Korte Voorhout in Den Haag. Voor deze vestiging, die onlangs gerenoveerd is met een PPS-constructie, zijn voorafgaand aan de renovatie wel een aantal uitgangspunten benoemd (Buwalda, 2006) die omschreven kunnen worden als een visie op de eigen huisvesting:

- “prettige” werkomgeving;
- gezonde en comfortabele werkomgeving;
- toegankelijke werkomgeving;
- aantrekkelijke werkomgeving;
- communicatieve werkomgeving;
- flexibele werkomgeving;
- architectonische hoogwaardige werkomgeving;
- doelmatige en efficiënte werkomgeving;
- veilige werkomgeving;
- duurzame werkomgeving;
- versterken van de organisatiecultuur.

Design

In samenspraak met de gemeente Den Haag, de Rijksbouwmeester en de opdrachtgever is een aantal uitgangspunten voor de uitstraling en beeldvorming (van het gebouw zelf, alsook de omgeving waar het staat) geformuleerd. Zo waren een belangrijke uitgangspunten de verankering van het gebouw in het stedelijke weefsel, een uitnodigende centrale entree en een meer open en transparant karakter. Hieraan heeft het ontwerp van Jeroen van Schooten voldaan.

Het consortium heeft daarnaast de opdrachtgever aangenaam verrast door in het ontwerp één van de oude binnentuinen te overdekken en als atrium in te zetten. Hieruit blijkt wat een functionele specificatie vóór heeft op een voorschrijvende: de optie om één van de twee binnentuinen om te toveren in een atrium was niet bij de opdrachtgever opgekomen. Deze uiting van creativiteit was geen onderdeel van het programma van eisen en daardoor waarschijnlijk niet bij traditionele bouwvorm naar voren gekomen (Ministerie van Financiën, 2009).

Build

Vooraf zijn prestatie-eisen geformuleerd voor de materialisering en duurzaamheidsaspecten, aan deze eisen is ruimschoots voldaan met onder andere een Energie Prestatie Coëfficiënt van 0,96 (de gestelde eis was 1,40) en het Nederlandse programma Nationaal Pakket Plus voor duurzaam bouwen. Door efficiency in het bouwproces heeft het consortium het gerenoveerde pand twee maanden eerder dan gepland kunnen opleveren aan de gebruikersorganisatie (Ministerie van Financiën, 2009).

Finance

Voor de renovatie van het ministerie hebben de Rijksgebouwendienst en het Ministerie van Financiën gekozen voor consortium Safire. Dit consortium bestaat uit Burgers Ergon, GTI, ISS Facility Services, Strukton en een investeringsfonds van ABN AMRO en Dutch Infrastructure Fund. Inmiddels zijn de aandelen van ABN AMRO overgegaan naar de Royal Bank of Scotland. Financiën betaalt inmiddels een beschikbaarheidsvergoeding aan het consortium. Of er kosten verbonden zijn aan het onderdeel contractmanagement op beheer en onderhoud door de Rijksgebouwendienst, moet nog bepaald worden (Eitjes, 2009).

Maintenance

Bij de renovatie is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van duurzame materialen en duurzame oplossingen, zodat het onderhoud de komende 25 jaar eveneens op een duurzame wijze kan worden vormgegeven. Gebruikte materialen en installaties dienden eenvoudig en wederom duurzaam vervangbaar te zijn: aan deze eisen is voldaan. Het monitoren van deze doelstellingen is onderdeel van het monitoringsysteem. Aanvankelijk had het Ministerie van Financiën zelf de monitoring van het beheer en onderhoud willen verzorgen, maar inmiddels is besloten om dat door een partij te laten doen die daar meer expertise in heeft: de Rijksgebouwendienst. De outputspecificaties zijn opgesteld zonder aanzienlijke inbreng van de experts van de Rijksgebouwendienst, waardoor de opstart van de monitoring moeizaam op gang komt (Eitjes, 2009).

Operate

Het Ministerie van Financiën wilde in principe de dienstverlening voor haar eigen medewerkers niet laten afwijken van hetgeen men gewend was in de oude situatie. Aan de andere kant wilde het de kansen die PPS bood, niet op voorhand beperken door heel voorschrijvend te werk te gaan. Er is daarom veel tijd besteed aan het specificeren van met name de kwaliteit waar de dienstverlening aan moest voldoen: daar waar men te grote risico's voorzag is er voor gekozen om de dienstverlening zelf te organiseren. Voorbeelden daarvan zijn documentmanagement en preventie en bestrijding van calamiteiten. Op andere gebieden is voor samenwerking met het consortium gekozen, een groot deel van de exploitatie is bij het consortium gelaten (Ministerie van Financiën, 2009).

Op dit moment is de fase van Operate in werking en blijken er haken en ogen te zitten aan het goed laten aansluiten van de eigen dienstverlening op die van het consortium. Met name de sturing op

integrale oplossingen en duidelijkheid naar de gebruiker: één loket waar alle vragen naar toe geleid worden, wordt nu pas gerealiseerd bijvoorbeeld, waarbij extra investeringen gedaan moeten worden om de integrale aanpak “achter de schermen” te organiseren (Fischer, 2009).

4.1.2 Ervaringen met PPS bij Belastingdienst

De Belastingdienst schrijft al sinds zo'n 15 jaar een huisvestingsbeleid voor de eigen organisatie, sinds 2002 sluit dit qua format en inhoud aan op de huisvestingsplannen die per departement jaarlijks worden opgesteld en die besproken worden in het (interdepartementale) Rijkshuisvestingsberaad. In het huisvestingsbeleid Belastingdienst 2009-2011 worden de ambities en doelstellingen van de Belastingdienst verwoord, alsook de organisatorische ontwikkelingen voor de komende jaren en de invloed die deze hebben op de huisvesting van de organisatie. Zo worden er een aantal kaders genoemd waaraan nieuwe en te renoveren huisvesting aan moet doen (bijvoorbeeld 16 m² bvo/FTE als rekeneenheid) en een op te stellen businesscase in geval een investering van groter dan € 5 miljoen. En daarnaast het uitgangspunt dat locaties volgens het principe van organisatiegericht huisvesten ingericht worden.

Opvallend is dat het hoofdstuk Beleidszaken van dit document met betrekking tot PPS slechts één zinsnede bevat: “Investeringsvolume groter dan € 25 miljoen, DBFM(O).” Door de Belastingdienst wordt het onderwerp van PPS als uitgangspunt van het rijkshuisvestingsstelsel gezien waarbij de organisatie daarin in haar eigen ogen slechts volgend is aan het stelsel en derhalve geen aparte visie hoeft te formuleren (Stekelenburg, 2009). De Belastingdienst heeft na lang beraad de keuze gemaakt voor PPS in Doetinchem en Groningen: het agentschap van Financiën is echter niet onverdeeld positief over de methodiek van PPS. Stekelenburg zegt daarover het volgende: “Allereerst is het een politieke keuze geweest om PPS in rijkshuisvesting toe te passen, en geen bedrijfsmatige.” Daarnaast vraagt de Belastingdienst zich af dat als het uitgangspunt van PPS is dat de markt in stelling gebracht moet worden om de expertise te leveren die ze hebben, wat deze expertise dan inhoudt en waar kennelijk de rijksoverheid zelf tekort in schiet. Verder bestaat de indruk dat de huidige contracten waarmee met name de dienstverlening wordt ingekocht, bij de Belastingdienst al zo scherp afgesloten zijn dat een nog groter financieel voordeel door PPS niet op voorhand gerealiseerd kan worden. Tenslotte is de overweging om voor PPS te kiezen bij de Belastingdienst onvoldoende onderbouwd vanuit de politiek: de meerwaarde heeft zich in de praktijk nog niet bewezen, en daarnaast is in de theoretische onderbouwing de meerwaarde van PPS voor de Belastingdienst niet voldoende aangetoond.

Zonder een eigen visie op PPS in relatie tot de eigen portefeuille te willen formuleren, heeft de Belastingdienst wel een “Inkoopstrategie PPS” opgesteld voorafgaand aan het eerste PPS-project voor de Belastingdienst: nieuwbouw van een Belastingkantoor in Doetinchem. Hierin geeft de organisatie aan haar strategie te richten op twee componenten: het zijn van de professionele partner in het consortium die de dienstverlening verzorgt en de component van de inhoud en de kwaliteit van die dienstverlening.

Met deze inkoopstrategie geeft de Belastingdienst vorm aan haar eigen visie op PPS, zonder deze aanbestedingsvorm op voorhand af te wijzen. Een kritische houding ten opzichte van PPS blijft gehandhaafd.

Design

De panden die aan de Belastingdienst worden aangeboden door de Rijksgebouwendienst, anticiperend op een huisvestingsvraag van deze organisatie, zijn altijd in meer of mindere mate passend binnen de portefeuillestrategie van de Rijksgebouwendienst en die van de Belastingdienst. Wel heeft de Belastingdienst in haar eigen huisvestingsstrategie het uitgangspunt geformuleerd dat de portefeuille flexibel moet zijn (bijvoorbeeld door kortlopende huurcontracten of een goede indeelbaarheid van een pand): dit is in relatie tot de lange looptijd van een DBFMO-contract (20-25 jaar) een uitgangspunt dat met PPS onder druk komt te staan.

De Belastingdienst heeft dit onderkent als zijnde een afwijking op de eigen strategie, maar geeft aan de andere kant aan dat bij het realiseren van vastgoed in traditionele vorm de looptijd van een

huurovereenkomst bij aanvang eveneens minimaal 10 jaar zal zijn: een kortere huurperiode is vele malen duurder dan een langere. Aan de andere kant is op deze voor de gebruiker nadelige gevolgen van lange contractduur bij de met PPS te realiseren nieuwbouw in Groningen handig op ingespeeld door het consortium: zij hebben er voor gekozen om kantoorvloeren zo te bouwen dat deze na vertrek van organisatie(s) eenvoudig omgebouwd kan worden tot appartementen. Voor Belastingdienst als gebruiker geen nadelige gevolgen, qua duurzaamheid en life-cycle benadering een zeer goed doordacht concept en door de ruimte voor deze creatieve impuls bij het consortium te leggen, is deze verrassende en flexibele oplossing ontstaan. Kernwoorden in het huisvestingsbeleid van de Belastingdienst die van invloed zijn op het ontwerp zijn: maximale omvang gebouwen, sfeer, identificeerbare (delen van) gebouwen, toegankelijkheid, passen in de omgeving en ergens bijhoren. Huisvesting en inrichting hebben een diafane (transparante), doelmatige, maar tevens verzorgde uitstraling (Belastingdienst, 2009).

Build

De Belastingdienst volgt in haar huisvestingsbeleid de kaders en richtlijnen die de Rijksgebouwendienst stelt aan nieuw- en verbouw en renovatie van de objecten. Daarnaast heeft de Belastingdienst een actieprogramma duurzame Belastingdienst 2006-2010, waarin een aantal extra uitgangspunten genoemd staan die betrekking kunnen hebben op het huisvestingsbeleid (duurzaam bouwen, duurzaam inkopen, toegepaste materialen, etc.). “Panden die *duurzaam* gerealiseerd worden en daarmee het milieu minder belasten, kennen mogelijk een hogere gebruiksvergoeding”, aldus de Belastingdienst in haar huisvestingsbeleid. Een bewuste keus dus (Belastingdienst, 2009).

Finance

De huisvestingsportefeuille van de Belastingdienst bestaat volledig uit kantoorlocaties die in eigendom zijn van de Rijksgebouwendienst of gehuurd van de markt, die door betaling van een gebruiksvergoeding aan de Rijksgebouwendienst gebruikt worden voor huisvesting van de medewerkers van de Belastingdienst.

Aangezien de Belastingdienst zelf het budget voor huisvesting beheert, draagt het een medeverantwoordelijkheid bij het behalen van de doelstellingen van de Rijksgebouwendienst als onderdeel van de nota Ruimte van het Ministerie van VROM, zo stelt zij in haar huisvestingsbeleid. Deze verantwoordelijkheden hebben betrekking op de gebouwde omgeving (voortrekkersrol bij stedelijke ontwikkelingen), de zorg voor het (ruimtelijk) milieu, de nieuwe aanbestedingsregels (professioneel opdrachtgeverschap), de zorg voor architectuur (Rijksbouwmeester) en uitvoering geven aan het beleid van het rijk (rijksverzamelkantoren). Het kan zo zijn dat de Belastingdienst extra betaalt aan gebruiksvergoeding voor huisvesting die niet past bij de doelstellingen van VROM. Een voorbeeld hiervan zijn de panden die voor Douane gebouwd zijn: deze panden zijn gesitueerd op locaties waar geen restwaarde haalbaar is op de markt en deze worden versneld afgeschreven. Het primair proces staat echter voorop: locatiegebonden toezicht en dienstverlening wordt op locatie gehuisvest (Stekelenburg, 2009).

Maintenance

Voor onderhoud en beheer volgt de Belastingdienst grotendeels de lijn die de Rijksgebouwendienst hiervoor heeft uitgezet, waarbij het geen eigen standaard heeft ontwikkeld voor bijvoorbeeld beoogd kwaliteitsniveau in staat van onderhoud. In aanvulling daarop heeft zij zelf wel een nota beheer en onderhoud geschreven, waarin de doelstellingen voor met name de continuïteit van het eigen werkproces worden aangegeven. Het primair proces wordt niet ondergeschikt gemaakt aan bredere huisvestingsdoelstellingen, en daarmee bij voorkeur niet gehinderd in de dagelijkse gang van zaken door onderhoudswerkzaamheden en dergelijke (Belastingdienst, 2009).

Operate

Doordat het onderwerp PPS in vastgoed al een aantal jaar aan de orde is binnen de organisatie van de Belastingdienst, is kennis opgebouwd over de methodiek en was te voorzien op welke aspecten

de beide panden (Doetinchem en Groningen) zouden gaan afwijken op de bestaande portefeuille. Door in de aanbestedingsstrategie aan te geven hoe hierop geanticipeerd diende te worden door het inschrijvende consortium en door vooraf een aantal bewuste keuzes te maken, zijn deze afwijkingen in beeld gebracht. Een keuze die bijvoorbeeld gemaakt is, betreft de dienstverlening in Groningen: daar is bewust een deel van de dienstverlening aan het consortium gelaten, terwijl die onderdelen waarop de Belastingdienst zelf meer voordeel dacht te halen dan een PPS-contract zou kunnen realiseren, in eigen beheer worden genomen. Dan moet gedacht worden aan beveiliging en standaard kantoormeubilair.

De Belastingdienst is op dit moment zo ver in deze overwegingen dat het bij een volgende huisvestingsvraag niet ondenkbaar is dat er een DBFM-contract wordt nagestreefd, en dat de "O" van Operate volledig in eigen beheer of onder eigen regie wordt verzorgd.

Door de Belastingdienst is voorafgaand aan de aanbesteding het statement gedaan dat Doetinchem geen eiland mag worden in de bedrijfsvoering van de Belastingdienst. De klant/gebruiker mag geen hinder ondervinden van het feit dat er een andere facilitair beheerder aanwezig is dan in andere panden. Daarvoor is een extra "schil" (softwareoplossing) gebouwd tussen het consortium en de klant om bijvoorbeeld reserveringen te plaatsen, klachten te melden, etc. Hier zijn echter wel extra kosten mee gemoeid. Het statement dat eerder gemaakt is, komt nu pas goed tot uiting in het opbouwen van het monitoringsysteem: de Belastingdienst geeft aan dat dit eerder bedacht had moeten worden, zodat er minder additionele kosten gemaakt hadden hoeven worden (Ruitenbeek, 2009).

4.1.3 Ervaringen met PPS bij Ministerie van Justitie

Het Ministerie van Justitie heeft geen portefeuille- of huisvestingstrategie opgesteld: de portefeuille van Justitie is dermate gevarieerd en gedifferentieerd, dat er volgens het departement geen integrale portefeuillevisie mogelijk is (Zaal en Huistra, 2009). Het vastgoed van het totale ministerie is bijzonder divers: van gerechtsgebouwen voor de Raad voor de Rechtspraak tot laboratoria voor het Forensisch Instituut en van Detentiecentra tot Uitzetcentra. Voor ieder type object zijn gestandaardiseerde functionele en waar noodzakelijk technische programma's van eisen opgesteld, die als leidraad worden gehanteerd bij het beheren, optimaliseren en vernieuwen van de vastgoedportefeuille.

Daar waar mogelijk volgt Justitie het rijkshuisvestingsstelsel, maar met name de locatiekeuze en de strengere wet- en regelgeving die Justitie hanteert voor haar leveranciers, leidt tot afwijking op het stelsel. Met alle gevolgen van dien: een andere locatie leidt vaak tot een andere financieringsvorm, strengere wet- en regelgeving tot andere leveranciers en/of hogere kosten dan rijksbreed gebruikelijk is (Ministerie van Justitie, 2009).

Design

Binnen Justitie zijn geen kaders gesteld aan uitstraling van het vastgoed, wel is er een aantal uitgangspunten benoemd zoals een bepaalde minimum en maximum eis aan materialisatie per type object. Huistra en Zaal geven aan dat dit niet meer dan richtinggevend is: als een interne opdrachtgever af wil wijken van deze richting, dan gebeurt dat. Dit is inherent aan de sterk hiërarchische organisatiecultuur van Justitie.

De enige eisen die gesteld worden aan het ontwerp, zijn functionele. Een goed voorbeeld daarvan zijn de looplijnen in een rechtbank. Er zijn drie "verkeersroutes" die elkaar niet mogen kruisen: die van de rechter, die van de verdachte en die van de overige gebruikers en bezoekers van het pand. De reden waarom laat zich raden, maar in het ontwerp moet deze complexe situatie wel gerealiseerd worden. De verschillende consortia hebben daar moeite mee, zo blijkt in de praktijk.

Locatiekeuze is bij Justitie geen onderdeel van de PPS zelf. Dit is nog niet eerder voorgekomen in PPS-projecten in Nederland. Justitie ondervindt regelmatig problemen met de Rijksgebouwendienst als het gaat om de locatie van een nieuw object: het primair proces van Justitie is altijd leidend. Daar waar bijvoorbeeld van oudsher rechtbanken gehuisvest zijn, met alle wet- en regelgeving die daar qua huisvesting in deze stad aan vast zitten, dienen de overige ondersteunende objecten gehuisvest

te worden. Dit is niet altijd in lijn met de uitgangspunten die de Rijksgebouwendienst hanteert voor het optimaliseren van de rijkshuisvestingsportefeuille, waarbij bijvoorbeeld bij voorkeur dicht bij een stationslocatie nieuwe huisvesting in verzamelgebouwen wordt gerealiseerd. Dit is echter in het primaire proces van Justitie en dan met name rechtbanken, niet altijd de meest ideale locatie (Zaal, 2009).

Build

Daar waar een tiental jaren geleden de utiliteitsbouw niet optimaal georganiseerd was, hebben Huistra en Zaal de overtuiging dat de efficiency die in de traditionele bouwvormen zijn intrede heeft gedaan het voordeel van PPS teniet doet. In de bouw zijn standaard werkmethoden en geprefabriceerde materialen ingevoerd. Een aannemer heeft meer baat bij een kwalitatief goed en goed te onderhouden pand dan bij een minder goed pand dat eerder opgeleverd wordt.

Finance

Justitie merkt in de vier nu lopende PPS-projecten dat de financiële situatie (wereldwijde kredietcrisis) invloed heeft op de voortgang en het economisch voordeel van PPS. Waar bijvoorbeeld voor het detentiecentrum in Rotterdam ten tijde van de PPC een te behalen voordeel van 14,4% berekend is, geeft het beeld op dit moment (na de aanbesteding) slechts een positief verschil van 4% aan. De financiële markt is op dit moment niet bijzonder happig om in een PPS-contract te stappen: er zijn daardoor teveel (kleinere) financierders nodig. Voor de crisis was PPS een leuk speeltje voor de markt volgens Huistra en Zaal, nu zit de markt er niet direct meer op te wachten.

Maintenance

Justitie heeft naast een diversiteit in type objecten, ook een grote diversiteit in leeftijd van objecten. Zo zijn er koepelgevangenissen van meer dan 200 jaar oud en zijn er daarnaast uitzetcentra en streng beveiligde rechtszalen die amper een decennium oud zijn. Dit maakt het organiseren van beheer en onderhoud complex: er kunnen onderhoudscontracten afgesloten worden, maar door het grote verschil in behoefte en aanpak per object is dit veelal locatiegebonden. Groot schaalvoordeel wordt daar niet mee bereikt. Daarnaast stelt Justitie hogere en strengere eisen aan de leveranciers van beheer en onderhoud; niet iedere partij mag binnen de streng beveiligde poorten van de panden van Justitie komen. In relatie tot PPS vraagt om voortdurende overwegingen wat wel en niet aan het consortium overgelaten kan (en mag) worden, naast de complexiteit die een combinatie van activiteiten door het consortium en door Justitie zelf met zich mee brengt (Zaal, 2009).

Operate

Per type object zijn daar waar mogelijk standaarden voor facilitaire dienstverlening bepaald, maar dit is erg minimaal en versnipperd georganiseerd. Wel zijn voor een aantal grote pakketten diensten en services mantelovereenkomsten gemaakt. Een voorbeeld daarvan is de gedetineerdenvoeding: deze wordt centraal ingekocht, met een groot schaalvoordeel. Het gedetineerdenvoedsel wordt centraal ingekocht voor alle inrichtingen en slechts de logistieke verwerking wordt per object in het DBFMO-contract opgenomen (Huistra, 2009).

Aangezien er binnen Justitie geen standaarden zijn beschreven, is een afwijking niet direct te verwachten. De diversiteit van de portefeuille is daar debet aan, alsook de cultuur binnen Justitie: het "bevoegd gezag" (hiërarchisch de hoogste ambtenaar in functie) bepaalt wat er wel en niet gebeurt, en wat de inhoud en kwaliteit van dienstverlening is.

Daar waar meerdere partijen samenwerken in een PPS-project (bijvoorbeeld Schiphol, waar vier departementen samenwerken: Justitie, Defensie, Verkeer en Waterstaat en Binnenlandse Zaken) moeten de verschillende uitgangspunten en standaarden in dienstverlening en strategie regelmatig vergeleken en gematched worden. Een goed voorbeeld hiervan is dat bij wet bepaald is dat de Marechaussee een telefoon en een wapen in de cel bij zich heeft, bij Justitie is dit echter juist absoluut niet wenselijk. Bij samenwerking in één gebouw en het delen van celblokken moet daarover consensus bereikt worden. Dit vraagt om voortdurende oplettendheid van de opdrachtgever(s).

Voor wat betreft de beveiliging van de objecten en de gedetineerden en/of veroordeelden, verdachten en getuigen is er voor gekozen om dit te splitsen op categorieën panden en daarnaast de beveiliging van mensen in eigen beheer te houden (Ministerie van Justitie, 2009).

4.1.4 Ervaringen met PPS bij Rijkswaterstaat

De vastgoedstrategie van Rijkswaterstaat is erop gericht om de bedrijfsprocessen van Rijkswaterstaat op efficiënte wijze te ondersteunen, ook als deze processen veranderen. Rijkswaterstaat wil daar werken waar dat nodig is om Nederland droog te houden, het water schoon en de veilige doorstroming op de hoofdinfrastructuur te garanderen en de kans op samenwerking met ketenpartners te verbeteren. De strategieontwikkeling daarop is in volle gang. In de kantorensector heeft dat geleid tot de visie "*minder m², meer kwaliteit*". Ten aanzien van de meer infrastructuurgebonden vestigingen is het goed denkbaar dat een fijnmazig grit van steunpunten wordt gehandhaafd en een beperkte kantoorfunctie wordt toegevoegd (Jonker, 2009). De afzonderlijke diensten van Rijkswaterstaat sturen op de efficiënte uitvoering van Rijkswaterstaattaken. Zij bepalen zelf wat daarvoor nodig is. De "bestelling" van producten en diensten op het gebied van vastgoed loopt voor een groot deel via de Corporate Dienst (zie sturingsmodel vastgoed in bijlage 5). Hierdoor zal meer uniformiteit in huisvestingsbeslissingen en huisvestingsvorm ontstaan. De toegevoegde waarde van huisvesting op Rijkswaterstaat corporate-niveau wordt nadrukkelijk in de besluitvorming betrokken door middel van het opstellen van businesscases. In de utiliteitsbouw geldt voor het rijk dat bij investeringen boven € 25 miljoen een PPC wordt uitgevoerd, waaruit mogelijk een DBFMO-aanbesteding volgt. Dit type aanbesteding past erg goed bij het streven van Rijkswaterstaat om, als dé uitvoeringsorganisatie van het rijk, meer als regisseur op te treden (Van der Heijden, 2009).

In algemene zin heeft Rijkswaterstaat slechts voor een deel van de vastgoedportefeuille een visie ontwikkeld: voor de hoofdvestigingen en de districtskantoren. Hiervoor zijn een beperkt aantal kaders geformuleerd (25 m² bvo/FTE, voor 80% van het aantal FTE een werkplek realiseren, richtlijnen locatiekeuze en inrichting volgens het principe van organisatiegericht huisvesten). De overige objecten (steunpunten, verkeersmanagementcentrales en infra-gebedde objecten) vallen onder verantwoordelijkheid van de diensten van Rijkswaterstaat. Hierdoor is er nog geen integrale, centrale visie op deze objecten geformuleerd. Dit gaat de komende jaren wel gebeuren: op 23 juni 2009 is het startschot gegeven door met vertegenwoordigers van de diensten een dagdeel van gedachten te wisselen over de ontwikkelingen die de diensten de komende jaren door gaan maken en welke ondersteuning vanuit huisvesting dit mogelijk kan en moet maken (Van der Heijden, 2009).

Rijkswaterstaat volgt voor de kantorensector grotendeels het rijkshuisvestingsstelsel en heeft aanvullend daarop een aantal eigen kaders gesteld aan de huisvesting van de eigen organisatie, gebaseerd op het eigen primair proces. Deze zijn scherper gesteld dan de kaders van de Rijksgebouwendienst en incidenteel strijdig met het stelsel. Een goed voorbeeld daarvan is de locatiekeuze van districtskantoren: veelal in het werkgebied gesitueerd, op locaties in de periferie van (kleinere) steden of dorpen. Op voorhand geen locatie die de Rijksgebouwendienst in eigendom wil hebben, reden voor Rijkswaterstaat om op deze locaties in eigen eigendom te bouwen (Rijkswaterstaat, 2009).

Design

Er zijn algemene uitgangspunten geformuleerd voor de gewenste uitstraling van gebouwen van Rijkswaterstaat: sober en doelmatig. Deze term is niet nader gespecificeerd en voor velerlei uitleg vatbaar. Een voorbeeld van hoe dat in relatie tot het sturingsmodel vastgoed, waarbinnen een verkeersmanagementcentrale (VMC) onder de verantwoordelijkheid van een dienst valt, uit kan werken: in Geldrop wordt gewerkt aan een masterplan voor de nieuwbouw van een VMC, een districtskantoor en een steunpunt op één locatie. Voor de laatste twee categorieën zijn algemene uitgangspunten qua uitstraling geformuleerd, die de architectonische ontwikkeling binnen kaders

moet houden. Voor de VMC zijn deze kaders er echter niet: hiervoor is in opdracht van de betrokken regionale dienst van Rijkswaterstaat een aantal exclusieve ontwerpen gemaakt, waarin het bestuur van Rijkswaterstaat zich niet herkende. De ontwerpen waren van een te hoogstaand architectonisch niveau en niet passend bij de uitstraling die Rijkswaterstaat voor staat. Doordat er geen centraal stuur zit op deze categorie vastgoed kunnen dergelijke uitwassen ontstaan en wordt er weinig efficiency behaald. Nu is geld uitgegeven aan een aantal ontwerpen die niet gebruikt gaan worden. Dit proces dient in de toekomst te veranderen, zeker als objecten als dit met PPS aanbesteed gaan worden: dan moet er een eenduidig beeld zijn van wat wel en niet gewenst is in uitstraling (Van der Heijden, 2009).

Het blijft daarbij zaak om bij DBFMO de (dan vastgestelde) uniformiteit te bewaken. Qua design betekent dit niet dat alle gebouwen van Rijkswaterstaat er precies hetzelfde zullen uitzien over 15 jaar. Wel zijn ze uniform in hun multifunctionaliteit en duurzaamheid (Jonker, 2009).

Build

Het bouwen zal steeds meer gebeuren op basis van prestatiespecificaties: de DBFMO die Rijkswaterstaat bij de nieuwbouw van de Dienst Verkeer en Scheepvaart in Delft gaat doen moet leiden tot het formuleren van uitgangspunten op dit aspect volgens Jonker en Van der Heijden. Waar het verder in de afgelopen decennia gebruikelijk was dat een districtskantoor in het werkgebied was gesitueerd, heeft de techniek en mobiliteit het mogelijk gemaakt dat er meer op afstand gewerkt kan worden: een verkeerscentrale die de scheepvaart coördineert werkt met radar en andere radiografische apparatuur, waardoor direct zicht op het vaarwater niet noodzakelijk meer is. Risicovol (financieel, bouwtechnisch en milieutechnisch) bouwen in de uiterwaarden, met direct zicht op het werkgebied is daardoor niet meer nodig. De uitgangspunten voor locatiekeuze zijn daarmee voor de kantorensector sinds 2008 aangescherpt en centraal vastgelegd (Rijkswaterstaat, 2009).

Finance

De eigendomspanden van Rijkswaterstaat vallen buiten het rijkshuisvestingsstelsel, al dan niet ingegeven door de uitgangspunten van het stelsel zelf met betrekking tot locatiekeuze. Deze panden volgen het stelsel niet qua financiering en kwaliteitsnormen. Dit kan een kans betekenen in PPS; wellicht ziet een consortium wel (vermarktings)potentie in een locatie door flexibiliteit in de toepassing van het gebouw (bijvoorbeeld mogelijkheid van ombouwen van kantoren naar leslokalen), daar waar het rijk dat niet ziet vanuit haar eigen portefeuillevisie (Van der Heijden, 2009). Qua contractvorm en budgettering volgt Rijkswaterstaat het stelsel, qua locatiekeuze (met de financiële gevolgen van dien) niet altijd. Van der Heijden en Jonker zijn benieuwd naar de effecten van de kredietcrisis op PPS in vastgoed: er wordt door het Ministerie van Financiën gesproken over de mogelijkheid om de staat een "bullit" te laten doen (een eerste bijdrage aan de ontwikkeling van 40-50%) en de rest door het consortium te laten financieren, omdat er op dit moment te weinig financiële draagkracht is bij de markt. De uitwerking (effect) van deze maatregel is nog niet volledig doorgerekend.

Maintenance

In 2008 is gestart met het opzetten van een centraal programma Beheer en Onderhoud voor de eigendomslocaties van Rijkswaterstaat. Uitgangspunten voor kwaliteitsniveau en uitvoering van beheer- en onderhoudswerkzaamheden zijn geformuleerd, er zijn inspecties uitgevoerd aan alle locaties en objecten en meerjaren onderhoudsprognoses (MOP) zijn opgemaakt. In 2009 is gestart met de voorbereiding om dit beheer en onderhoud op de markt te zetten.

Onderdeel van de voorbereiding op de aanbesteding is geweest het bepalen van het gewenste kwaliteitsniveau van ieder type object in de vastgoedportefeuille. Deze exercitie heeft Rijkswaterstaat het voordeel opgeleverd dat er voorafgaand aan het PPS-project functionele uitgangspunten geformuleerd zijn voor (mate van) beheer en onderhoud (Rijkswaterstaat, 2009).

Operate

Er is een Producten en Diensten Catalogus (PDC) voor de facilitaire dienstverlening binnen Rijkswaterstaat. Deze is in juni 2008 van toepassing geworden. Het afgelopen jaar is besteed aan het afstoten van niet-PDC taken en contracten en het wennen aan werken met de PDC (voor zowel klant als Facilitair Bedrijf). De PDC heeft betrekking op alle services en diensten van het Facilitair Bedrijf, op hoofdlijnen onder te verdelen in huisvesting, duurzaamheid, services, veiligheid, documentair informatiemanagement, externe voorzieningen en energie.

In 2008 is vrijwel gelijktijdig met de start van het werken volgens PDC een onderzoek (Public Private Comperator) uitgevoerd naar de haalbaarheid van nieuwbouw van een locatie met PPS. Opvallend is volgens Van der Heijden dat beide trajecten elkaar niet leken te bijten destijds. Er is door het bestuur van Rijkswaterstaat bij de besluitvorming over de nieuwbouw van de hoofdvestiging voor de Dienst Verkeer en Scheepvaart in Delft, dat met PPS tot stand gaat komen, weinig aandacht geweest voor eventuele afwijkingen op bestaande kaders, visie of portefeuille. Er was wel aandacht voor de voordelen van de andere contractvorm: weinig "gedoe" voor de gebruikersorganisatie, minder ingewikkelde regelgeving in de realisatie en exploitatie en meer uitbesteden van activiteiten gaven de doorslag. De enige discussie die kort is aangesneden door de directeur Facilitair Bedrijf, was dat hij de "O" van Operate niet mee wilde nemen in het contract, aangezien dit gevolgen zou hebben voor de facilitaire medewerkers in de regio waar de nieuwbouw plaats gaat vinden. Dit argument is door het bestuur van Rijkswaterstaat onvoldoende zwaarwegend geweest en de "O" van Operate wordt onderdeel van het contract.

De exploitatiedoelstellingen zijn begin dit jaar door de directeur Corporate Dienst geformuleerd in zijn Nieuwjaarspeech. Jonker: "Hij sprak daar in termen van fasen van dienstverlening door de Corporate Dienst: eerst uniform en tijdig leveren binnen Rijkswaterstaat, dan vooral letten op efficiënte levering en tot slot (mogelijk) leveren aan derden. Er is nog geen goed beeld over de kwaliteit van producten en diensten die de Corporate Dienst levert. Toch is onze PDC niet in beton gegoten." Jonker verwacht door PPS een betere afstemming van de PDC van de Corporate Dienst en de ICT-verantwoordelijke binnen Rijkswaterstaat op elkaar. Ook dat moet worden geborgd in de diensten die de Corporate Dienst nog op traditionele wijze levert, PPS biedt daarin kansen en kan als katalysator werken.

4.1.5 Ervaringen met PPS bij Rijksgebouwendienst

De Rijksgebouwendienst zorgt voor de huisvesting van rijksdiensten, zelfstandige bestuursorganen en internationale organisaties. De vastgoedportefeuille bestaat uit bijna tweeduizend gebouwen, verspreid over het hele land en varieert van musea tot gevangenissen en van eeuwenoude monumenten tot splinternieuwe kantoorgebouwen. De Rijksgebouwendienst is voor zijn klanten adviseur, projectmanager en beheerder. Zij adviseert en ondersteunt bij huur, bouw en ontwerp en verzorgt desgewenst het volledige onderhoud van panden.

De Rijksgebouwendienst werkt met een eigen visie, waarbij het beleid van de rijksoverheid als richtlijn geldt. Kernwoorden zijn dan: maatwerk, flexibiliteit, innovatie en duurzaamheid.

Duurzaamheid weerspiegelt de waarde die de dienst hecht aan onder andere milieu, veiligheid en het zuinig omgaan met energie en grondstoffen. De *innovatieve* kracht uit zich in adviezen over nieuwe ontwikkelingen die de waarde van de huisvesting voor werknemers, overheid en leefomgeving kunnen vergroten. De Rijksgebouwendienst is *flexibel* in de aanpassing van zijn diensten aan de wensen van opdrachtgevers. *Maatwerk* ervaart de klant in het feit dat de diensten speciaal op zijn specifieke situatie en wens gericht zijn (Rijksgebouwendienst, 2009).

In relatie tot PPS stelt de Rijksgebouwendienst dat zowel de gebruiker van het te (ver)bouwen pand als de Rijksgebouwendienst moeten weten wat beide partijen op lange termijn met een pand voor ogen hebben. Van belang voor een gezonde PPS is verder dat partijen voor de duur van de contractperiode bereid zijn om taken die tot dusver in eigen beheer werden uitgevoerd over worden gedragen aan de opdrachtnemer (de private partij). Bij de Rijksgebouwendienst is inmiddels ruime ervaring opgedaan met de aanbesteding op basis van DBFMO-overeenkomsten. De renovatie van het Ministerie van Financiën, het eerste project van de Rijksgebouwendienst waarin een dergelijke

overeenkomst is aanbesteed, bevindt zich inmiddels in de realisatiefase. Daarnaast worden er op dit moment DBFMO-overeenkomsten in nog drie andere projecten (Doetinchem, Groningen en Rotterdam) aanbesteed (alle met de procedure van de concurrentiegerichtede dialoog) en een aantal projecten is nog in voorbereiding op de aanbesteding. De kennis en ervaringen uit deze pilot-projecten worden binnen de Rijksgebouwendienst gebruikt om nieuwe projecten voor te bereiden (Rijksgebouwendienst, 2009).

Design

Het rijk heeft vijf uitgangspunten geformuleerd die samenkomen in het begrip SMAAK: Stedenbouw, Monumenten, Architectuur, Architectuurbeleid en Kunst. Als het gaat om nieuwbouw, traditioneel en met PPS, speelt de Rijksbouwmeester (net als de Rijksgebouwendienst organisatieonderdeel van het Ministerie van VROM) een belangrijke rol. Een van zijn belangrijkste taken is het bevorderen en bewaken van stedenbouwkundige inpassing en de architectonische kwaliteit van rijksgebouwen. Daarnaast adviseert de Rijksbouwmeester de regering gevraagd en ongevraagd over het architectuurbeleid. Bij PPS ontwerpt het consortium op basis van de geformuleerde specificaties door het rijk. De onzekere uitkomst die hiermee verbonden is (zie ook hoofdstuk 2.1.1) wordt door de Rijksgebouwendienst niet zozeer als een probleem of risico dan wel als kans ervaren (Eitjes en Van der Vegte, 2009). Bijvoorbeeld vanuit het oogpunt van duurzaamheid: "Als een ontwerp van hoogwaardige, architectonische kwaliteit en stedenbouwkundige inpassing is, dan wordt het pand niet zomaar gesloopt na een aantal jaren. De levensduur van een monumentaal (of kwalitatief monument gelijkwaardig) pand is daarmee aanzienlijk langer dan die van een "doorsnee" pand. Vanuit dat oogpunt kan de *Hermitage* in Amsterdam bijvoorbeeld zeer duurzaam worden genoemd. Een kwalitatief goed ontwerp in PPS, gebaseerd op een bepaalde afweging van het consortium om op duurzaamheidsaspecten nadruk op leggen, is daardoor een kans ten opzichte van een ontwerp in traditionele bouwvorm." (Eitjes, 2009)

Een concreet voorbeeld van hoe dit uit kan pakken is de PPS voor de IB-Groep en de Belastingdienst in Groningen: bij de functionele specificaties is door de Rijksgebouwendienst aangegeven dat het consortium een bonus zou kunnen verdienen met een oplossing om het pand na gebruik als kantoorlocatie, op een andere wijze te kunnen gebruiken. Als beloning voor een goede oplossing werd een hogere restwaardevergoeding geboden. Door het consortium is als oplossing gekozen om kantoorvloeren te bouwen die na vertrek van organisatie(s) eenvoudig omgebouwd kunnen worden tot appartementen. Het heeft overtuigingskracht gekost om voor de iets hogere kosten voor de Staat de handen op elkaar te krijgen, maar vanuit duurzaamheidsoogpunt is hier toch instemming op gekomen. De kosten voor een hogere restwaarde verdienen zich op deze wijze terug (Eitjes, 2009). PPS wordt door de Rijksgebouwendienst, naast een kans voor duurzaamheid, als impuls voor de kredietcrisis en voor partnership gezien. De kredietcrisis kan positief beïnvloed worden door dóór te gaan met het ontwikkelen van nieuw vastgoed met PPS: hiermee blijft de bouwsector gevoed met opdrachten en kan de financiële markt de geldstromen letterlijk laten stromen. Om te zorgen dat de financiering van PPS aantrekkelijk blijft, heeft het Ministerie van Financiën een aantal maatregelen voorgesteld die een stimulerend effect beogen op het aantal inschrijvingen op PPS-projecten. Zo is een bullit van 40% vanuit de leenfaciliteit van Financiën mogelijk, of een bullit van een zelfde percentage vanuit het consortium, waarna voor het resterende bedrag een *fundingcontest* uitgeschreven wordt. Dit laatste is letterlijk een wedstrijd waarop financierders zich kunnen inschrijven om de laatste 60% van het project te financieren, zonder vanaf het begin bij de DBFMO-overeenkomst betrokken te zijn geweest (Eitjes, 2009). Dit dient wat de Rijksgebouwendienst betreft niet als een krampachtige poging om kost wat kost PPS door te zetten, maar als een serieuze zet van de Staat om PPS verder te ontwikkelen en zo de markt blijvend te stimuleren creativiteit en innovatie in de vastgoedontwikkeling toe te passen. Een goed samenspel tussen opdrachtgever en opdrachtnemer (Staat versus consortium), waarbij het "wij-zij" denken zoveel mogelijk voorkomen dient te worden, is hiervoor onontbeerlijk (Van der Vegte, 2009). De opdrachtgever geeft zo helder mogelijk aan *wat* zij wil, de opdrachtnemer bedenkt hiervoor de oplossing en is daar open en transparant in. Alleen zo kan partnership ontstaan, verdergaand dan bijvoorbeeld in uitbesteding van

diensten met prestatiecontracten. Van der Vegte benadrukt dat de samenwerking tussen de beide aanbestedende partijen (departement en Rijksgebouwendienst) goed moet zijn, gedurende de hele looptijd van het contract: “Zoals bij de aanbesteding de gebruiker nadrukkelijk betrokken moet zijn bij de aanbesteding, waarbij de Rijksgebouwendienst de aanbestedende dienst is, zal in de exploitatiefase de Rijksgebouwendienst zijn rol moeten kunnen blijven vervullen. Daarbij heeft de gebruiker 'the lead' in de processturing en bijbehorende besluitvorming. Ook daar is samenwerking, vertrouwen en transparantie absoluut noodzakelijk.”

Build

PPS vraagt om een volledig andere benadering van toezien op het bouwproces dan een traditionele bouwvorm. Waar in traditionele vorm de projectmanagers en projectleiders inhoudelijke kennis van bouwmanagement en bouwtechniek nodig hebben om de activiteiten van de uitvoerende partijen te managen en controleren, hebben projectmanagers in PPS veel meer kennis en kunde nodig van procesmanagement. Het bouwmanagement en de technische toepassingen worden tenslotte overgelaten aan het consortium. Deze verandering in competentieprofiel is op dit moment een probleem: het huidige bestand projectmanagers en projectleiders van zowel Rijksgebouwendienst als van de rijksdienst met de huisvestingsvraag, is slechts beperkt in staat om op procesniveau te denken en te sturen (Eitjes, 2009).

Finance

De financiering van het ontwikkelen van vastgoed in PPS is wezenlijk anders dan in een traditionele bouwvorm. In traditionele vorm stelt de Staat uit de leenfaciliteit van het Ministerie van Financiën financiële middelen ter beschikking om het vastgoed te financieren. Bij PPS komt het geld bij één of meerdere financierders vandaan die onderdeel zijn van het consortium. Dit maakt het interne proces binnen de Rijksgebouwendienst anders. In traditionele vorm draagt de verantwoordelijke projectmanager en/of adviseur op basis van een businesscase zorg voor dat de leenfaciliteit aangevraagd wordt en de betalingen aan de uitvoerende partijen gedaan werden, bij een PPS-project is dit feitelijk de omgekeerde wereld. Het consortium draagt zelf zorg voor de financiering van de *investeringskosten* en wordt pas betaald vanuit de *exploitatiekosten* (door middel van een beschikbaarheidsvergoeding) na oplevering van het pand aan de gebruiker. Daarmee verandert de taak van de projectmanager en/of adviseur van de Rijksgebouwendienst (Rijksgebouwendienst, 2009).

De Rijksgebouwendienst is zich bewust van de verantwoordelijkheid die de rijksoverheid heeft bij het in de markt zetten van dergelijke grote aanbestedingen: de conjunctuur verandert voortdurend en de lange voorbereidingstijd van met name een PPS-aanbesteding maakt het kunnen anticiperen op deze veranderingen moeilijk. Er dient gezocht te worden naar een soort optimum van kunnen inspelen op de fluctuerende conjunctuur zonder de aanbesteding zelf kwalitatief tekort te doen (door bijvoorbeeld een lagere inschrijving te vragen en op voorhand in te boeten op kwaliteit) (Eitjes, 2009). Waar een traditionele aanbesteding over het algemeen opgedeeld wordt in ontwerpactiviteiten, bouwactiviteiten, onderhoud en exploitatie en voor ieder segment een andere marktbenadering gekozen kan worden (ook al omdat deze anders in de tijd en daarmee in de conjunctuur staan) is PPS de integrale aanbesteding van al deze segmenten, in één keer. Meer tijd en meer complexiteit is het gevolg waardoor het vinden van flexibiliteit moeilijker wordt, op alle fronten (Rijksgebouwendienst, 2009).

Maintenance

Op het gebied van beheer voert de Rijksgebouwendienst het beleid van de overheid uit waarin veel aandacht is voor zaken als milieu, gezondheid en duurzaamheid. Denk hierbij bijvoorbeeld aan energie- en kostenbesparende maatregelen en aan het verwijderen van asbest en het bestrijden van legionella. Om het gebruik van innovatieve (en CO2-reducerende) technieken te stimuleren heeft de Rijksgebouwendienst het Programma Innovatieve Technieken Rijksgebouwen opgesteld (Rijksgebouwendienst, 2009). Dit beleid wordt voor het deel van de portefeuille dat in eigendom is

en op traditionele wijze tot stand is gekomen, door de Rijksgebouwendienst zelf vertaald naar activiteiten en onder haar regie uitgevoerd. In de situatie met PPS-projecten ligt dat anders: daar worden de beleidsregels, voor zover deze iets zeggen over kwaliteits- en veiligheidsnormeringen, als functionele specificatie opgenomen in de outputspecificaties. Het technisch beheer zelf wordt door het consortium uitgevoerd, hetgeen een wezenlijke afwijking op de huidige situatie bij de Rijksgebouwendienst is. De medewerkers van de afdeling Vastgoed, waar het beheer belegd is, komen bij PPS in een situatie waarin zij affiniteit dienen te hebben met de inhoud en de ambities die in het DBFMO-contract zijn opgenomen, zodat zij kunnen monitoren of dit wordt nageleefd. Zij voeren op dat moment contractbeheer uit, in plaats van rechtstreeks regie op uitvoering van beheeractiviteiten door een leverancier. Waar zij in een traditionele situatie technisch inhoudelijk een leverancier aansturen, monitoren zij nu of de geformuleerde outputspecificaties de gewenste ambities en criteria uit het DBFMO-contract effectueren (Eitjes, 2009). Tot slot is over het beheer en onderhoud nog op te merken dat samenwerking tussen het departement met de huisvestingsvraag en de Rijksgebouwendienst voor dit aspect constructief en transparant moet zijn en gebaseerd op wederzijds vertrouwen. In de eerste PPS (renovatie van het Ministerie van Financiën) was deze samenwerking nog niet optimaal, wat heeft geresulteerd in de situatie dat Financiën in eerste instantie zelf zorg wilde dragen voor contractsturing op beheer en onderhoud. In een later stadium heeft Financiën gekozen om dit aan de Rijksgebouwendienst te laten waardoor de Rijksgebouwendienst inhoudelijk niet voldoende op de hoogte was van de afspraken die met het consortium zijn gemaakt voor dit aspect. Voor geen van beide partijen een wenselijke situatie, die voorkomen had kunnen worden (Eitjes, 2009 en Fischer, 2009).

Operate

De Rijksgebouwendienst vaart in zowel traditionele bouwvorm als in PPS op de aanwezige kennis en ervaring van Facility Management bij de departementen. Vastgoed is de expertise van de Rijksgebouwendienst (Rijksgebouwendienst, 2009). De ervaring leert dat alleen de Belastingdienst een heldere, eenduidige en richtinggevende visie op facilitaire dienstverlening heeft, die door haar eigen klantorganisatie gedragen en gevolgd wordt. Dat maakt het proces van integraal aanbesteden met PPS relatief eenvoudiger: weten wat je op dat gebied nastreeft maakt dat sneller de stap naar functioneel specificeren gemaakt kan worden (Eitjes, 2009).

Veel kennis van (integraal) Facility Management bij een departement, waarbij gebruik wordt gemaakt van mantelovereenkomsten met leveranciers, brengt risico's met zich mee: zo kan een departement er voor kiezen om meer (financieel) voordeel te halen uit een mantelovereenkomst en dit specifieke facet buiten de scope van PPS laten. Nadeel is dat de aansluiting op het totale ontwerp (inrichting, uitstraling, logistiek, onderhoud, etc.) goed in beeld gebracht moet worden. Eitjes stelt dat daarmee het financiële voordeel vrijwel teniet wordt gedaan. Voorbeeld daarvan is Groningen: daar is het standaard kantoormeubilair buiten de scope gelaten om het geldelijke voordeel van de mantelovereenkomst niet mis te lopen. Er is veel tijd en energie gestoken in het laten aansluiten op de andere meubellijnen die het consortium levert en op de logistieke zaken als plaatsing, montage en tot slot op het onderhoud (Eitjes, 2009).

De Rijksgebouwendienst houdt de scope daarom bij voorkeur zo breed mogelijk en ziet iedere uitsluiting van de scope als een potentieel risico. Naast eerder geschetste, bijkomende werkzaamheden is het een risico om dit ene aspect voor een periode van ongeveer 20 jaar uit te sluiten. Het betekent namelijk in de praktijk dat de opdrachtgever 20 jaar lang zorg dient te dragen voor de aansluiting op het DBFMO-contract. Als de betreffende mantelovereenkomst afloopt, wijzigt of voortijdig afgebroken wordt, is het noodzakelijk te beoordelen of dit invloed heeft op het DBFMO-contract en is een aanvullende actie nodig (Eitjes, 2009 en Fischer, 2009).

4.1.6 Hoofdpijnen ervaringen met PPS

Uit de gesprekken met vertegenwoordigers van de verschillende betrokken departementen zijn een aantal hoofdpijnen te destilleren. Deze zijn in onderstaand schema weergegeven, waarbij per departement wordt aangegeven wat de belangrijkste kenmerken, uitkomsten of aandachtspunten zijn.

DBFMO	Ministerie van Financiën	Belastingdienst	Ministerie van Justitie	Rijkswaterstaat	Rijksgebouwendienst
Vastgoedstrategie	geen	volgend aan rijkshuisvestingsstelsel	geen	volgend aan rijkshuisvestingsstelsel	volgend aan rijkshuisvestingsstelsel
Design	lokale eisen	eisen op portefeuille-niveau	lokale functionele eisen	eisen op portefeuille-niveau	SMAAK (stedenbouw, monumenten, architectuur, architectuurbeleid, kunst)
Build	prestatie-eisen materialisering en duurzaamheidsaspecten	volgend aan rijkshuisvestingsstelsel, een plus in eigen duurzaamheidseisen	volgend aan rijkshuisvestingsstelsel	volgend aan rijkshuisvestingsstelsel	<u>Traditioneel</u> : bouwmanagement <u>PPS</u> : contractmanagement
Finance	beschikbaarheidsvergoeding i.p.v. gebruiksvergoeding	volgend aan rijkshuisvestingsstelsel, een plus in dislocaties	volgend aan rijkshuisvestingsstelsel, een plus in dislocaties	volgend aan rijkshuisvestingsstelsel, een plus in dislocaties	financiering consortium i.p.v. uit leenfaciliteit: verandering intern proces Rijksgebouwendienst
Maintenance	monitoring aanvankelijk bij Financiën zelf, nu bij Rijksgebouwendienst: niet ideaal	volgend aan rijkshuisvestingsstelsel, daarnaast ook eigen kaders opgesteld	door diversiteit portefeuille integrale aanpak niet mogelijk, verder volgend aan stelsel	volgend aan rijkshuisvestingsstelsel, daarnaast ook eigen kaders opgesteld	<u>PPS</u> : contractmanagement i.p.v. eigen uitvoering beheer en onderhoud
Facilitaire strategie	geen	eigen visie, mantelovereenkomsten	versnipperde, minimale eigen visie	eigen visie, mantelovereenkomsten	geen
Operate	klant bepaalt lokaal grootste deel van aanbod	neigt naar DBFM i.p.v. DBFMO door grote inkoopvoordelen mantelovereenkomsten	klant bepaalt lokaal grootste deel van aanbod	DBFMO om marktwerking te stimuleren en innovatie toe te passen	bij huisvestingsprojecten levert departement of rijksdienst de specificaties aan

Tabel 7 - ervaringen PPS (DBFMO)

4.2 Proces realisatie van vastgoed met PPS

De bevroegde departementen hebben het proces van PPS al doorlopen tot aan de exploitatiefase, of bevinden zich in de voorbereidende en/of realisatiefase van een PPS-project. Allen hebben in ieder geval zo hun eigen ervaringen in het proces opgedaan de afgelopen jaren, waarvan hierna een korte weergave.

4.2.1 Proces PPS in vastgoed bij Financiën

In het functioneel programma van eisen is door Financiën gerefereerd aan de doelen van de organisatie. Met name aspecten als cultuur, imago, missie/visie hebben daar in gestaan. De ambities zijn in een contradictie geformuleerd: “dynamisch conservatisme” is de karakterisering van Financiën geweest. De outputspecificaties zijn vervolgens opgemaakt volgens het PK-model (Product-Knowledge) (Bergsma, 2008).

De renovatie van Financiën is in gezamenlijkheid (Financiën en Rijksgebouwendienst) uitgevoerd. Dit kwam tot uiting in één projectorganisatie, samen gehuisvest op het Ministerie van Financiën. Karakteristiek hiervoor was de tweehoofdige leiding. De Rijksgebouwendienst is bij de aanbesteding opgetreden als aanbestedende dienst en heeft deelgenomen aan de gezamenlijke overleggen van de Staat en Safire (het consortium). De stuurgroep, het kernteam en de deelprojectgroepen bestonden uit vertegenwoordigers van Financiën, de Rijksgebouwendienst en een aantal externe adviseurs. De gezamenlijke stuurgroep had de eindverantwoordelijkheid van het project (Ministerie van Financiën, 2009). Financiën heeft zelf zitting gehad in de projectgroep (bewust geen ingehuurde medewerkers) om het contact met de eigen organisatie te houden. De Rijksgebouwendienst heeft de vastgoed component voor haar rekening genomen, voor de beleving van de gebruiker was het noodzakelijk dat Financiën zelf stuurde op dit aspect (Bergsma, 2008). Er waren korte lijnen tussen de bestuurlijke top en de stuurgroep van Financiën en de Rijksgebouwendienst. Het gezamenlijke kernteam, waaraan alle deelprojectleiders deelnamen, was verantwoordelijk voor de coördinatie van het totale project. De twee projectorganisaties (Rijksgebouwendienst/Financiën en consortium Safire) hebben regelmatig overleg gevoerd tijdens de realisatiefase van het project (Ministerie van Financiën, 2009).

4.2.2 Proces PPS in vastgoed bij Belastingdienst

De voorbereidingstijd voor PPS is lang en intensief voor een organisatie: zeker als een organisatie, zoals de Belastingdienst heeft gedaan, voor ieder aspect van het contract en voor iedere fase van DBFMO, een weloverwogen keuze wil maken. Het komt de kwaliteit en het innovatieve karakter van het te realiseren pand weliswaar ten goede, maar de lange doorlooptijd vraagt om geduld en vertrouwen in een goede afloop (Stekelenburg, 2009).

In Doetinchem en Groningen is vooraf uitgebreid stilgestaan bij de locatiekeuze, in combinatie met de restwaarde en contractduur, alsmede het eigendom van het pand. Opvallend is wat de Belastingdienst betreft dat waar de locatie voor de Rijksgebouwendienst minder aantrekkelijk of interessant is, het eigendom aan het consortium wordt gelaten en de Rijksgebouwendienst veel aan de klant overlaat. Daar waar het eigendom van de Rijksgebouwendienst is (Groningen) is de Rijksgebouwendienst *in the lead* en heeft de klant, de Belastingdienst, aanmerkelijk minder in te brengen. Dit is enerzijds te begrijpen omdat met name facilitaire dienstverlening niet de kernactiviteit van de Rijksgebouwendienst is, anderzijds zou een integrale visie daarop door een organisatie als de Rijksgebouwendienst, die bekend is met alle locaties van de rijksoverheid, zeer gewenst zijn in een PPS-proces (Ruitenbeek, 2009).

De Belastingdienst heeft het proces voor zowel Doetinchem als Groningen met eigen medewerkers doorlopen, hetgeen volgens eigen zeggen absoluut de voorkeur geniet boven bijvoorbeeld ingehuurde medewerkers of meer medewerkers van de Rijksgebouwendienst in te zetten. Het was, en is nog steeds, voor de Belastingdienst moeilijk om goed zicht te krijgen en houden op de

activiteiten die de Rijksgebouwendienst voor het PPS-traject uitvoert en de kosten die daar mee gemoeid zijn (Stekelenburg, 2009).

Voor Doetinchem is per aspect een werkgroep ingericht die uit circa 10 personen bestond. Daarin waren alle betrokken partijen op enige wijze vertegenwoordigd. De vertegenwoordiging vanuit de klant (in het geval van de Belastingdienst de dienst Doetinchem) dient goed op de hoogte gebracht te worden van de huisvestingskaders van de organisatie en deze respecteren, om discussie en onnodig tijdverlies in het proces te voorkomen. Met name het feit dat de kaders niet onderhandelbaar zijn, heeft overredingskracht gekost. Het projectteam is gezamenlijk gehuisvest geweest bij op de hoofdvesting van het Centrum voor Facilitaire Dienstverlening in Utrecht, waar het projectarchief was gesitueerd. De betrokkenen van het project zijn hier gemiddeld zo'n drie dagen in de week aanwezig geweest. De overleggen in de werkgroepen en met ingevlogen technici vonden daar plaats. Door alle betrokkenen is een dergelijke "thuisbasis" als zeer positief en constructief ervaren (Van Wijk, 2009).

Voorafgaand aan het aanbestedingstraject voor PPS in Doetinchem is door de Belastingdienst een aanbestedingsstrategie geschreven. Hierin zijn wensen en eisen opgenomen, ten aanzien van de verschillende DBFMO-aspecten. Per aspect is de wegingsfactor aangegeven. In Doetinchem zijn de wegingsfactoren architectuur, functionaliteit en dienstverlening meegenomen en zijn ze ieder op een andere wijze gewaardeerd. De resultaten van de weging en waardering van deze aspecten per inschrijving bepalen de uiteindelijke keus. Opvallend in Doetinchem is geweest dat er grote verschillen waren tussen de waardering van bijvoorbeeld architectuur tussen de Rijksgebouwendienst en de Belastingdienst. Aangezien deze weging en waardering vooraf wordt vastgesteld, kan de uitkomst niet meer ter discussie gesteld worden zonder de gehele aanbesteding over te moeten doen. De Rijksgebouwendienst heeft daardoor in het geval van Doetinchem op architectonische aspecten met minder (beeld)kwaliteit genoeg moeten nemen (Ruitenbeek, 2009).

4.2.3 Proces PPS in vastgoed bij Justitie

Met name op de proceskant van PPS is door het Ministerie van Justitie vooraf afwijking verwacht en wel in de doorlooptijd: PPS duurt volgens hen langer dan een traditioneel bouwproces. De (politieke en maatschappelijke) omgeving waarin Justitie opereert, heeft deze tijd niet altijd. Daar is een structureel knelpunt te onderkennen, waarvan vooraf de afweging gemaakt moet worden of de beschikbare tijd voldoende is om een PPS-proces te doorlopen of niet (Zaal, 2009).

Daarnaast verwachtte Justitie dat de beveiliging van de panden niet aan de kwaliteitseisen kan voldoen en dat de voordelen die behaald kunnen worden met centrale inkoop van bijvoorbeeld gedetineerdenvoeding, niet in de PPS gerealiseerd konden worden. Om dit buiten de scope van de PPS te houden, vraagt om daadkracht en zorgvuldigheid richting de Rijksgebouwendienst en de inschrijvende partijen. Daarnaast vraagt het om zorgvuldigheid en continue aandacht binnen de eigen organisatie van Justitie om deze dienstverlening zelf te organiseren en aan te laten sluiten op het DBFMO-contract (Huistra, 2009).

Justitie heeft een eigen PPS-directie gevormd, om zoveel mogelijk kennis en ervaring over PPS te bundelen binnen de eigen organisatie en zo efficiency in de voorbereiding te realiseren. Justitie heeft in de vijf lopende PPS-projecten in toenemende mate gewerkt volgens het principe van scenariodenken ("als dit, dan dat"): om functioneel te kunnen specificeren en zelf scherp te zijn in de outputspecificaties. Belangrijkste uitgangspunt voor Justitie is altijd dat het gaat om het huisvesten van het eigen primaire proces en dat de eerste processtap is het leren kennen en doorgronden hiervan, om dan de vertaling naar huisvesting te kunnen maken. Dit kan in de praktijk spanningen geven met de Rijksgebouwendienst en/of de Rijksbouwmeester. Justitie is wat dat betreft standvastig geweest in de lopende PPS-projecten en heeft zelfs externe adviseurs ingehuurd om de outputspecificaties te helpen opstellen of te toetsen (Huistra, 2009).

4.2.4 Proces PPS in vastgoed bij Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat staat aan de vooravond van realisatie van vastgoed met PPS. In 2008 is gestart met een PPC, welke een te verwachten voordeel van ruim 12% liet zien. De organisatie heeft zich terdege voorbereid op het proces van PPS en heeft zich daar inmiddels een beeld en een eigen mening over gevormd (Van der Heijden, 2009).

In de uitvoering van het project dient de projectmanager voortdurend uit te leggen wat de afwijkingen ten opzichte van een traditionele bouwvorm zijn en welke consequenties dit heeft. Niet om de keuze te veranderen, maar om verwachtingen scherp te houden. PPS in vastgoed is wat dat betreft nog onvoldoende doorleefd binnen Rijkswaterstaat, het wordt op dit moment vooral ervaren als een andere samenwerkingsvorm volgens Van der Heijden.

Dit geldt volgens hem niet in het minst voor de beheerorganisatie: “Het bestaande personeelsbestand in de regionale vestiging van het Facilitair Bedrijf is niet voldoende geëquipeerd om contractbeheer te voeren op een complex DBFMO-contract, de komende jaren moet daar een omslag in gemaakt worden: de operationele medewerkers moeten elders ingezet worden c.q. door natuurlijk verloop verdwijnen en een hoogopgeleide contractmanager komt daarvoor in de plaats. Dit proces moet binnenkort al ingezet worden.”

Het proces van een PPS-ontwikkeling is volgens Rijkswaterstaat anders dan dat van bouwen in traditionele vorm: “Het vraagt andere competenties van projectmanagers en adviseurs: processturing op hoofdlijnen in plaats van het aansturen van leveranciers op operationele deelprojecten, het adviseren op functionaliteit in plaats van op oplossingen en bestek, het definitief durven zijn in de beginfase en het voortdurend kunnen uitleggen wat PPS is en wat de gevolgen van een bepaalde keuze zijn (het is tell, tell, tell).” (Van der Heijden, 2009)

Wat Rijkswaterstaat heeft geleerd van de gesprekken over PPS met andere departementen is dat Rijkswaterstaat moet voorkomen dat het proces van PPS in vastgoed hen “overkomt”: blijf bij de les, blijf scherp, vooral daar waar de Rijksgebouwendienst minder expertise heeft (Facility Management) en het consortium logischerwijs kansen wil benutten is het zaak alert te blijven (Van der Heijden en Jonker, 2009). Uit de gesprekken met andere departementen is verder geleerd dat in de voorbereidingsfase van PPS tussen alle betrokken partijen bij de aanbesteding een “gedeelde waarheid” moet gaan ontstaan. Bijvoorbeeld over uitstraling: om te voorkomen dat de Rijksgebouwendienst en de klant bij de beoordeling van de inschrijvingen tegenover elkaar komt te staan omdat de ene partij vanuit oogpunt van uitstraling voor inschrijving 1 gaat, terwijl de andere partij voor optie 2 gaat. Een oplossing kan zijn tijd te investeren in een oefening van waarderen en scoren van alle criteria. Zo leren de aanbestedende partijen elkaars standpunten kennen en komen zij eerder op één lijn (of is direct helder waar de bottleneck zit). Zo worden vooraf gezamenlijk de constanten en de variabelen in de beoordeling van inschrijvingen bepaald (Jonker, 2009).

Er is geen aanbestedingsstrategie door Rijkswaterstaat opgesteld die gerelateerd kan worden aan vastgoed: wel is er een aanbestedingsstrategie voor PPS in de Grond-, Weg- en Waterbouwsector (infra) aanwezig. Voor de ondersteunende diensten (waaronder Facility Management en Real Estate) is tot op heden weinig aandacht geweest voor het aanbestedingsproces, PPS kan daar een impuls aan geven (Jonker, 2009).

4.2.5 Proces PPS in vastgoed bij Rijksgebouwendienst

De Rijksgebouwendienst heeft de meeste ervaring met het proces van PPS in vastgoed, als aanbestedende partij: bij alle PPC's en PPS-projecten zijn zij betrokken vanuit hun verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het rijkshuisvestingsstelsel.

De Rijksgebouwendienst beveelt gezamenlijke huisvesting van het projectteam aan (Rijksgebouwendienst, vertegenwoordiging departement en consortium) en wijst op de noodzakelijkheid voor samenwerken en onderling en wederzijds vertrouwen.

Verder houdt de Rijksgebouwendienst de scope van een PPS-project bij voorkeur zo breed mogelijk: daar waar mogelijk wordt zelfs ICT volledig in de aanbesteding meegenomen. Tot op heden een door de verschillende opdrachtgevers binnen het rijk ondenkbare situatie, maar voor het

rijksverzamelkantoor in Utrecht gaat dit voor het eerst toch geprobeerd worden (Eitjes, 2009). Hoe meer aspecten buiten de scope gelaten worden, hoe meer verbindingspunten er gemaakt moeten worden tussen een traditionele overeenkomst met een leverancier en het DBFMO-contract. En ieder verbindingspunt is een risico. Door vooraf veel tijd en energie te steken in dergelijke overwegingen en te bepalen wat de klant eigenlijk verwacht van de nieuwe huisvesting, wordt de scope stabiel en wordt tijd gewonnen in de realisatiefase (Rijksgebouwendienst, 2009). Bovendien is er in de realisatie- en exploitatiefase minder energie nodig in uitvoerende activiteiten, maar gaat het monitoren van start: een meer volgend en controlerend dan een regelend en voortdurend anticiperend proces. Daarnaast zorgt het vooraf intensief nadenken er voor dat er minder wijzigingen op de scope, met als gevolg uitloop in tijd en geld, voorkomen. Overigens is het ook in traditionele vorm van belang dat vooraf goed wordt nagedacht over hetgeen de klant daadwerkelijk wil of nodig heeft: dit voorkomt meerwerk. Veel (overheids)organisaties vergeten bij dit vooraf nadenken instrumenten als missie/visie/algemene strategie bij het opzetten van veel van hun werkzaamheden. Deze instrumenten vormen onverkort de basis voor meer traditionele aanbestedingen (Van der Vegte, 2009).

Het functioneel specificeren is een kunst die niet iedereen beheerst: zowel aan aanbestedende zijde als aan de kant van de consortia wordt daar mee geworsteld en is de eerste impuls om in oplossingen te denken in plaats van functionaliteit (Eitjes, 2009). Aan aanbestedende zijde hebben projectmanagers en adviseurs moeite met functioneel specificeren, de Rijksgebouwendienst pleit voor bijsturing door opleiding en/of het inzetten van andere competenties en medewerkers (Eitjes, 2009). Dit geldt overigens evenzeer voor het contractmanagement: door de integraliteit van een DBFMO-contract is het contractmanagement veel méér dan het beheren van een onderhoudscontract bijvoorbeeld. Inhoudelijke kennis van het type contract en de sturing die daarop gewenst is, moet georganiseerd worden. Dit kan door in de eerste plaats voor continuïteit in bemensing te zorgen, anderzijds is het niet realistisch om één en dezelfde persoon gedurende de hele 20 of 25 jaar van het contract de contractsturing te laten doen en dient er continuïteit in de vorm van een proces komen (Fischer, 2009).

Continuïteit is onontbeerlijk in de kennis over PPS. Een voorbeeld waarin dit niet goed is georganiseerd, is het werken met een projectdirecteur bij grote PPS-projecten. Bij de laatste PPS-projecten is deze projectdirecteur extern geworven: op het moment dat deze na afloop van de projectfase vertrok, was de kennis over de benodigde sturing op een PPS-project niet goed geborgd (Eitjes, 2009). Tussen de projecten onderling zijn verschillen te zien in sturing: daar waar er bij de renovatie van Financiën eens per twee weken een stuurgroep overleg plaats vond, is dat in Groningen niet meer dan twee keer per jaar. Met betrekking tot Financiën zijn twijfels over de efficiency van deze sturing, zo is een groot aantal juristen ingezet die iedere informatie-uitwisseling tussen opdrachtgever en consortium (tot aan iedere mailwisseling toe) controleerde. Een dergelijke complexe werkvorm is in de latere PPS-projecten niet meer voorgekomen. Er zijn lessen geleerd zijn met PPS in de afgelopen jaren, maar zou deze nog veel meer vertaald willen zien in optimalisatie van het proces (Eitjes, 2009 en Van der Vegte, 2009).

De Rijksgebouwendienst werkt sinds begin 2009 met het zogenaamde drie-fasen model (3fm) waarbij de initiatieffase van een huisvestingsvraagstuk de verantwoordelijkheid van de directie Vastgoed is, waarna het in de projectfase de verantwoordelijkheid van de directie Projecten is. Vervolgens gaat het na realisatie weer over naar de directie Vastgoed voor het beheer. Nu is het PPS-proces in dit nieuwe organisatiemodel organisatorisch geplaatst onder de directie Projecten. Dit betekent dat de PPC (vooronderzoek) nog door de directie Vastgoed wordt gedaan, maar dat de definitieve scopebepaling en de vertaling er van naar outputspecificaties door projectmanagers en adviseurs van de directie Projecten wordt vormgegeven. Na de aanbesteding gaat de verantwoordelijkheid over naar de directie Vastgoed (Rijksgebouwendienst, 2009). Hier kleven grote risico's aan: er zijn een tweetal overdrachtsmomenten die uiterst zorgvuldig moeten worden vormgegeven. De uitgangspunten worden door de directie Projecten bepaald, terwijl de directie Vastgoed dient na te gaan of deze in de fasen van Voorlopig Ontwerp, Definitief Ontwerp en realisatie en exploitatie, daadwerkelijk gestalte worden gedaan. De kennisoverdracht uiterst zorgvuldig gedaan worden. Daarnaast is de

populatie projectmanagers en adviseurs bij de directie Projecten technisch inhoudelijk ervaren en goed geëquipeerd, maar ontbreekt het in (te) grote mate aan proceskennis van PPS en het kunnen denken op een hoger abstractieniveau. Een oplossing kan zijn om de directie Vastgoed mee te laten schrijven aan het ambitiedocument om zo de juiste uitgangspunten (op vastgoedgebied) voor de scope te borgen en om daarnaast te investeren in (om)scholing van het huidige bestand projectmanagers en adviseurs op PPS-kennis en –vaardigheden, of dit aan te vullen met nieuwe medewerkers die de over de juiste competenties beschikken (Eitjes, 2009).

4.2.6 Hoofdpijnen proces PPS in vastgoed

Uit de gesprekken met vertegenwoordigers van de verschillende betrokken departementen zijn een aantal hoofdpijnen te destilleren. Deze zijn in onderstaand schema weergegeven, waarbij per departement of rijksdienst wordt aangegeven wat de belangrijkste kenmerken, uitkomsten of aandachtspunten zijn voor wat betreft het proces van PPS in vastgoed.

<i>Proces PPS</i>	Ministerie van Financiën	Belastingdienst	Ministerie van Justitie	Rijkswaterstaat	Rijksgebouwendienst
Aanbestedingsstrategie	lokaal	per PPS-project bepaald	per PPS-project bepaald	(nog) niet van toepassing	onderdeel van proces
Samenwerken	vooral met aanbestedende partijen, minder intensief met consortium (wij-zij) gezamenlijke huisvesting	zowel met aanbestedende partijen als met consortium gezamenlijke huisvesting	vooral met aanbestedende partijen, minder intensief met consortium (wij-zij) gezamenlijke huisvesting	(nog) niet van toepassing	zowel met aanbestedende partijen als met consortium gezamenlijke huisvesting
Intern proces	eigen medewerkers i.p.v. inhuren van expertise	eigen medewerkers i.p.v. inhuren van expertise	eigen medewerkers in aparte afdeling PPS, gecombineerd met externe adviseurs	eigen medewerkers i.p.v. inhuren van expertise	eigen medewerkers in aparte afdeling PPS, incidenteel gecombineerd met externe adviseurs
Flexibiliteit	beperkt door veel buiten DBFMO te laten	inbouwen door goed te specificeren	valt weg door lange contractduur	inbouwen door goed te specificeren	inbouwen door goed te specificeren
Risico's	doorlooptijd t.o.v. traditioneel aansluiting eigen dienstverlening op DBFMO	doorlooptijd t.o.v. traditioneel geen kennis FM bij Rijksgebouwendienst aansluiting eigen dienstverlening op DBFMO	doorlooptijd t.o.v. traditioneel interne eisen aan beveiliging en leveranciers aansluiting eigen dienstverlening op DBFMO	doorlooptijd t.o.v. traditioneel	overdrachtsmomenten in proces aansluiting eigen dienstverlening op DBFMO

Proces PPS	Ministerie van Financiën	Belastingdienst	Ministerie van Justitie	Rijkswaterstaat	Rijksgebouwen-dienst
Kansen	kwaliteitsimpuls innovatief vermogen uit de markt gebruiken doorlooptijd impuls voor duurzaamheid	nieuwe kennis voor nieuwe standaarden innovatief vermogen uit de markt gebruiken	nieuwe kennis voor nieuwe standaarden	nieuwe kennis voor nieuwe standaarden innovatief vermogen uit de markt gebruiken minder complex “gedoe” en kunnen richten op kerntaken integrale aanpak	nieuwe kennis voor nieuwe standaarden innovatief vermogen uit de markt gebruiken integrale aanpak doorlooptijd impuls voor duurzaamheid

Tabel 8 - ervaringen PPS (proces)

5 Conclusies

Op basis van het verrichte onderzoek is een aantal conclusies te trekken die gesplitst worden in conclusies van algemene aard en conclusies die toegespitst zijn op de praktijk van PPS (proces, outputspecificaties en aanbestedingsstrategie).

De algemene conclusies op basis van het verrichte onderzoek zijn:

De grootste verschillen tussen een traditionele bouwvorm en realisatie met PPS zijn te vinden in *design* en *finance* van de fasen DBFM. Door functioneel te specificeren in PPS is de uitkomst van de door het consortium gekozen oplossingen en daarmee het ontwerp van zowel het gebouw als de dienstverlening, vooraf onzeker. Dit kan als negatief effect van PPS ervaren worden.

De financiering van vastgoed dat met PPS tot stand komt, is wezenlijk anders dan in traditionele bouwvorm: waar in de laatste situatie de financieringslast en de bijbehorende risico's bij de Staat liggen, is de financiering bij PPS voor rekening van het consortium. Daarmee liggen de risico's daar waar ze het best gedragen kunnen worden: bij de ontwikkelaar en beheerder van het vastgoed, bij PPS is dat één en dezelfde partij. Dit mag als positief effect van PPS beschouwd worden.

Kleine verschillen tussen een traditionele bouwvorm en realisatie met PPS zijn te zien in *build* en *maintenance* van de fasen DBFM. Integraal werken in de bouwfase van PPS maakt dat een opdrachtgever weet wat hij kan verwachten aan kwaliteit en kwantiteit. Hieraan gekoppeld is het beheer en onderhoud: bij PPS is het consortium verantwoordelijk voor zowel het ontwerp, het bouwen en onderhouden, en na de contractperiode de wederoplevering. Het consortium is gebaat bij zorgvuldigheid en kwaliteit, omwille van een positieve exploitatiefase en wederoplevering. Dit mag als positief effect van PPS gezien worden.

Exploitatie van vastgoed (Facility Management) wordt binnen de rijksoverheid over het algemeen integraal aangeboden, waarbij op dit moment veel uitvoerend werk wordt uitbesteed aan leveranciers/marktpartijen. Verdergaande uitbesteding via Total Facility Management of maincontracting worden nog niet waargenomen, al is een trend te zien dat de organisatieonderdelen die verantwoordelijk zijn voor Facility Management zo worden opgebouwd dat het in de nabije toekomst niet ondenkbaar is dat TFM door één of meer departementen gekozen wordt. Dit mag als een positieve ontwikkeling richting PPS ervaren worden.

Exploitatie van vastgoed in een DBFMO-contract staat nog in de kinderschoenen, maar lijkt op voorhand uit vergelijking met traditionele exploitatie voordelen te bieden door het beleggen van verantwoordelijkheden en belang bij dezelfde partij: het consortium. Dit mag als positief effect van PPS beschouwd worden.

PPS versus traditioneel in de praktijk

Naast de conclusies die getrokken zijn op basis van literatuuronderzoek naar de inpasbaarheid van vastgoed dat met PPS tot stand is gekomen in de portefeuille, kunnen er conclusies verbonden worden aan de ervaringen die departementen en rijksdiensten inmiddels hebben opgedaan met PPS in vastgoed.

Er is geen eenduidige mening over PPS binnen de rijksoverheid: het ene departement ziet louter kansen (Rijksgebouwendienst), anderen zijn uiterst sceptisch (Justitie en Belastingdienst) en de overigen zitten daar ergens tussen in (Financiën en Rijkswaterstaat). De kansen die worden gezien zijn innovatie uit de markt, het formuleren van nieuwe standaarden door PPS, een integrale aanpak en een impuls voor duurzaamheid. Het "kruis" van lange doorlooptijd (voorbereiding) en

inflexibiliteit (contractduur en vastleggen dienstverlening voor diezelfde periode) maakt dat er ook sceptisch naar PPS wordt gekeken.

Slechts twee departementen (Belastingdienst en Rijkswaterstaat) hebben een eigen, integrale vastgoed- en exploitatiestrategie opgesteld. De Rijksgebouwendienst heeft vastgoedstrategie (als onderdeel van het rijkshuisvestingsstelsel) dat daar incidenteel mee conflicteert, Justitie en Financiën hebben op lokaal niveau functionele eisen geformuleerd. Afwijkingen op vastgoedstrategie of vastgoedportefeuille worden daarmee als minimaal ervaren door de departementen.

Specifieke eisen aan vastgoed, ingegeven door het primair proces van de organisatie, worden veelal voorschrijvend in plaats van functioneel geformuleerd en ontnemen hiermee creatief en innovatief vermogen aan het consortium, waardoor een (economisch voordeliger) realisatie met PPS niet optimaal of zelfs irreëel wordt (opinie Justitie en in mindere mate Belastingdienst).

Bij de aanbestedende partijen is nog weinig kennis en kunde aanwezig om het wezenlijk andere proces van PPS goed vorm te kunnen geven in met name de voorbereiding en de beheerfase. De kunst van het functioneel specificeren wordt onvoldoende verstaan, alsook het vermogen om het DBFMO-contract te kunnen beheren (in plaats van zelf uitvoering geven aan het beheer van het vastgoed) is onvoldoende aanwezig.

Het ambitiedocument, als onderdeel van de aanbestedingsstrategie, bevat de specifieke kenmerken van het betreffende project op alle aspecten en heeft tot doel de marktpartijen tijdig te informeren over de kern van de opgave, zodat zij consortia kunnen vormen die in staat zijn om de gewenste integrale huisvesting(sdiensten) te leveren. Het ambitiedocument is daarmee een nuttig instrument in de voorbereiding van PPS.

Op basis van de aanbestedingsstrategie worden de outputspecificaties geformuleerd, deze verwoorden de doelstellingen en uitgangspunten van de organisatie. Hierin worden de functionele eisen die een departement stelt aan nieuwe huisvesting, verwerkt tot prestatie-eisen. Daarmee zijn de outputspecificaties een onmisbaar basiselement in de voorbereiding van PPS.

De aspecten waarop een departement verwacht af te gaan wijken op de bestaande vastgoedportefeuille of (bestaande) standaard facilitaire dienstverlening, vragen om extra aandacht.

De samenwerking met alle betrokken partijen wordt als constructief ervaren, al blijven er incidenteel “wij-zij” gevoelens bestaan in het samenwerkingsproces tussen Rijksgebouwendienst en departement alsook tussen consortia en de Rijksgebouwendienst samen met het departement (als gezamenlijke, aanbestedende partij).

Het onderzoek is gebaseerd op een tweetal hypothesen, hieronder wordt per hypothese aangegeven in hoeverre deze op basis van het onderzoek gestaafd, dan wel ontkracht zijn:

Doordat de uitvraag bij de opdrachtnemer van outputspecificaties uitgaat in plaats van concreet bestek, is vastgoed dat met een PPS tot stand is gekomen een solitair pand in de bestaande vastgoedportefeuille van een organisatie.

Literatuuronderzoek en het praktijkonderzoek tonen aan dat met PPS gerealiseerd vastgoed inderdaad een solitair pand is in de bestaande vastgoedportefeuille, doordat er uitgevraagd wordt op basis van outputspecificaties. Er zijn een aantal argumenten te noemen die deze stelling onderbouwen. Zo wijst de theorie uit dat functioneel specificeren leidt tot een onzekere uitkomst (oplossing) die niet per definitie in de bestaande portefeuille past (Wessels (2004), Kouwenhoven (1991) en Visser (2008)). Praktijkonderzoek geeft aan dat met name de exploitatie van dit vastgoed afwijkt van de exploitatie van de rest van de portefeuille, ondanks functionele specificaties en eisen die de aansluiting hierop hadden moeten realiseren (Belastingdienst, Financiën).

Een juiste formulering van outputspecificaties op de aspecten Design, Build, Maintenance en Operate die de functionaliteit van vastgoed duiden, maakt het mogelijk dat vastgoed dat door PPS tot stand gaat komen, in de bestaande vastgoedportefeuille van de opdrachtgever past.

Literatuuronderzoek en het praktijkonderzoek tonen aan dat ondanks een juiste formulering van outputspecificaties, er geen 100% aansluiting op de bestaande vastgoedportefeuille van de opdrachtgever is. Onderbouwing van deze stelling ligt in een aantal argumenten. Zo geeft de theorie aan dat functioneel specificeren leidt tot een onzekere uitkomst (zie eerste hypothese) en blijkt dat teveel voorschrijvend specificeren leidt tot een drastische beperking van creativiteit en innovatie bij de inschrijvende partijen (Van Iersel, 2005). Daarnaast toont de literatuur aan dat er nog geen algemeen gevormd en goed functionerend denkkader voor functioneel specificeren aanwezig is bij opdrachtgevers (Van den Broek, 2009) hetgeen een juiste formulering van outputspecificaties extra bemoeilijkt. Het praktijkonderzoek onderschrijft deze laatste stelling: Justitie, Financiën en in mindere mate de Belastingdienst hebben op voorhand onvoldoende kunnen inschatten wat de ontstane afwijking zou kunnen zijn en heeft daardoor dit aspect onvoldoende mee kunnen nemen in de outputspecificaties. Anderzijds wordt door met name de Rijksgebouwendienst en Rijkswaterstaat de eventueel ontstane afwijking niet als een nadelig effect gezien: het biedt ook kansen om de gekozen oplossingen voor de rest van de portefeuille te gebruiken.

6 Aanbevelingen

Gebaseerd op de in hoofdstuk 5 genoemde conclusies, wordt met onderstaande aanbevelingen antwoord gegeven op de centrale vraag van het onderzoek:

“Op welke wijze past met Publieks-Private Samenwerking gerealiseerd vastgoed in de vastgoedportefeuillestrategie van een departement?”

Aanbestedingsstrategie

Gebruik als aanbestedende partij de aanbestedingsstrategie en het ambitiedocument om verantwoordelijkheid te nemen in de aanbesteding: voorkom kapitaalvernietiging in de waardeketen door helder en definitief te zijn in het aanbestedingsproces, specificaties, kaders en budget.

Afstemming en overeenstemming tussen departement en partner Rijksgebouwendienst over de te volgen aanbestedingsstrategie is noodzakelijk: dit voorkomt discussie tijdens het beoordelen en scoren van de inschrijvingen. Als er significante verschillen tussen beide partijen blijven bestaan, is het goed deze te beschrijven en vooraf te bepalen welke stem het zwaarst weegt en met welke consequenties.

Outputspecificaties

Voorkom als aanbestedende partij een negatief effect van PPS op de portefeuille van een departement door een onzekere uitkomst, door vooraf (eenmalig) een eigen vastgoed- en exploitatiestrategie op te stellen. Deze eigen, integrale portefeuillevisie geeft richting aan het proces van formuleren van outputspecificaties. Maak voor de aanvullende uitgangspunten en organisatorische doelstellingen gebruik van het model Nordic Five Level Structure zodat de combinatie van beide basisdocumenten er voor kan zorgen dat afwijking op de bestaande portefeuille binnen vooraf gestelde kaders blijft.

Voorkom als aanbestedende partij inperking van het creatief en innovatief vermogen van de markt door te voorschrijvend te specificeren: beter is om op basis van een eigen vastgoed-exploitatiestrategie algemene kaders aan te geven bij de inschrijvende consortia, waarbinnen de oplossingen gezocht mogen worden. Zo houdt de markt de ruimte om zelf oplossingen te vinden of te ontwikkelen en kent zij de kaders waarbinnen dit moet gebeuren.

Om risico's in aansluiting van door het departement verzorgde aspecten van dienstverlening te voorkomen, is het raadzaam om de scope van de aanbesteding zo breed mogelijk te houden. De outputspecificaties zijn daarmee gericht op de te verwachten huisvesting en dienstverlening (daarmee een beroep doend op de expertise van de markt).

Indien door de aanbestedende partij toch besloten wordt aspecten van dienstverlening buiten de scope van de aanbesteding te houden, moet extra aandacht geschonken worden aan de aansluiting van deze dienstverlening op het DBFMO-contract. Eenduidigheid voor de gebruiker moet gerealiseerd worden (één loket), efficiency in het proces moet gerealiseerd worden (geen extra kosten door aanvullende maatregelen in logistiek, communicatie) en beide zaken moeten voor de gehele contractduur gerealiseerd worden.

Proces

Doorloop het proces van voorbereiden van PPS zoveel mogelijk met eigen medewerkers van het departement en de Rijksgebouwendienst om de aansluiting met de ambities en doelstellingen van beide organisaties te borgen, om kennis over het proces van PPS op te bouwen en om de ervaringen die opgedaan worden met de oplossingen die in PPS naar voren komen ook voor de rest van de portefeuille in te zetten.

Stimuleer samenwerking binnen een PPS-projectorganisatie door aan een aantal basiseisen te voldoen:

- gezamenlijke huisvesting van het projectteam, inclusief ICT-voorzieningen (voor betrokkenen van departement, Rijksgebouwendienst en na gunning ook van het consortium);
- een open en transparante werkhouding van projectteamleden;
- een open en transparante houding in besluitvorming door aanbestedende partij;
- onderling en wederzijds vertrouwen te creëren;
- het creëren van een “gedeelde” waarheid bij de projectteamleden.

Indien een departement nog geen eigen vastgoed- en of exploitatiestrategie heeft opgesteld, is het aan te raden om op basis van de voor de PPS geformuleerde ambities en doelstellingen, alsnog een eigen, integrale visie op de vastgoedportefeuille en de exploitatie daarvan, op te stellen. Deze kan bij toekomstige huisvestingsvraagstukken gebruikt worden als basis (voor zowel traditionele bouwvorm als PPS) en voor de exploitatie als standaard voor het aanbod van Facility Management.

Rijksgebouwendienst en departementen kunnen de opgedane ervaringen met PPS in de afgelopen jaren borgen door:

- verbeteringen in het proces door te voeren bij zowel departementen als bij Rijksgebouwendienst als facilitator van het proces;
- verbeteringen in het proces op te nemen in de reeds bestaande opleiding Geïntegreerde Contractvorming door de Rijksgebouwendienst;
- kennisdeling tussen departementen en Rijksgebouwendienst onderling structureel te organiseren;
- (ander) competentieprofiel op te stellen voor contractbeheer DBFMO (per fase);
- huidige medewerkersbestand bij te scholen op PPS;
- waar nodig nieuwe medewerkers in dienst te nemen die aan het nieuwe competentieprofiel voldoen.

PPS in vastgoed: kans of kruis?

Deel II

Onderzoek naar het effect van DBFMO-contracten
op de vastgoedportefeuille Rijkswaterstaat



1 Inleiding

Volgend op de conclusies uit het algemene onderzoek naar inpasbaarheid van door PPS gerealiseerde huisvesting in de portefeuille van een departement wordt in dit deelonderzoek de inpasbaarheid ervan in de portefeuille van Rijkswaterstaat onderzocht. Het totale onderzoek is een tweeluik: deze inleiding beschrijft uit welke elementen deel II is opgebouwd.

Deel II van het onderzoek beschrijft in algemene zin op welke wijze de organisatie van Rijkswaterstaat is opgebouwd en spitst zich vervolgens toe op de vastgoedportefeuille van Rijkswaterstaat en de invloed van PPS daarop. In dit eerste hoofdstuk wordt de probleemstelling en opbouw van het onderzoek beschreven, een uitgebreide leeswijzer voor deel II is te vinden op bladzijde 65. De resultaten van het literatuuronderzoek en deskresearch worden in hoofdstuk 2 weergegeven, opgesplitst in een algemene beschrijving van de organisatie van Rijkswaterstaat en de positionering van Corporate Real Estate Management binnen deze organisatie. In hoofdstuk 3 volgt een beschrijving van de vastgoedportefeuille van Rijkswaterstaat en het portefeuillemanagement dat daar op gevoerd wordt, inclusief verwijzingen naar relevante literatuur. De ervaringen met PPS bij Rijkswaterstaat volgt in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 worden conclusies van het onderzoek weergegeven, gevolgd door aanbevelingen voor deel II van het onderzoek: de inpasbaarheid van met PPS gerealiseerd vastgoed in de vastgoedportefeuille van Rijkswaterstaat.

1.2 Probleemstelling

Het primair proces van Rijkswaterstaat stelt specifieke eisen aan de huisvesting van de verschillende organisatieonderdelen. Met de wetenschap dat het eindresultaat van door PPS gerealiseerde huisvesting niet op voorhand vaststaat terwijl de organisatiedoelstellingen vragen om een bepaalde vorm van ondersteuning vanuit de huisvesting, leidt dit tot de volgende probleemstelling:

“Op welke wijze past realisatie van vastgoed met Publiek Private Samenwerking in de vastgoedportefeuillestrategie van Rijkswaterstaat?”

1.3 Doelstelling

Beantwoording van de probleemstelling heeft het doel vast te stellen of realisatie van huisvesting met een in principe toch onzekere uitkomst van een PPS-constructie van positieve dan wel negatieve invloed is op een vastgoedstrategie van Rijkswaterstaat en of er op enige wijze gestuurd kan worden op aansluiting op de bestaande vastgoedstrategie.

Concreet wordt daarmee de doelstelling van dit deelonderzoek:

Inpassen van met Publiek Private Samenwerking te realiseren vastgoed in de vastgoedportefeuille van Rijkswaterstaat.

1.4 Onderzoeksoptiek

Het onderzoek is theorietoetsend van aard. Er wordt verondersteld dat realisatie van vastgoed met een PPS-constructie invloed heeft op de samenstelling en het beheer van de vastgoedportefeuille van Rijkswaterstaat en dat met het formuleren van bepaalde outputspecificaties en een aanbestedingstrategie een bepaalde balans in en standaardisatie van de vastgoedportefeuille gerealiseerd kan worden. Dit geldt voor alle fasen en facetten van een DBFMO-contract.

1.5 Vraagstelling

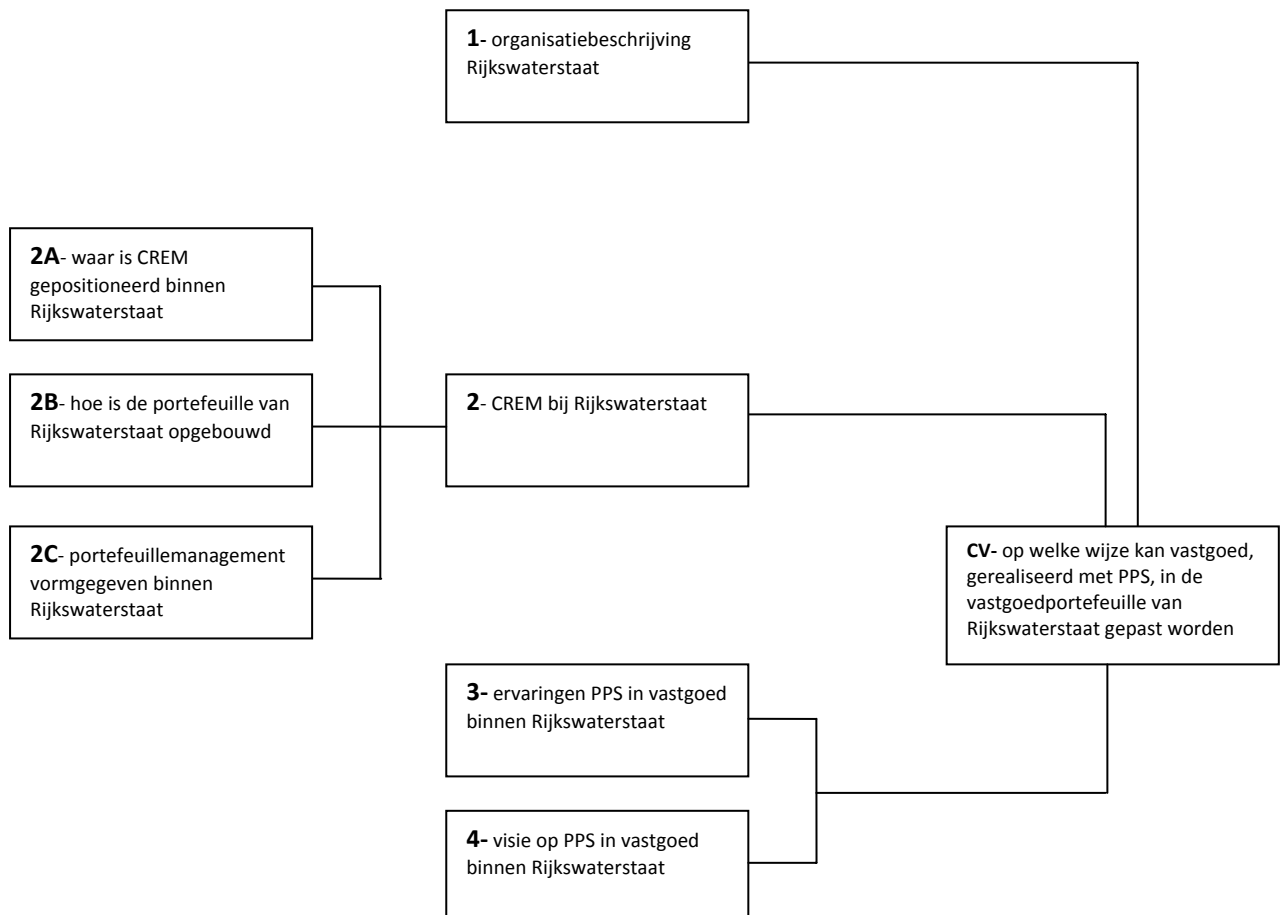
De centrale vraag waarop in dit deelonderzoek antwoord wordt gegeven is als volgt geformuleerd:

“Op welke wijze past met Publiek Private Samenwerking gerealiseerd vastgoed in de vastgoedportefeuillestrategie van Rijkswaterstaat?”

Het antwoord op de centrale vraag wordt gevonden door antwoord te geven op onderstaande deelvragen:

1. Hoe is Rijkswaterstaat georganiseerd?
2. Wat is Corporate Real Estate Management (CREM) bij Rijkswaterstaat?
 - a. Waar is CREM gepositioneerd binnen Rijkswaterstaat?
 - b. Op welke wijze is de portefeuille van Rijkswaterstaat opgebouwd?
 - c. Op welke wijze wordt portefeuillemanagement vormgegeven binnen Rijkswaterstaat?
3. Wat zijn de ervaringen met PPS in vastgoed binnen Rijkswaterstaat?
4. Wat is de visie op PPS in vastgoed binnen Rijkswaterstaat?

De deelvragen geven volgens onderstaand schema antwoord op de centrale onderzoeksvraag:



Leeswijzer

De beantwoording van de hoofd- en deelvragen komt in de loop van deel II van deze Master Dissertation naar voren. Om het gericht zoeken naar informatie in deel II van het onderzoek te vergemakkelijken, kan de hieronder weergegeven leeswijzer gebruikt worden:

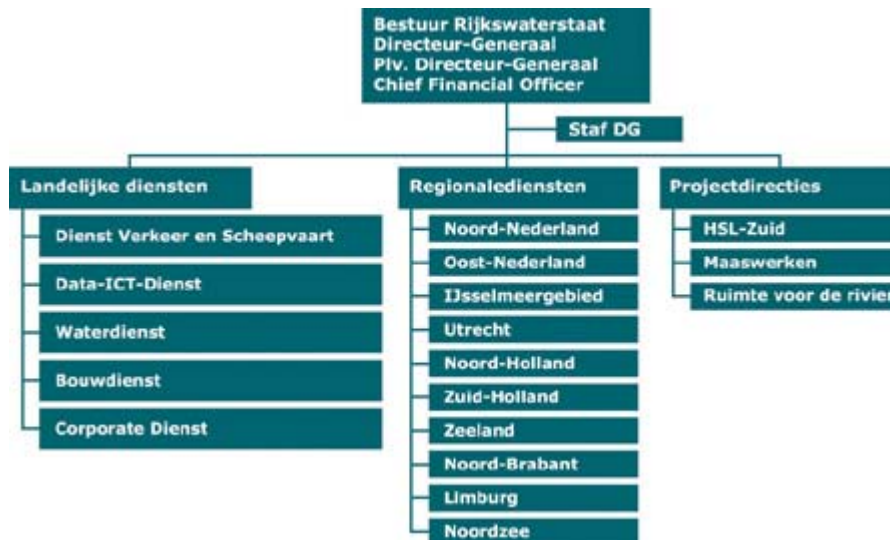
Vraag		Hoofdstuk	Bladzijde
1	Op welke wijze is Rijkswaterstaat georganiseerd	Hoofdstuk 2	66
2	Wat is Corporate Real Estate Management (CREM) bij Rijkswaterstaat	Hoofdstuk 2.4	68
2A	Waar is CREM gepositioneerd binnen Rijkswaterstaat	Hoofdstuk 2.4	68
2B	Op welke wijze is de portefeuille van Rijkswaterstaat opgebouwd	Hoofdstuk 3	69
2C	Op welke wijze wordt portefeuillemanagement vormgegeven binnen Rijkswaterstaat	Hoofdstuk 3.1	69
3	Wat zijn de ervaringen met PPS in vastgoed binnen Rijkswaterstaat	Hoofdstuk 4 Hoofdstuk 4.1	71 71
4	Wat is de visie op PPS in vastgoed binnen Rijkswaterstaat	Hoofdstuk 4.2	72
CV	Op welke wijze kan vastgoed dat gerealiseerd wordt met PPS, in de vastgoedportefeuille van Rijkswaterstaat gepast worden	Hoofdstuk 5	75

2 Introductie Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat is de uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat die in opdracht van de minister en staatssecretaris van VenW de nationale infrastructurele netwerken in Nederland beheert en ontwikkelt.

Rijkswaterstaat werkt aan droge voeten, voldoende en schoon water, vlot en veilig verkeer over weg en water, betrouwbare en bruikbare informatie (Rijkswaterstaat, 2008).

2.1 Organogram



Figuur 1 - Organogram Rijkswaterstaat (Rijkswaterstaat, 2009)

2.2 Missie, visie, doelen

Rijkswaterstaat beheert het 3.250 kilometer lange hoofdwegennet, het 2.200 kilometer lange hoofdvaarwegennet en het 63.000 vierkante kilometer grote hoofdwatersysteem van Nederland. Tevens werkt zij aan de vlotte en veilige doorstroming van het verkeer. Op de rijkswegen gaat het daarbij om 54 miljard voertuigkilometers per jaar en 45 miljard tonkilometers vracht. Op het hoofdvaarwegennet wordt jaarlijks 40 miljard tonkilometers vracht vervoerd. Bovendien werkt Rijkswaterstaat aan een veilig, schoon en gebruikersgericht hoofdwatersysteem en aan de bescherming van ons land tegen overstromingen. Op deze gebieden genereert Rijkswaterstaat bovendien betrouwbare en bruikbare informatie.

Veranderopgave Verkeer en Waterstaat

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat wil voorop lopen in de modernisering van de overheid. Met het actieprogramma 'De veranderopgave van VenW' wil de Bestuursraad de komende vier jaar doorgroeien naar een organisatie met meer kwaliteit en minder mensen: 'een flexibele, afgeslankte en minder hiërarchische organisatie van initiatiefrijke professionals die verantwoordelijkheid durven te nemen'. Elk directoraat, ook Rijkswaterstaat, staat voor de opdracht te werken aan het terugdringen van taken en overlap, kwaliteitsverbetering en het flexibeler inzetten van personeel. Ondersteunende taken worden zo veel mogelijk ondergebracht in shared-serviceorganisaties.

Publieksgericht werken

De burger eist meer vrijheid en zelfstandigheid en wil minder bemoeienis van de overheid. Tegelijkertijd wil de burger steeds meer waar voor zijn belastinggeld: de gebruiker wil vlot, veilig en goed geïnformeerd van A naar B kunnen reizen. Dat vraagt een actief meedenkende Rijkswaterstaat die de problemen op de weg en met het water zakelijk en publieksgericht oplost. Daarbij past een andere en intensievere manier van samenwerken met andere partners en wegbeheerders, op basis van gelijkwaardigheid. Nationaal én internationaal.

Ruimte voor verkeer en water

De maatschappelijke roep om ruimte voor mobiliteit vraagt om nieuwe, blijvende investeringen in de infrastructuur van Nederland. Prognoses voor de komende 15 jaar laten een groei zien in het aantal reizigers en tonkilometers vracht van maar liefst 100 procent, terwijl de wegcapaciteit niet zal verdubbelen. Met een snelle aanpak van knelpunten in het wegennet en met verkeersmanagement kan de wegcapaciteit beter worden benut. Ook water moet de ruimte krijgen. Door klimatologische veranderingen krijgt Nederland steeds vaker te maken met wateroverlast en watertekorten. Het verhogen van dijken volstaat niet langer om Nederland droog en veilig te houden. Voor al deze problemen kijken samenleving en politiek terecht naar Rijkswaterstaat.

Een duidelijke rolverdeling met de markt

De Parlementaire Enquête in 2002/2003 heeft geleid tot het besef dat de overheid de relatie met het bedrijfsleven grondig moet herzien. Rijkswaterstaat zal zich verdergaand ontwikkelen tot een zakelijke, professionele opdrachtgever naar de markt. Als professioneel opdrachtgever zal Rijkswaterstaat zich meer en beter richten op het actief waarborgen van de publieke belangen. Hierbij is integriteit een belangrijke en noodzakelijke voorwaarde.

Die nieuwe relatie met het bedrijfsleven is nodig omdat Rijkswaterstaat meer werk wil uitbesteden aan de markt, vooral op het gebied van aanleg, beheer en onderhoud. Dan kan Rijkswaterstaat zich concentreren op het netwerkmanagement. Door minder arbeidsintensieve werkprocessen en het beter benutten van de markt zal Rijkswaterstaat efficiënter gaan werken en zal zijn toegevoegde waarde toenemen. Bij innovatief aanbesteden is aantoonbaar minder personeel nodig.

Meer eenheid, minder bureaucratie

Rijkswaterstaat is op dit moment onvoldoende 'in control'. Dat blijkt wel uit de jaarlijkse worsteling met de goedkeurende accountantsverklaring. De bedrijfsvoering en interne regelgeving zijn ingewikkeld en gedetailleerd geworden. Kenmerkend daarvoor is de manier waarop Rijkswaterstaat omgaat met centrale regels. Directies en afdelingen interpreteren deze regels in het licht van hun eigen situatie. In de praktijk heeft dit ertoe geleid dat Rijkswaterstaat een eilandenrijk is geworden met voor elk onderdeel een eigen bedrijfsadministratie. De bedrijfsvoering kan en moet veel eenvoudiger en uniformer. Bovendien moeten de hele organisatie bedrijfseconomisch gaan denken: resultaatgericht en kostenbewust.

2.3 Rijkswaterstaat Corporate dienst

De Corporate Dienst (CD) ondersteunt de Staf DG (directoraat Generaal) en regionale en landelijke diensten op het gebied van financiën, bestuurlijk-juridische zaken en vastgoed, Facility Management, HRM en organisatie en communicatie. Daarnaast is een aantal landelijke projecten en productspecifieke taken binnen de CD ondergebracht.

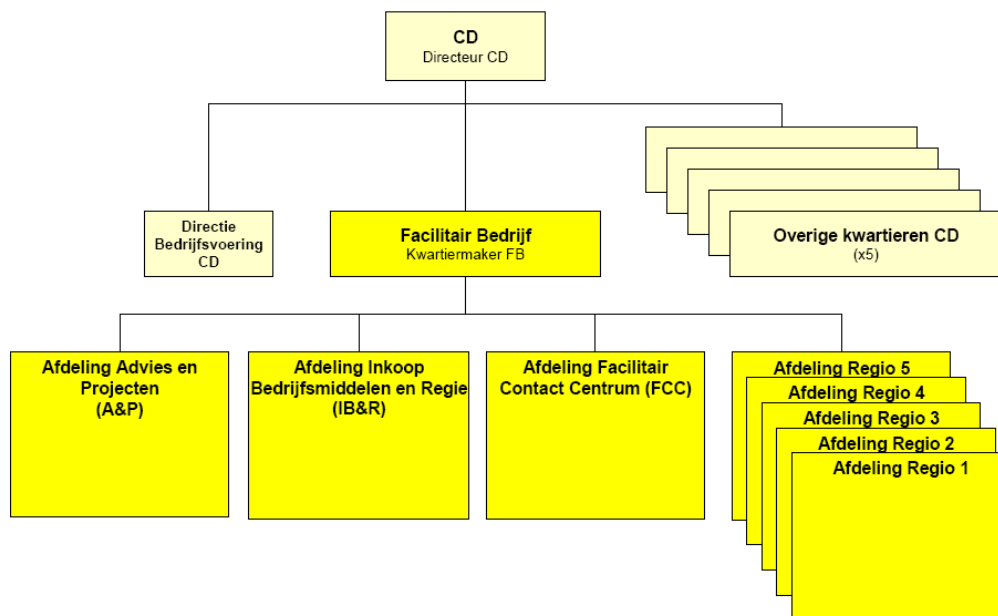
In het Ondernemingsplan van Rijkswaterstaat is de oprichting van een Rijkswaterstaat Corporate Dienst (CD) opgenomen. De oprichting van de CD, met het Facilitair Bedrijf als een van de onderdelen, valt binnen het domein "Huis op Orde" van het Ondernemingsplan (Rijkswaterstaat, 2004).

De missie van de CD luidt (Rijkswaterstaat, 2008):

“De CD zorgt voor een excellente dienstverlening tegen zo laag mogelijke kosten op het gebied van Financiële Zaken, HRM & organisatieontwikkeling, Communicatie, Facilitair Management en Bestuurlijk Juridische Zaken en Vastgoed, zodat het Bestuur, Staf DG, Diensten en Districten hun primaire processen zo goed mogelijk kunnen uitvoeren. Daarnaast zorgt de CD voor goed management van productspecifieke taken en landelijk projecten.”

Als onderdeel van het Facilitair Bedrijf dat binnen de CD geïntegreerd is, wordt in de centrale afdeling Advies en Projecten (A&P) de facilitaire kennis gebundeld. A&P biedt gespecialiseerd advies en projectondersteuning aan het Bestuur, de Diensten en de regioafdelingen van het Facilitair Bedrijf en beantwoordt specifieke adviesvragen. De afdeling A&P werkt nauw samen met de afdeling inkoop Bedrijfsmiddelen en Regie, bij het afsluiten van contracten met de markt, waarbij A&P instaat voor het opstellen van de functionele eisen van de in te kopen producten of diensten en Inkoop op basis van de door de adviseurs bedrijfsvoering opgestelde inkoopstrategie het verdere inkoopproces voor haar rekening neemt. De afdeling A&P wordt belast met alle coördinerende en projectmatige taken inzake huisvesting (de uitvoerende beheerstaken inzake huisvesting worden door de regio-afdelingen uitgevoerd). Ook worden er een aantal “verplichte” taken zoals Bedrijfs hulpverlening, milieuzorg, etc. vanuit A&P gecoördineerd. De kennismakelaars taken die verbonden zijn met de bibliotheken en die grotendeels op locatie worden uitgevoerd behoren eveneens tot de afdeling A&P. Tenslotte draagt A&P zorg voor innovatie van de facilitaire producten en diensten.

In onderstaand organogram is deze afdeling gevisualiseerd:



Figuur 2 - Organogram Corporate Dienst (Rijkswaterstaat, 2009)

2.4 Corporate Real Estate Management bij Rijkswaterstaat

Binnen de organisatie van Rijkswaterstaat is Corporate Real Estate Management (CREM) geïntegreerd bij de afdeling A&P van het Facilitair Bedrijf. Op het kennisgebied huisvesting strekt de dienstverlening van A&P zich uit van het beheren van de Rijkswaterstaat-huisvestingsportefeuille op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Dit behelst het verwerven en afstoten van huisvesting, het opstellen van meerjaren onderhoudsplanningen, het effectief onderhouden van gebouwen en terreinen, het beheren van nutsvoorzieningen, het behandelen van storingen en

coördineren van verhuizingen en verbouwingen. Het gaat hierbij zowel om de gebouwen/installaties/terreinen als om de gebouwinrichting.

De meest geëigende partner in het huisvestingsproces van Rijkswaterstaat is de Rijksgebouwendienst. Zij dragen zorg voor rijkshuisvesting, beheren het rijkshuisvestingsstelsel en zetten de huisvestingsportefeuille van het rijk zo efficiënt mogelijk in. In sommige situaties is er voor Rijkswaterstaat sprake van gedwongen winkelnering bij de Rijksgebouwendienst (denk aan PPS-projecten of het huren van kantoorhuisvesting van de markt), in een aantal gevallen kan er gebruik gemaakt worden van marktpartijen voor niet-kantoorhuisvesting en daar waar de Rijksgebouwendienst vanuit strategisch oogpunt geen grondbezit wil hebben. Toch wordt in de praktijk in de laatste gevallen vaak het advies van de Rijksgebouwendienst gevraagd en wordt het traject gezamenlijk doorlopen.

Een definitie van Corporate Real Estate die in dit onderzoek wordt gehanteerd is:

“The management of a corporations’ real estate portfolio and services to the needs of the core business(processes), in order to obtain maximum added value for the business and to contribute optimally to the overall performance of the corporation” (Dewulff, 2007).

Gerelateerd aan deze definitie kan gesteld worden dat de afdeling A&P advies uitbrengt aan het bestuur van Rijkswaterstaat, om de huisvestingsportefeuille zo optimaal mogelijk het primaire proces en de werkprocessen van Rijkswaterstaat te ondersteunen.

De regionale diensten en projectdirecties van Rijkswaterstaat (sinds 2006 een agentschap met een baten-lastenstelsel) hebben zelf wel een verantwoordelijkheid voor hun huisvestingsbudget maar zijn geen budgethouder. De kosten voor huisvesting (en vele andere diensten en services) worden niet doorberekend aan de regionale diensten en projectdirecties maar zijn centraal ondergebracht bij de Corporate Dienst.

Het feit dat de voornamelijk adviserende afdeling A&P budgethouder is van de huisvestingscomponent in plaats van de diensten zelf, resulteert door de omvang van de huisvestingsportefeuille enerzijds in een reactief huisvestings(advisie)proces en door de “gelaagdheid” in besluitvorming door het centraal beleggen van het huisvestingsbudget anderzijds tot een trage procesgang. Dewulff zegt daarover in *Successful Corporate Real Estate Strategies* (2007) dat de verantwoordelijkheid voor de uitgaven aan huisvesting belegd zouden moeten worden bij degene die de huisvesting in gebruik heeft: dit vergroot het kostenbewustzijn en alles wat daarmee in kwalitatieve zin samenhangt.

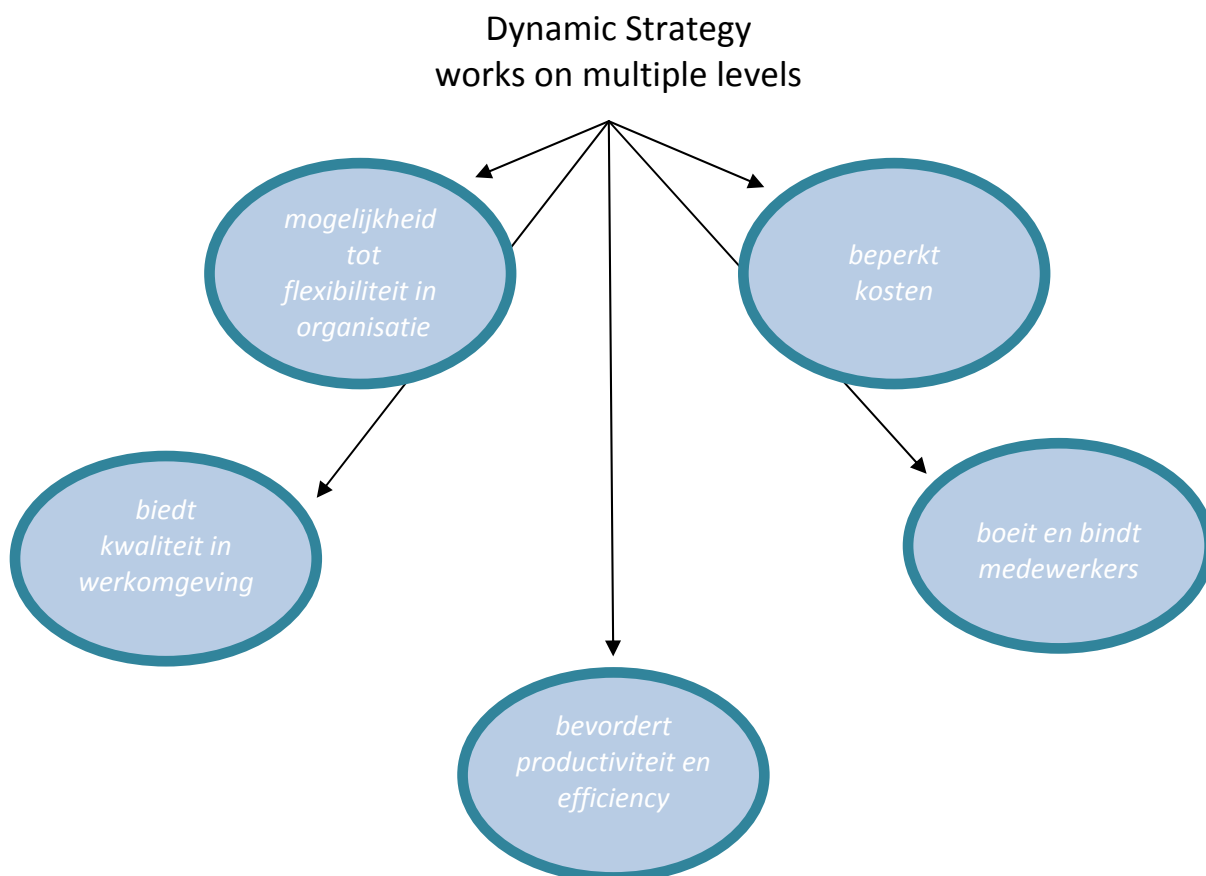
3 Huisvestingsportefeuille Rijkswaterstaat

De huisvestingsportefeuille van Rijkswaterstaat bestaat uit hoofdkantoren van gemiddeld 500 werkplekken, districtskantoren van gemiddeld 45 werkplekken en steunpunten. Van verkeerscentrales is alleen het casco, de kantoorwerkplekken en het terrein onderdeel van de huisvestingsportefeuille: de inrichting en installaties zijn nauw verweven met het primaire proces en zijn de verantwoording van het primair proces. Ditzelfde geldt voor objecten als sluizen en bedienposten. Daarnaast zijn dienstwoningen onderdeel van de huisvestingsportefeuille, zij het dat het budget hiervoor niet bij de CB belegd is. In totaal heeft Rijkswaterstaat ruim 9000 medewerkers, waarvoor in totaal 11.000 werkplekken beschikbaar zijn op dit moment, verdeeld over voornamelijk hoofdkantoren en districtskantoren.

3.1 Portefeuillemanagement

Om de huisvestingsportefeuille goed te managen is per regionale dienst een senior adviseur huisvesting verantwoordelijk voor een goede afstemming met de regionale dienst over de huisvestingsportefeuille. De senior adviseur is sparringpartner van de regionale directie, en maakt gebruik van de kennis van de decentraal georganiseerde facilitaire teams, om op gebouwniveau de kwaliteit in relatie tot het (toekomstig) gebruik te kunnen beoordelen.

Dit organisatiemodel wordt pas sinds kort (medio 2007) toegepast bij Rijkswaterstaat; tot die tijd waren alle regionale en specialistische diensten van Rijkswaterstaat zelf verantwoordelijk voor hun huisvesting en facilitaire ondersteuning. Eenheid in beleid en uitvoering was er niet. De omvang van de organisatie in combinatie met de vele kapiteins op het schip deed de huisvestingsportefeuille geen goed. Niet voor niets zegt Franklin Becker (2004) daar het volgende over: “Grote organisaties hebben stabiliteit en enige mate van voorspelbaarheid nodig, zij winnen er niets bij als iedere manager van iedere afdeling zijn eigen processen, procedures, methoden en werkplekinrichting bedenkt en bepaalt.(...) Dit levert niets dan frustratie, tijdverlies en overbodige kosten op.” Er moet volgens hem een soort van basisprincipe vastgesteld worden in facilitaire ondersteuning, zonder alles in een standaard vast te timmeren. Duidelijkheid over wat basis is en waar gevarieerd kan worden, is de sleutel. Becker noemt dit “Dynamic Strategy”:



Figuur 3 - Dynamic Strategy (Becker, 2004)

Een bevestiging dat de keuze van Rijkswaterstaat om tot centraal management van de huisvestingsportefeuille over te gaan, een juiste is geweest. De overgang naar deze organisatievorm vergt tijd: enerzijds is er weerstand bij de regionale en specialistische diensten tegen het kwijtraken van een vorm van autonomie, anderzijds is de huidige voorraad aan huisvesting die zeer divers is in kwaliteit, kwantiteit en in staat van onderhoud.

Een stap verder is op welke wijze het portefeuillemanagement vorm gegeven wordt. Daar heeft Becker eveneens een theorie over: volgens hem moet een huisvestingsportefeuille opgebouwd worden uit verschillende werkplekstrategieën.

Een gevarieerd aanbod van werkomgevingen binnen een organisatie biedt flexibiliteit om in te kunnen spelen op de demografische verschillen van medewerkers, een onzekere markt en organisatieontwikkelingen, de voortdurende opmars van technologie en voortdurende

veranderingen in wet-en regelgeving. Belangrijkste hierin is dat kosten, flexibiliteit, snelheid en effectiviteit onderdeel worden van een duidelijke, stabiele strategie. Dit laatste ziet er schematisch als volgt uit:



Figuur 4 - Portfolio werkplekstrategieën (Becker, 2004)

4 PPS in vastgoed bij Rijkswaterstaat

Ten tijde van dit onderzoek heeft Rijkswaterstaat één vooronderzoek naar PPS (PPC) doorlopen voor nieuwbouw van de Dienst Verkeer en Scheepvaart (DVS) in Delft en is een tweede PPC gestart voor nieuwbouw van een verkeersmanagementcentrale, districtskantoor en steunpunt op één locatie in Geldrop. Naast deze ervaringen heeft Rijkswaterstaat een eigen visie op PPS in vastgoed, die in deel I van dit onderzoek naar voren is gekomen en hier nog nader toegelicht wordt.

4.1 Ervaringen PPS in vastgoed Rijkswaterstaat

De PPC voor DVS in Delft gaf een positief beeld: ruim 12 % voordeel is berekend haalbaar te zijn ten opzichte van traditioneel bouwen. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de PPC is uitgevoerd in het voorjaar van 2008, in een hogere conjunctuur dan waar op dit moment (zomer 2009) sprake van is. In september 2009 gaat de voorbereiding van dit project van start, met als eerste het bepalen van de scope, het schrijven van de aanbestedingsstrategie en het ambitiedocument en vervolgens het formuleren van de outputspecificaties. Deze voorbereiding neemt ongeveer een jaar in beslag, zodat publicatie verwacht kan worden in het najaar van 2010. Volgens planning moet de nieuwe huisvesting van DVS in maart 2014 in gebruik genomen kunnen worden. De te huisvesten dienst DVS is één van de nieuw opgerichte, landelijke diensten en levert expertise en innovatie op het gebied van verkeersmanagement voor zowel de scheepvaart als voor het wegverkeer. Kernbegrippen voor deze dienst zijn daarbij ontmoeten, kennisuitwisseling met de markt, kennisdeling met collega's, vooruitstrevend zijn in het oplossen van verkeersproblematiek, toonaangevend zijn in opdrachtgeverschap (Rijkswaterstaat, 2009).

In Geldrop is de situatie anders: de combinatie van een verkeersmanagementcentrale (VMC), een districtskantoor en een steunpunt is niet alleen complex in functionaliteit, alsook qua sturing en

besluitvorming. Alleen voor districtskantoren is een vaststaand, functioneel en ruimtelijk kader aanwezig in de vastgoedstrategie van Rijkswaterstaat: voor een steunpunt zijn wel een aantal uitgangspunten geformuleerd, maar deze zijn nog niet vastgesteld door het bestuur van Rijkswaterstaat als zijnde een vaststaand en te hanteren kader. Voor een VMC zijn geen eenduidige richtlijnen opgesteld als het gaat om functionele, technische en ruimtelijke specificaties. Daarnaast vallen VMC's en steunpunten volgens het sturingsmodel vastgoed van Rijkswaterstaat (zie bijlage 5) onder verantwoordelijkheid van een dienst en een districtskantoor onder die van de Corporate Dienst. Om de synergie tussen deze drie te bouwen objecten te bereiken is van alle partijen een inspanning nodig (Van der Heijden, 2009).

Dit maakt het proces om te komen tot een PPC moeizaam: er is geen eenduidig en integraal beeld van wat de verschillende organisatieonderdelen voor ogen hebben en daarmee valt niet met zekerheid te zeggen of op het moment van uitvoeren van de PPC kwalitatief goede en juiste informatie als vergelijkingsmateriaal wordt aangeleverd. De komende maanden moeten daar uitsluitsel over leveren (Jonker, 2009).

4.2 Visie op PPS in vastgoed bij Rijkswaterstaat

Het type aanbesteding dat PPS is, past bij het streven van Rijkswaterstaat om als dé uitvoeringsorganisatie van het rijk, meer als regisseur op te treden (Van der Heijden, 2009). De Corporate Dienst heeft voor wat betreft de sturing op de vastgoedportefeuille de visie om dit zoveel mogelijk op regiebasis te gaan doen de komende jaren. Geen uitvoerende activiteiten meer voor Real Estate en Facility Management, maar op basis van prestatiecontracten deze operationele activiteiten uitbesteden aan de markt. Een DBFMO-contract is daar de meest ultieme vorm van en past in de toekomstvisie van de Corporate Dienst (Rijkswaterstaat, 2009).

Vastgoedportefeuille

Het algemene onderzoek (deel I) heeft aangetoond dat Rijkswaterstaat slechts voor een deel van de vastgoedportefeuille een strategie ontwikkeld heeft: voor de hoofdvestigingen en de districtskantoren. Hiervoor zijn een beperkt aantal kaders geformuleerd (25 m² bvo/FTE, voor 80% van het # FTE een werkplek realiseren, richtlijnen voor locatiekeuze en inrichting volgens het principe van organisatiegericht huisvesten). De overige objecten (steunpunten, zoutloodsen, verkeersmanagementcentrales, historische objecten en infra-ingebedde objecten) vallen onder verantwoordelijkheid van de diensten van Rijkswaterstaat. Een integrale, centrale visie op deze objecten ontbreekt nog. Daar is inmiddels wel een eerste aanzet toe gedaan, op initiatief van de Corporate Dienst en in opdracht van het bestuur van Rijkswaterstaat. Eerste besluitvorming op kaders en richtlijnen voor deze type objecten wordt verwacht in 2010 (Van der Heijden, 2009). Een integrale visie op alle objecten en een integrale portefeuillesturing maakt het ten eerste mogelijk om efficiency te bereiken binnen de portefeuille, iets wat vanuit de literatuur onderschreven wordt als de manier waarop vastgoed toegevoegde waarde voor de organisatie oplevert door het primaire proces optimaal te ondersteunen (Dewulff, 2007). Daarnaast levert het een aantal kaders op die toekomstige huisvestingsvraagstukken gerichter kunnen beantwoorden. Discussie over kaders en richtlijnen is dan niet meer aan de orde en de focus kan gelegd worden op het formuleren van de specificaties voor de nieuwe huisvesting.

Kaders en richtlijnen betekenen overigens in de visie van Rijkswaterstaat niet per definitie dat alle gebouwen van Rijkswaterstaat er precies hetzelfde zullen uitzien over een aantal jaar. Wel zijn ze uniform in hun multifunctionaliteit en duurzaamheid. Niet het principe van modulair bouwen (het Mc Donalds effect) maar wel eenzelfde *waarde* in uitstraling. Dit betekent dat er kaders en richtlijnen opgesteld gaan worden op aspecten van materialisering, kwaliteitsniveau, locatiekeuze, duurzaamheid en life-cycle benadering, kosten en functionaliteit voor alle typen objecten die Rijkswaterstaat in de vastgoedportefeuille vertegenwoordigd heeft (Jonker, 2009).

Rijkswaterstaat verwacht in die context dat PPS een bijdrage gaat leveren aan het opstellen van deze kaders en richtlijnen: het heeft enerzijds zelf de nodige expertise in huis binnen de Corporate Dienst om het bestuur van Rijkswaterstaat te kunnen adviseren en anderzijds kan de markt de meest

actuele kennis en innovatie aanleveren die kunnen bijdragen aan het bepalen van kaders en richtlijnen. Tenslotte wordt de meeste efficiency bereikt als een aanbestedende partij datgene uitvraagt wat de markt daadwerkelijk kan bieden en wat de optimale ondersteuning van het primaire proces levert, zonder daarbij de oplossing voor te schrijven (Roelofsen en Bertona, 2008). Een andere positieve bijdrage van PPS aan de vastgoedportefeuille verwacht Rijkswaterstaat in de locatiekeuze en de daarmee samenhangende kosten. De eigendomspannen van Rijkswaterstaat vallen buiten het rijkshuisvestingsstelsel doordat de *locatie* van deze panden niet binnen de kaders van het rijkshuisvestingsstelsel passen, en daarom niet in eigendom van de Rijksgebouwendienst gebouwd worden. Dit leidt veelal tot hogere kosten doordat eigen technisch project- en bouwmanagement ingezet wordt (geen kernactiviteit van de Corporate Dienst is), er opslagen betaald moeten worden voor de restwaarde van het pand en omdat de eigendomspannen op de balans staan bij Rijkswaterstaat (en er op afgeschreven wordt in plaats van uit het exploitatiebudget een gebruikersvergoeding (huur) te betalen aan de Rijksgebouwendienst). Wellicht ziet een consortium wel (vermarktings)potentie in een dergelijke locatie door flexibiliteit in de toepassing van het gebouw, bijvoorbeeld door de mogelijkheid van het ombouwen van kantoren naar leslokalen of laboratoria, daar waar het rijk dat niet ziet vanuit haar eigen portefeuillevisie (Jonker, 2009).

Producten en Diensten Catalogus

Sinds 2008 is er een Producten en Diensten Catalogus (PDC) voor de facilitaire dienstverlening binnen Rijkswaterstaat. Doel van het werken met een PDC is uniformiteit, efficiency door standaardisatie in processen en producten, alsook inkoopvoordeel van grotere contracten en een eenduidiger aanbod van Facility Management (Rijkswaterstaat, 2009).

Rijkswaterstaat verwacht door PPS allereerst een noodzaak tot een betere afstemming van deze PDC van de Corporate Dienst en die van de ICT-verantwoordelijke binnen Rijkswaterstaat op elkaar. Daar is men tot op heden niet in geslaagd hetgeen structurele problemen oplevert in de realisatie van huisvesting voor Rijkswaterstaat. De borging van de aansluiting tussen de PDC's van Facility Management en ICT die door het PPS-proces tot stand moet komen, geldt eveneens voor het werken in traditionele situaties. PPS biedt daarin kansen en kan als katalysator werken. De producten en diensten die door de Corporate Dienst worden aangeboden op het vlak van Real Estate en Facility Management zijn aan veranderingen onderhevig: nieuwe ontwikkelingen in de markt, procesverbetering en productontwikkeling dragen bij aan een voortdurende optimalisering van de PDC. De mantelovereenkomsten van waaruit er volgens de PDC wordt geleverd, worden eens per drie tot vijf jaar opnieuw aanbesteed en afgesloten. De (innovatieve) oplossingen die bij PPS naar voren zijn gekomen kunnen als input en basis dienen voor een nieuwe aanbesteding (Van der Heijden, 2009).

Proces

In de uitvoering van in ieder geval het eerste PPS-project in vastgoed moet volgens Rijkswaterstaat voortdurend door de projectmanager uitgelegd blijven worden wat de afwijkingen ten opzichte van een traditionele bouwvorm (gaan) zijn en welke consequenties dit heeft. Niet om de keuze voor PPS te beïnvloeden of te veranderen, maar om verwachtingen scherp te houden. PPS in vastgoed is wat dat betreft nog onvoldoende doorleefd binnen Rijkswaterstaat, het wordt op dit moment vooral ervaren als een andere samenwerkingsvorm. De wereld die daar achter zit is nog minder bekend. Naar verwachting moet er voortdurend gezocht worden naar de balans tussen de procesgang en ambities van de Rijksgebouwendienst en die van de eigen organisatie (Van der Heijden, 2009). Rijkswaterstaat wil vóór alles voorkomen dat het proces van PPS hen "overkomt": vooral op aspecten waar de Rijksgebouwendienst als facilitator van het PPS-proces minder expertise heeft (Facility Management) en het consortium logischerwijs kansen wil benutten is het zaak alert te blijven. Dit vraagt om andere competenties van projectmanagers en adviseurs: processturing op hoofdlijnen in plaats van het aansturen van leveranciers op operationele deelprojecten, het adviseren op functionaliteit in plaats van oplossingen en bestek, het definitief durven zijn in de beginfase en het voortdurend kunnen uitleggen wat PPS is en wat de gevolgen van een bepaalde keuze zijn.

Andere competenties gelden overigens ook voor de medewerkers in de beheersituatie van het DBFMO-contract: het bestaande personeelsbestand in de regionale vestiging van het Facilitair Bedrijf is niet voldoende geëquipeerd om contractbeheer te voeren op een complex DBFMO-contract, de komende jaren moet daar een omslag in gemaakt worden (Van der Heijden, 2009).

PPS in infrastructuur

Rijkswaterstaat heeft de nodige ervaring opgebouwd met PPS in de Grond-, Weg- en Waterbouwsector, waarbij infrastructurele bouwwerken de laatste jaren alleen nog maar met PPS tot stand komen (DBFM-contracten). Er is kennis over het functioneel specificeren (elders) aanwezig binnen de organisatie. Medewerkers van de Rijkswaterstaat kennispool PPS hebben voor de infrastructurele PPS-projecten een integrale aanbestedingsstrategie opgesteld, die op detailniveau per project aangevuld kan worden. Interne samenwerking en kennisdeling ligt voor de hand (Jonker, 2009).

5 Conclusies en aanbevelingen

Op basis van het verrichte deelonderzoek bij Rijkswaterstaat zijn een aantal aanvullende conclusies getrokken. Evenals de conclusies uit het algemene onderzoek (deel I) kunnen deze gesplitst worden in conclusies van algemene aard en conclusies die toegespitst zijn op de praktijk van PPS (proces, outputspecificaties en aanbestedingsstrategie).

5.1 Conclusies

De algemene conclusies op basis van het verrichte deelonderzoek bij Rijkswaterstaat zijn:

Rijkswaterstaat heeft voor de kantorensector een heldere portefeuillestrategie opgesteld, die als kader meegegeven kan worden bij een aanbesteding met PPS. Daar waar het een object betreft dat volgens het sturingsmodel vastgoed niet onder de verantwoordelijkheid van de Corporate Dienst valt is deze portefeuillestrategie nog niet toereikend genoeg. De vastgoedportefeuille van Rijkswaterstaat is op deze punten divers, zowel in type objecten (verdeeld over zeven categorieën) als in verantwoordelijkheid en sturing en besluitvorming (verdeeld over twee categorieën diensten en twee soorten kosten). Uiterlijk in 2010 wordt hier alsnog een portefeuillestrategie voor vastgesteld.

Binnen de Corporate Dienst van Rijkswaterstaat is veel kennis en ervaring aanwezig op de vakgebieden Real Estate en Facility Management, gebundeld in de afdeling Advies & Projecten van het Facilitair Bedrijf. De strategische en tactische taken worden hier uitgevoerd, innovatie en een integrale aanpak zijn kernbegrippen. Voorbereiden van en strategisch/tactisch uitvoering geven aan Corporate Real Estate Management is in deze afdeling geborgd.

De PDC van het Facilitair Bedrijf beoogd uniformiteit en efficiency in dienstverlening te bereiken voor het primaire proces van Rijkswaterstaat. De aansluiting met de PDC van de interne ICT-leverancier is er nog niet, maar wordt naar verwachting door PPS een impuls gegeven.

Toegespitst op de praktijk van PPS bij Rijkswaterstaat zijn de volgende conclusies geformuleerd:

Proces

Binnen de Corporate Dienst werken de afdelingen Inkoop en Advies & Projecten samen bij aanbestedingen en het afsluiten van (mantel)overeenkomsten. A&P levert de functionele specificaties, de afdeling Inkoop verzorgt het verdere inkoopproces.

Rijkswaterstaat voorziet een verschuiving in de benodigde competenties bij projectmanagers en adviseurs bij het werken in PPS-projecten: processturing in plaats van inhoudelijke aansturing van leveranciers en contractmanagement in plaats van oplossingsgericht werken. Er bestaat twijfel of deze competenties in voldoende mate aanwezig zijn binnen het Facilitair Bedrijf.

Outputspecificaties

Er is binnen Rijkswaterstaat veel kennis en ervaring met PPS aanwezig in het realiseren van infrastructuur. Kennis van functioneel specificeren kan intern gehaald worden.

Rijkswaterstaat wil de kansen die PPS biedt, benutten en stuurt daarom in de voorbereidingsfase van het eerste PPS-project op goed functioneel specificeren en op zo min mogelijk voorschrijvend om de markt de ruimte te geven innovatieve oplossingen te bedenken.

Aanbestedingstrategie

Er is binnen Rijkswaterstaat een aanbestedingsstrategie opgesteld voor de GWW-sector, de kennis met betrekking op het opstellen van een aanbestedingsstrategie kan intern gehaald worden.

5.2 Aanbevelingen

Gebaseerd op de in hoofdstuk 6.1 genoemde conclusies voor Rijkswaterstaat, wordt met onderstaande aanbevelingen antwoord gegeven op de centrale vraag van het deelonderzoek:

“Op welke wijze past met Publiek Private Samenwerking gerealiseerd vastgoed in de vastgoedportefeuillestrategie van Rijkswaterstaat?”

De algemene aanbevelingen op basis van het verrichte deelonderzoek bij Rijkswaterstaat zijn:

Beleg het procesmanagement van de interne processen in een PPS-project in vastgoed binnen de afdeling Advies & Projecten (A&P) van het Facilitair Bedrijf: hier is actuele kennis op strategisch en tactisch niveau op de vakgebieden Real Estate en Facility Management gebundeld, vanuit deze afdeling wordt direct advies uitgebracht aan het bestuur van Rijkswaterstaat over zaken als portefeuillestrategie, PDC, lokale huisvestingsvraagstukken, etc. Het knooppunt waar kennis en sturing samenkomt en waar PPS thuishoort.

Gebruik instrumenten als portefeuillestrategie, PDC en missie/visie Rijkswaterstaat en Corporate Dienst als kaders om met PPS aan te besteden en laat de markt de ruimte om binnen deze kaders oplossingen te vinden. Maak voor de aanvullende uitgangspunten en organisatorische doelstellingen gebruik van het model Nordic Five Level Structure zodat de combinatie van alle basisdocumenten er voor kunnen zorgen dat afwijking op de bestaande portefeuille binnen vooraf gestelde kaders blijft.

Bereid de bestaande portefeuillestrategie voor de kantorensector van Rijkswaterstaat uit met de overige vijf typen objecten om ten eerste een grotere efficiency te halen in de bestaande portefeuille en ten tweede aanbestedingen met PPS ook voor deze objecten mogelijk te maken in de toekomst.

Leer van de ervaringen die opgedaan zijn door collega-departementen en van die bij de eerste PPS in de eigen portefeuille van Rijkswaterstaat. Onderhoud het contact met de andere departementen (en bij voorkeur ook de markt) om een zo efficiënt mogelijk PPS-proces te creëren: zo voorkomt Rijkswaterstaat dat het zich PPS laat “overkomen” en blijft het in regie.

Proces

Zoek als A&P zijnde de aansluiting met de PPS-kennispool van Rijkswaterstaat die de PPS-projecten in de GWW-sector organiseert: structureer deze aansluiting door hen bijvoorbeeld deel uit te laten maken van het kwaliteitsteam dat in het PPS-proces bij vastgoed een toetsende rol heeft.

Bereid de interne organisatie voor op het werken op regiebasis (in PPS-projecten of met prestatiecontracten in traditionele vorm) door:

- benodigde veranderingen hiervoor in het proces van Corporate Real Estate Management bij Rijkswaterstaat door te voeren (op basis van de opgedane ervaringen bij andere departementen en de evaluatie van de eerdere PPS-projecten);
- (ander) competentieprofiel op te stellen voor projectmanagers en adviseurs;
- (ander) competentieprofiel op te stellen voor contractbeheerder DBFMO (per fase);
- huidige medewerkersbestand bij te scholen;
- waar nodig nieuwe medewerkers aan te trekken.

Outputspecificaties

Maak als A&P zijnde gebruik van de kennis en ervaring van de PPS-kennispool van Rijkswaterstaat die voor de GWW-sector op basis van functionele specificaties de infrastructuurprojecten aanbesteden.

Specificeer niet te voorschrijvend, probeer dit zelfs volledig te voorkomen en sluit zo min mogelijk diensten uit van de aanbesteding, om de markt de ruimte te geven met eigen oplossingen te komen. Deze kunnen ingezet worden als verbetering van de dienstverlening die op traditionele wijze binnen Rijkswaterstaat wordt aangeboden (door bijvoorbeeld opname in de PDC, inbedding in de portefeuillestrategie of verwerking in de interne werkprocessen).

Aanbestedingstrategie

Op basis van de al aanwezige samenwerking met Inkoop verdient het aanbeveling om deze samenwerking op initiatief van A&P verder uit te breiden tot een integrale visie op de aanbesteding. Inkoop heeft een eigen inkoopstrategie op strategisch niveau vastgesteld en kan daarop de uitgangspunten voor de aanbestedingsstrategie stelen op de voor Rijkswaterstaat geldende inkoopstrategie.

Combineer de inkoopstrategie met de reeds bestaande aanbestedingsstrategie van Rijkswaterstaat voor de GWW-sector, om over de hele linie van Rijkswaterstaat eenzelfde visie op aanbesteden te bewerkstelligen.

Author's final statement

PPS in vastgoed: kans of kruis? De ondertitel van dit onderzoek, en de vraag die de ondervraagde departementen gesteld is de afgelopen maanden. Het lijkt een kruis te zijn als het gaat om de lange contractduur, die inflexibiliteit met zich mee brengt en het bemoeilijkt om toekomstbestendig en functioneel te specificeren. Ook de intensieve voorbereidingstijd en energie die gestoken moet worden in het nadenken over organisatiedoelstellingen en ambities, en deze vervolgens te vertalen naar juiste outputspecificaties die deze doelstellingen en ambities waar moeten maken, wordt op dit moment nog niet door iedereen als een positief effect ervaren. Toch is PPS in mijn ogen een kans: juist het gedwongen worden om na te denken over organisatiedoelstellingen, ambities en kwaliteit is een kans die iedere opdrachtgever direct zou moeten aangrijpen. Niet in de laatste plaats omdat tijdens mijn onderzoek is gebleken dat departementen de afwijking die op de bestaande portefeuille ontstaat als een pand in die portefeuille met PPS ontwikkeld en geëxploiteerd wordt, niet als zodanig herkennen: er is te weinig beeld van de bestaande portefeuille om te beseffen dat er een afwijking is. PPS biedt de kans om dar zicht op te krijgen en alsnog een portefeuillevisie te formuleren.

Daarnaast is PPS een kans omdat de markt beter dan de opdrachtgever in staat is om technologie en innovatie aan elkaar te koppelen en met oplossingen te komen: dit geeft een impuls aan aspecten als kwaliteit, duurzaamheid, kosten en procesoptimalisatie.

PPS in vastgoed: kans of kruis? Kruis voor mij maar kans aan!

Mogelijkheden voor vervolgonderzoek

Op basis van het uitgevoerde onderzoek zijn een drietal gerelateerde onderwerpen te benoemen die in een vervolgonderzoek verder uitgewerkt kunnen worden:

1. *Partnership markt/publiek*

Gaande het onderzoek naar de invloed van PPS op een vastgoedportefeuille is meerdere malen naar voren gekomen dat zowel marktpartijen als de opdrachtgevers vanuit de rijksoverheid behoefte hebben om meer met elkaar in gesprek te zijn over innovatie, marktontwikkelingen, zoeken naar oplossingen en samenwerking. Wederzijds vertrouwen en respect moet opgebouwd worden en leiden tot partnership. Wat zijn redenen waarom dit tot op heden nog niet voldoende van de grond is gekomen en op welke wijze kan daar vorm aan gegeven worden?

2. *Culturaspecten versus de slagingskans van PPS*

Door een aantal geïnterviewden voor het onderzoek naar de invloed van PPS op de vastgoedportefeuille is aangegeven dat de slagingskans van PPS in Nederland lager is dan in het buitenland vanwege culturaspecten. Wat zijn de culturaspecten die dit veroorzaken en op welke wijze kan daar mee omgegaan worden. Daarnaast is het interessant om culturaspecten als mondialisering of het Rijnlands model versus het Angelsaksisch model uit te werken in de context van PPS.

3. *Marktbelang PPS*

Ten tijde van het onderzoek naar de invloed van PPS op een vastgoedportefeuille is een wereldwijde economische crisis opgetreden. Een effect daarvan is geweest dat het aantal inschrijvingen voor PPS-projecten vanuit financierderszijde aanzienlijk is afgenomen. Dit roept de vraag op wat het marktbelang van PPS is: waarin biedt PPS aan de markt meerwaarde, waarin daagt PPS de markt uit om te participeren en wat zijn de verwachtingen van de markt ten opzichte van PPS in de toekomst?

Literatuur

12manage (2008) 12manage, the executive fast track, management methodes, modellen en meer... (internet). Beschikbaar op: < http://www.12manage.com/index_nl.html > (Gezien op: 26 mei 2008)

Baarda, D.B., Goede, M.P.M. de (2001) *Basisboek Methodes en technieken*. Groningen: Wolters - Noordhoff.

Becker, F. (2004) *Offices at Work*. San Francisco: Jossey-Bass

Belastingdienst, Centrum voor Facilitaire Dienstverlening (2008) *Huisvestingsbeleid Belastingdienst 2009-2011*. Utrecht: B/CFD

Belastingdienst, Centrum voor Facilitaire Dienstverlening (2005) *Inkoopstrategie PPS*. Utrecht: B/CFD

Bergsma, S. (2007) *De eindgebruiker beter af?* De ontwerpmanager, editie najaar 2007, nummer 1

Blanken, A. , e.a. (2006) *PPS bij huisvesting: concessies doen?* Building Business, editie december 2006

Boot, A.W.A. (2006) *De vastgoedlezing 2006: Corporate governance, Tabaksbladcode, private equity en ... vastgoed*. Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate

Broek, G. van den (2009), *Zorgvuldigheid troef bij DBFMO*. Weekblad Facilitair, nr. 161, 10 maart 2009

Bronnenberg, M., Hendriks, L., Burgt, R. van der, Duren, J. van, Burrows, C. (2008) *Colleges Building Management*. Deventer: januari-april 2008

Bult-Spiering, e.a. (2005) *Handboek Publiek-Private Samenwerking*. Utrecht: Lemma BV

Buwalda, J.H., e.a. (2006) *Evaluatierapport Europese aanbesteding PPS Renovatie Financiën*. Den Haag: Projectdirectie Eigentijds Werken, Ministerie van Financiën

Braam, L. en Jannink, J. (2002) *Eindrapportage PPC Rijnlands Lyceum Wassenaar*. Wassenaar: Ecorys

Camps, Th.W.A. (2001) *Bij het scheiden van de markt, Symbiose en antibiose in publiek-private relaties*. Assen: Koninklijke van Gorcum

Dewulff, G. e.a. (2007) *Successful Corporate Real Estate strategies*. Nieuwegein: Arko Publishers

Dienst Stadsontwikkeling (2006) *Kromhout Kazerneterrein, inventarisatie bestaand beleid*. Utrecht: Dienst Stadsontwikkeling, Account- en programmamanagement

Directie Accountancy Rijksoverheid (2000) *Handleiding government governance*. Den Haag: Ministerie van Financiën

Directoraat-Generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk (2009) *Programma Informatievoorziening Huisvesting, Faciliteiten en Inkoop*. Beschikbaar op:

http://www.minbzk.nl/organisatie/programma's/organisatie-en#blw_ProgrammaInformatievoorzieningHuisvestingFaciliteitenenInkoop (Gezien: 12 juni 2009)

Gemeente Groningen (2008) *Kempkensberg, Nieuwbouw IB-groep en Belastingdienst in Groningen* (internet). Beschikbaar op: < <http://www.nieuwbouwkempkensberg.nl/> > (Gezien: 4 juli 2008)

Hemmen, P.M.A. (2005) *Het vastgoedproces van de rijksoverheid*. Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate

Hiemstra, R. en Horwitz, E. (2003) *De toepassing van Publiek Private Samenwerking bij een Nederlandse gevangenis, een verkennende argumentatie*. Den Haag: Kenniscentrum Publiek-Private Samenwerking

Heun, P.W. van (2005) *Minder roeien, meer sturen, Onderzoek naar de portefeuillestrategie van de Rgd en de stakeholders belangen*. Haarlem: Masterproof MRE Amsterdam School of Real Estate

Iersel, C.J.A. (2005) *Overwegingen bij uitbestedingstrategieën*. Rotterdam: DHV Ruimte en Mobiliteit

INK (2005) *Handleiding positiebepaling publieke sector/ onderwijs/ zorginstellingen*. Zaltbommel: INK

Jacobs, M. (2007) *De concurrentiegerichte dialoog in de praktijk* (internet). Beschikbaar op: < http://www.opps.nl/OPPS/page.php?structure_id=247 > (Gezien: 25 juni 2008)

Janssen, P.H.J. en Rietema, C.A. (1997) *Maincontracting, een onderzoek naar integrale aanbiedingsconcepten in Nederland*. Afstudeerscriptie postdoctorale opleiding Facility Management

Jongens, P. (2007) *Portefeuillestrategie Rgd*. Den Haag: Aestate

Kenniscentrum Publiek-Private Samenwerking (1999) *Beter kiezen door objectief vergelijken, publiek private comperator, publieke sector comperator*. Den Haag: Ministerie van Financiën

Klijn, E. e.a. (2006) *Management op het grensvlak van publiek en privaat, Hoe managers omgaan met dilemma's in complexe ruimtelijke PPS-projecten*. Den Haag: Lemma

Knibbe, A. en Bloemert, A. (2003) *Afwegingskader uitvoeringsvarianten scholenbouw*. Den Haag: IBM Business Consulting Services

Knoester, T. (1987) *Publiek-private samenwerkingsverbanden in de grond-, water-, en wegenbouwsector: eindadvies*. Den Haag: Ministerie van VROM.

Kouwenhoven, V.P. (1991) *Publiek-private samenwerking: model of model?* Delft: Eburon

Lemmens, N. (2008) *De facilitaire markt pubert*. Deal! Maandblad Nevi, editie nr. 8, 2008

Maas, G.W.A. en Pleunis, J.W. (2001) *Facility Management, Strategie en bedrijfsvoering van de facilitaire organisatie*. Alphen aan den Rijn: Kluwer bv

PIANOO (2009) Expertisecentrum aanbesteden
http://www.pianoo.nl/Wet_en_regelgeving/Beleid/Onderzoek_en_Advies/Aanbestedingsstrategie_i_s_de_basis_voor_succesvolle_tender (Gezien: 6 juli 2009)

PPS Netwerk Nederland (2008) PPS Kennisbank (internet). Beschikbaar op:
<<http://www.ppsnetwerk.nl/>> (Gezien: 25 juni 2008)

PPS Netwerk Nederland (2008) *PPS: van belofte naar realisatie*. Hilversum: Unified Print BV

Renovatie Ministerie van Financiën http://www.minfin.nl/Organisatie/Pps_renovatie_Financiën
(Gezien: 28 juni 2009)

Rijksgebouwendienst (2001) *Publiek-private samenwerking bij huisvestingsprojecten, wie durft?* Den Haag: Ministerie van VROM

Rijksgebouwendienst (2002) *Handleiding Publiek Private Comperator*. Den Haag: Ministerie van VROM

Rijksgebouwendienst (2001) *Comfortabele en innovatieve huisvesting*. Den Haag: Ministerie van VROM

Rijkswaterstaat (2008), Agenda 2020 (intranet). Beschikbaar op:
< <http://intranet.rijkswaterstaat.bestuurskern> > (Gezien: 12 maart 2008)

Rijkswaterstaat (2007) *Huisvestingsplan Rijkswaterstaat 2008-2012*. Utrecht: Rijkswaterstaat Corporate Dienst

Rijkswaterstaat (2004) *Ondernemingsplan, een nieuw perspectief voor Rijkswaterstaat*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Rijkswaterstaat (2007) *Organisatie- & Formatierapport Facilitair Bedrijf*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Roelofsen, P. en Bertona, A. (2008) *Complexe aanbestedingen: in 3 fasen van beginner naar professional*. Quintessence, editie 2008.

Schaaf, van der P. (2002) *Public Real Estate Management, challenges for governments*. Delft: DUP Science

Verboom, A. (2008) *Flexibiliteit is een afweging bij keuze DFMO*. Den Haag: Cobouw, SDU

Verschuren, P. en Doorewaard, H. (1995) *Het ontwerpen van een onderzoek*. Utrecht: Lemma

Visser, M. (2008) *De nieuwe koers van Rijkswaterstaat, Uniforme dienstverlening door flexibele medewerkers*. Facility Management Magazine, editie juni 2008

Wassenaer, A.G.J. van (2005) *Marktconsultatie: een dialoog tussen markt en overheid*. Den Haag: Kenniscentrum PPS

Wessels, E.G.M. (2004) *Wie doet een concessie? Een nieuwe vorm van publiek-private samenwerking bij publiek vastgoed*. Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate

Wuite, M. (2008) *Landmark voor Groningen*. Den Haag: Cobouw, SDU

Ytsma, W. (2003) *De vele gezichten van Facility Management*. Alphen aan den Rijn: Kluwer bv

Bijlage 1 Geïnterviewde personen

Naam	Organisatie	Functie	Datum interview	Rol PPS
Mevr. drs. S.G. Bergsma	Buro Bergsma	Plv. projectdirecteur PPS Renovatie Financiën 2002-2009	6 juni 2008	Facilitator
Dhr. ir. P.J.M. Eitjes MRE	Rijksgebouwendienst	Procesmanager PPS	15 juli 2009	Facilitator
Dhr. P. Fischer	Strukton	Contract / Facility Manager	25 juni 2009	Opdrachtnemer
Dhr. drs. C. van der Heijden	Rijkswaterstaat	Afdelingshoofd Advies & Projecten	7 oktober 2008 8 juli 2009	Klant
Mevr. drs. W.J. Huistra	Ministerie van Justitie	Projectmedewerker/ Adviseur PPS	8 juli 2009	Klant
Dhr. drs. D.J. Jonker	Rijkswaterstaat	Strategisch Adviseur Huisvesting	10 september 2008 22 juni 2009	Klant
Dhr. R. Lennartz	Significant	Directeur	28 januari 2009	Opdrachtnemer
Dhr. drs. S.J. Ruitenbeek	Belastingdienst	Adviseur Producten en Diensten	24 april 2009 25 mei 2009	Klant
Dhr. drs. H.P. Stekelenburg	Belastingdienst	Managementteam, Centrum voor Facilitaire Dienstverlening	10 juni 2009	Klant
Dhr. J. J. van der Vegte	Rijksgebouwendienst	Procesmanager PPS	9 juli 2009	Facilitator
Dhr. G. van Wijk	Belastingdienst	Projectleider functionaliteit PPS Doetinchem	12 juni 2008	Klant
Dhr. drs. H. Zaal	Ministerie van Justitie	Beleidsadviseur Huisvesting	8 juli 2009	Klant

Bijlage 2 Rijkshuisvestingsstelsel

Het statuut van het agentschap Rijksgebouwendienst, “*ingesteld bij Besluit van 25 augustus 1998 van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Minister van Financiën, handelende in overeenstemming met het gevoelen van de Ministerraad*”, is integraal weergegeven om een beeld te vormen van de omgeving van het rijkshuisvestingsstelsel waarin PPS in vastgoed zich afspeelt.

INLEIDING

DE KADERS VOOR HET AGENTSCHAP RGD ZIJN DE VOLGENDE:

- De departementen bepalen zelf de benodigde huisvesting voor wat betreft omvang, kwaliteit, locatie en tijdstip van realisatie.
- Hiertoe worden de kosten van huisvesting in rekening gebracht. De departementen en aanverwante organisaties betalen voor hun huisvesting een gebruiksvergoeding aan de Rijksgebouwendienst. Deze treedt op als verhuurder.
- Op de begroting van de departementen staat een huisvestingsbudget waarmee zij een gebruiksvergoeding aan de Rijksgebouwendienst kunnen betalen. Bij aanvang van het stelsel wordt eenmalig een meerjarig huisvestingsbudget aan de departementale begrotingen toegevoegd. Bij de invoering van het stelsel is dit budget nagenoeg voldoende om de gebruiksvergoedingen van de gebouwen, die een departement op dat moment in gebruik heeft, te kunnen betalen.
- Het meerjarig huisvestingsbudget kent voor kantoren een ingroei-traject. In de loop van 15 jaar ontwikkelt het huisvestingsbudget zich naar een niveau waarbij het budgetgedeelte voor kantoren is gebaseerd op een normbedrag per formatieplaats.
- Het normbedrag is gebaseerd op een standaard-ruimtegebruik per formatieplaats en een standaard-werkplekkwaliteit.
- Het stelsel kent gebruiksvergoedingen die qua opbouw van kostenelementen vergelijkbaar zijn met huren op de vastgoedmarkt.
- De Rijksgebouwendienst levert als ‘corporate real estate manager’ zo veel mogelijk toegevoegde waarde voor de bedrijfsprocessen en kostenminimalisatie voor de departementen.
- De Rijksgebouwendienst verzorgt tevens de beleidsformulering voor de huisvesting.
- De Rijksgebouwendienst heeft een baten-lastenstelsel waarmee beter inzicht ontstaat in de langetermijneffecten van investeringen. Daarnaast heeft de Rijksgebouwendienst een leen- en depositofaciliteit bij het Ministerie van Financiën.
- De Rijksgebouwendienst is een agentschap binnen het Ministerie van VROM.

MINISTERIE

Ministerie van VROM

DIENST

Rijksgebouwendienst

INGANGSDATUM

1 januari 1999

TAAK

De taak van de Rgd is het optimaal ondersteunen van het bedrijfsproces van de rijksoverheid door middel van het leveren van adequate huisvesting, huisvestingsadviezen en services.

Het uitgangspunt daarbij is het bedrijfsproces van de klant en de eisen die daaruit voortvloeien ten aanzien van de huisvesting. Het portefeuillemanagement vormt bij deze taken een duurzaam middel en het rijkshuisvestingsbeleid bepaalt de richting.

Het bovenstaande brengt de volgende werkzaamheden, diensten en producten met zich mee: leveren van huisvesting en huisvestingsadviezen; voorbereiding en evaluatie van rijkshuisvestingsbeleid (onder meer kwaliteitsnormen en ruimterichtlijnen); ingenieursdiensten, onderzoek en advisering; technisch, financieel en economisch beheer van het vastgoed.

De Rgd kent een eigen beleidsverantwoordelijkheid op het gebied van architectuur- en monumentenbeleid en beeldende kunst. De Rijksbouwmeester adviseert de Directeur-Generaal van de Rijksgebouwendienst hierover. Daarnaast adviseert de Rijksbouwmeester de Minister van VROM inzake architectuur, stedenbouw en beeldende kunst bij niet-rijksgebouwen.

De rijkshuisvesting draagt tevens bij aan de realisatie van maatschappelijke doelstellingen, voorzover deze door het kabinet zijn vastgesteld. De afnemers zijn verantwoordelijk voor de toepassing van rijksbeleid in rijkshuisvesting. Alleen op het terrein van stedenbouw, monumenten, architectuur en kunst is de Rijksgebouwendienst verantwoordelijk.

De verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Rijksgebouwendienst en de afnemers is nader uitgewerkt in het beleidsplan 'Rijkshuisvesting op een nieuwe leest geschoeid; Beleidskader Rijkshuisvesting 1999-2003'.

Het zwaartepunt van de raakvlakken ligt bij VROM-beleidsterreinen omdat deze alle betrekking hebben op een (duurzame) bewoonde leefomgeving. Tevens is er een nauwe relatie met het coördinerend ministerschap van VROM voor de bouw. Door de omvang van de rijkshuisvesting kan een

belangrijke uitstraling van deze beleidsdoelstellingen naar de samenleving worden bereikt.

AANTAL FTE'S: 913 FTE'S (BEGROTING 1999)

Door steeds verdergaande uitbesteding van taken en efficiëncyclagen heeft de Rijksgebouwendienst sinds 1987 de omvang van ca. 1100 tot ca. 900 fte's teruggebracht. Hoewel door afslanking en verzelfstandiging het aantal te huisvesten diensten is teruggelopen, is door uitbreidingen zoals bijvoorbeeld de rechterlijke organisatie en de penitentiaire inrichtingen het aantal vierkante meters vrijwel constant gebleven, en breidt dit zich momenteel zelfs licht uit.

Door de kostendoorberekening zal de personeelsomvang directer gerelateerd worden aan de omzet. Voor eventuele pieken zal capaciteit flexibel moeten worden ingezet.

De verandering van werkwijze zal veel inspanningen van de organisatie vragen.

FINANCIËN

De begroting van baten en lasten van het agentschap Rijksgebouwendienst 1999 bedraagt circa f 1,5 mrd.

STURINGSMODEL

De verantwoordelijkheid van de Minister van VROM voor de Rgd dient door middel van het sturingsmodel te worden gewaarborgd. Daartoe worden in managementafspraken tussen de Minister van VROM en de Directeur-Generaal Rgd de producten en diensten van de Rgd vastgelegd. Achteraf wordt verantwoording afgelegd aan de Minister van VROM.

Het sturingsmodel heeft als uitgangspunt het sturen op resultaten. Het sturingsmodel dat wordt voorgesteld is marktanalooq, maar niet marktconform. Het model gaat uit van doelmatigheidsprikkels, een open calculatiemethode en een baten-lastenstelsel dat gebaseerd is op werkelijke kosten in plaats van uitgaven.

De verdeling van taken en bevoegdheden is formeel in de mandaatbeschikking Rgd geregeld.

Kostendoorberekening: ja

Kostendoorberekening krijgt vorm in een huurders-verhuurdersmodel, waarbij door middel van een stelsel van reële, kostendeekkende gebruiksvergoedingen en normbudgetten het volgende wordt bereikt:

- integrale verantwoordelijkheid van de departementen voor het bedrijfsproces;

- kostenbewustzijn en efficiencyprikkels voor zowel departementen als Rgd;
- efficiënt beheer van de vastgoedportefeuille.

Het huurders-verhuurdersmodel geldt zowel voor kantoorgebouwen als voor specifieke panden. Wel is er een verschil in het huisvestingsbudget dat in de loop van de tijd van kracht wordt: bij kantoorgebouwen is het huisvestingsbudget gebaseerd op een normbedrag per fte. Bij specifieke panden wordt het budget gebaseerd op de te betalen huren.

Met het Koninklijk Huis, de hoge colleges van staat en het departement van Algemene Zaken, alsmede bij de monumenten met erfgoedfunctie, worden geen huurovereenkomsten gesloten. In begrotingshoofdstuk XI van het Ministerie van VROM wordt een specifiek begrotingsonderdeel voor deze organen en objecten opgenomen, waaruit betalingen aan de Rgd zullen worden verricht. Ten aanzien van de Hoge Colleges van Staat en het departement van Algemene Zaken zal onderzocht worden of een eventuele invoering van het huurders-verhuurdersmodel per 1 januari 2000 wenselijk en mogelijk is.

Concurrentie: nee

Met de introductie van het huurders-verhuurdersmodel wordt alleen kostendoorberekening beoogd en geen prijsvorming in een semi-marktmechanisme. Door de gebruiksvergoedingen echter vergelijkbaar te maken met de markt wordt een toetsing aan marktprijzen mogelijk en ontstaat een extra doelmatigheidsprikkel voor de Rgd.

Gedwongen winkelnering: ja

Bundeling bij één rijkshuisvestingsdienst betekent een concentratie van deskundigheid en beperking van financiële risico's bij het optreden op de vastgoedmarkt.

De omvangrijke voorraad levert schaalvoordelen op, onder meer door grootschalige inkoop en beheer. Daardoor kan de gunstigste prijs-kwaliteitsverhouding, flexibiliteit en een optimale benutting van de rijksvoorraad bereikt worden.

De keuze voor één 'corporate real estate manager' leidt alleen tot voordelen indien alle departementen van deze gezamenlijke dienst gebruikmaken. Gedwongen winkelnering is dan ook onlosmakelijk verbonden met het totale voordeel van een gezamenlijke vastgoedportefeuille.

Een uitzondering op de gedwongen winkelnering vormen service- en advieswerkzaamheden die door departementen optioneel (en op tariefbasis) van de Rgd kunnen worden afgenomen.

Klantenraad

Ter advisering van de Rgd zal er een Klantenraad functioneren. Deze heeft tot taak het op strategisch en operationeel niveau adviseren van de Rgd. De raad behartigt de belangen van de afnemers. De Klantenraad bestaat uit vertegenwoordigers van alle ministeries onder voorzitterschap van de Directeur-Generaal Rgd.

Geschillencommissie rijkshuisvesting

Indien, omtrent de huurovereenkomst, een verschil van mening bestaat op pandniveau, en geen minnelijke schikking mogelijk is, dan wordt het geschil voor bindend advies voorgelegd aan een in te stellen onafhankelijke 'Geschillencommissie voor de Rijkshuisvesting'.

Sturing vanuit kerndepartement

Directe politieke aansturing van het agentschap-Rgd is van groot belang. De Minister van VROM is en blijft ten aanzien van de Staten-Generaal ten principale verantwoordelijk voor de rijkshuisvesting en de hem toebedeelde beleidsverantwoordelijkheid.

Het rijkshuisvestingsbeleid wordt vastgesteld in de ministerraad. Tegelijk met de begroting 1999 wordt 'Rijkshuisvesting op een nieuwe leest geschoeid; Beleidskader Rijkshuisvesting 1999-2003' uitgebracht.

In de toekomst zullen er meerjarige beleidsplannen verschijnen.

De organisatorische inbedding als Directoraat-Generaal binnen VROM wijzigt door de agentschapsstatus niet. Op deze wijze blijven de mogelijkheden om binnen VROM de samenwerking tussen de verschillende departementsonderdelen inhoud te geven volledig in stand.

De sturingsfilosofie zal gebaseerd zijn op sturing-op-resultaat (producten en diensten) en het afleggen van verantwoording daarover door de Directeur-Generaal Rgd aan de Minister.

De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de Rgd worden in het nieuwe - aan de agentschapsstatus aangepaste - Koninklijk Besluit Rijksgebouwendienst vastgelegd.

BEDRIJFSPLAN EN JAAR-/WERKPLAN

De Rgd stelt een meerjarig bedrijfsplan op dat als raamwerk voor de jaar-/werkplannen zal dienen.

In het bedrijfsplan en de jaar-/werkplannen worden zo nauwkeurig mogelijk de producten en diensten van de Rgd vastgelegd. De vastlegging vindt mede plaats middels controleerbare kengetallen en normen.

MANAGEMENTAFSPRAKEN

De managementafspraken tussen het departement van VROM en de Rgd

worden inhoudelijk aangepast aan de zelfstandige bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor de bedrijfsvoering die de agentschapsstatus met zich meebrengt.

De mandaatbeschikking regelt de kaders waarbinnen de Rgd zijn taken en bevoegdheden zelfstandig kan invullen. De mandaatbeschikking bevat onder meer de volgende onderwerpen:

- beslissingsbevoegdheid t.a.v. de interne bedrijfsvoering (PIOFA);
- beslissingsbevoegdheid t.a.v. de bedrijfsmiddelen en -resultaten;
- beslissingsbevoegdheid t.a.v. het doen van investeringen, de wijze van voortbrenging van producten/diensten en het beheer van de productiemiddelen;
- inwerkingtreding/werkingssduur;
- toezicht;
- afleggen van verantwoording.

Toezicht vanuit centrale directie FEZ

Het zwaartepunt van het overleg tussen DFEZ en het agentschap richt zich op de doelmatige relatie tussen middelen en afgesproken prestatieresultaten.

De besturingsrelatie krijgt onder meer vorm met behulp van de instrumenten:

- het bedrijfsplan en de jaar-/werkplannen;
- de begroting van baten en lasten (de exploitatiebegroting);
- verantwoording achteraf d.m.v. een algemeen en financieel jaarverslag, de jaarrekening en de overige informatie die de Goedkeurende Accountantsverklaring vereist;
- een Informatieprotocol, waarin de te leveren periodieke informatie wordt vastgelegd.

KENGETALLEN EN INDICATOREN:

De Rijksgebouwendienst koppelt aan de stelselwijziging rijkshuisvesting per 1 januari 1999 een aanpassing van het stelsel van managementcontrol binnen de dienst. Tot nu toe lag binnen de dienst de nadruk op sturing op input (geld, middelen). Gestreefd wordt naar een managementstijl waarbij gestuurd wordt op resultaten. Vanuit de missie en de doelstellingen zijn de volgende resultaatgebieden voor de Rijksgebouwendienst geformuleerd:

- tevreden klanten;
- baten en lasten met elkaar in evenwicht;
- toegevoegde waarde als rijksdienst (o.a. realiseren schaalvoordelen, risicobeheersing, innoverend vermogen en bijdrage aan rijksbeleid);
- verstandig beheerde en behouden monumenten;

- goed functionerende Rgd (doelmatigheid, rechtmatigheid, tevredenheid personeel).

Voor elk resultaatgebied worden meerdere indicatoren en kengetallen ontwikkeld, die inzicht geven in de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de Rgd.

Het nieuwe stelsel van managementcontrol is nog in ontwikkeling. Tevens zal de Rijksgebouwendienst pas vanaf 1 januari 1999 met een baten-lastenadministratie werken. Op dit moment is het daarom nog niet mogelijk om voor elk kengetal nu reeds absolute waardes c.q. streefwaardes te noemen.

In de begroting zullen de volgende kengetallen worden opgenomen:

- omvang vastgoedportefeuille per afnemer;
- aantal monumenten;
- saldo van baten en lasten;
- klanttevredenheid;
- leegstandspercentage;
- waardeontwikkeling;
- onderhoudsvoorraad;
- verhouding directe en indirecte kosten;
- gemiddelde personele bezetting;
- gemiddelde loonsom per fte.

De komende jaren zal het stelsel van management control verder worden ontwikkeld.

De te bereiken resultaten en prestaties van de Rgd worden in afspraken - met name het bedrijfsplan en het jaarplan - vastgelegd.

De Directeur-Generaal is verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering. Teneinde invulling te kunnen geven aan deze verantwoordelijkheid dient relevante informatie beschikbaar te zijn. Een deel van de informatie zal in de vorm van de hierboven beschreven kengetallen worden aangeboden.

Uit de kengetallen wordt een aantal geselecteerd dat relevant is voor de sturing door het departement en daaruit worden weer kengetallen geselecteerd die noodzakelijk zijn om recht te doen aan de verantwoordelijkheid van de Staten-Generaal.

AFNEMERS

De producten en diensten van de Rgd worden geleverd aan:

- de paleizen, hoge colleges van staat en monumenten in rijkseigendom;
- de onderscheiden departementen en daaronder ressorterende rijks-

diensten (m.u.v. de militaire gebouwen van Defensie, de ambassades van Buitenlandse Zaken en de gebouwen van Rijkswaterstaat die zijn verbonden aan infrastructurele werken);

- internationale organisaties waarvoor de zorg van de huisvesting aan de Rgd is opgedragen;
- organisaties waarbij de huisvestingszorg bij wet aan de Rgd is opgedragen;
- organisaties op het niveau van de centrale overheid die (nagenoeg) geheel bekostigd worden uit collectieve middelen en waarvan de zorg voor de huisvesting aan de Rgd is opgedragen.

Tevens heeft de Rgd tot taak het uitbrengen van huisvestingsadviezen aan ministers, provinciale en gemeentelijke overheden en andere openbare lichamen, indien daarom wordt verzocht.

Verhouding Rgd en rijksdiensten

De verhouding tussen Rgd en de gebruikers van rijkshuisvesting zal geregeld worden via huurovereenkomsten (met uitzondering van het Koninklijk Huis, de hoge colleges van staat en het departement van Algemene Zaken, alsmede de monumenten met erfgoedfunctie).

Bij aanvang van het huurders-verhuurdersstelsel zal het huisvestingsbudget van een departement vrijwel gelijk zijn aan het totaal van de te betalen gebruiksvergoeding.

Ten aanzien van kantoorgebouwen wordt in 15 jaar toegegroeid naar huisvestingsbudgetten gebaseerd op het normbudget. Overwogen wordt om ook voor een aantal specifieke gebouwen een ingroeitraject te laten gelden. Hierover heeft echter nog geen besluitvorming plaatsgevonden.

Naast de huurovereenkomsten kunnen - optioneel - ook overeenkomsten worden gesloten over gebouwoverstijgende producten en services.

Verhouding Rgd en agentschappen

Agentschappen vormen volledig onderdeel van de rijksoverheid. Ze hebben evenwel een afgezonderd en afwijkend beheer (baten/lasten) en kennen integraal management voor de bedrijfsvoering.

De invulling van het integraal management vindt plaats via het hierboven omschreven huurders-verhuurdersstelsel. Dit model biedt de gewenste beslissingsbevoegdheid en doelmatigheidsprikkels voor agentschappen. Tevens ontstaat volledig inzicht in de huisvestingskosten waardoor de integrale kosten - inclusief de huisvestingskosten - in de tarieven van de agentschappen kunnen worden doorberekend.

Verhouding Rgd en 'derden'

De Rgd heeft onder meer tot taak 'de zorg voor de huisvesting van organisaties op het niveau van de centrale overheid, die (nagenoeg) geheel bekostigd worden uit collectieve middelen'.

Dat betekent dat de Rgd, indien daarom wordt verzocht, de zorg voor de huisvesting op zich neemt van organisaties die binnen deze definitie passen. Een verzoek daartoe kan gedaan worden door Onze Minister in overeenstemming met de betrokken Minister, ofwel door de organisatie zelf met instemming van Onze Minister en de betrokken Minister.

Bij toekomstige externe verzelfstandiging van een rijksdienst wordt de huisvesting in principe verhuurd. Dit vanuit de achtergrond van een betere benutting of doelmatiger aanwending van overheidsmiddelen.

De gronden waarop tot verhuur kan worden overgegaan zijn:

- vastgelegd als wettelijke taak (bijvoorbeeld musea);
- een uitdrukkelijk verzoek van een 'derde' of departement;
- beheer van monumenten;
- meerwaarde voor de portefeuille (optimale benutting en tegengaan van leegstand).

Verhouding Rgd en geprivatiseerde organisaties en marktpartijen

De Rgd voert geen werkzaamheden uit voor geprivatiseerde organisaties en marktpartijen.

Een uitzondering vormt de verhuur van rijksgebouwen. Daartoe wordt alleen overgegaan indien er een belang is voor de productiemiddelen (restcapaciteit in de voorraad). Een doelmatig beheer van de voorraad kan leiden tot - tegen marktconforme tarieven - verhuren van tijdelijke leegstand of verhuur t.b.v. het kiezen van het financieel juiste afstootmoment. Ook kan vanuit voorraadbang worden overgegaan tot verhuur van onvervreemdbare monumenten.

Zowel bij verhuur als bij advies- en projectwerkzaamheden t.b.v. 'derden', geprivatiseerde organisaties en marktpartijen worden de gedragsregels gehanteerd zoals in de 'Aanwijzingen voor de rijksdienst inzake het verichten van marktactiviteiten' ter zake zijn neergelegd.

PRIJS VOOR DE DIENSTEN/PRODUCTEN VAN DE RGD

Bij de prijs voor de diensten/producten van de Rgd kan onderscheid gemaakt worden naar:

- 1 producten die in de gebruiksvergoeding worden opgenomen;
- 2 serviceprestaties die bij het huurcontract worden afgesproken;
- 3 diensten die op tariefbasis worden geleverd.

Bijlage 3 Voorbeeld ambitiedocument



Management Advies Automatisering *Bouw Huisvesting Vastgoed*

Spekkink C&R

Datum 31 maart 2006
Project Geïntegreerde contracten
Betreft Model Ambitiedocument

03 AMBITIEDOCUMENT PROJECT <NAAM PROJECT>

0. Inleiding

De Rijksgebouwendienst te <Plaatsnaam>, Nederland, heeft het voornemen om voor de huisvesting van <Gebruikersorganisatie> te <Plaatsnaam> integrale huisvestingsdiensten aan te besteden voor een periode van <aantal> jaren. Het voornemen is om hiertoe met een geschikte marktpartij een <DB / DBM / DBFM / DBFMO>-contract te sluiten. Het gaat om een Europese aanbesteding; de te volgen procedure is de <onderhandelingsprocedure / concurrentiegerichte dialoog / andere>.

Met dit document wil de Rijksgebouwendienst gegadigde marktpartijen tijdig informeren over de kern van de opgave, om hen daarmee te prikkelen tot het formeren van het best denkbare consortium voor de gewenste integrale dienstverlening.

Het doel is niet om op basis van dit document marktpartijen te selecteren, noch om de scope van het project in detail vast te leggen. De selectie van marktpartijen zal plaatsvinden aan de hand van een Leidraad Aanbesteding, die ten tijde van de aankondiging van de aanbesteding beschikbaar zal zijn. Deze aankondiging zal naar verwachting worden gepubliceerd in de periode van <periode>. Ingebruikname van de huisvesting is voorzien op uiterlijk <datum>.

1. Basisprojectgegevens

Naam van het project :

Gebruikersorganisatie(s) :

Locatie (indien bekend) :

Aard van de locatie : <binnenstad / herontwikkelingsgebied / stadsuitbreiding / andere, namelijk>
+ naam van de wijk en/of buurt

Indicatieve omvang huisvesting : m² FNO
: m² BVO
: fte
: functionele eenheden (werkplekken, cellen,)

Aanbestedende dienst :

Adres :

Plaats :

Contactpersoon :

E-mail :

Onze referentie 000061.044.01/06002907/MB/ISO:JVI/DS

Blad 5

Datum	31 maart 2006
Project	Geïntegreerde contracten
Betreft	Model Ambitiedocument

Nadere informatie is te verkrijgen via *<bijvoorbeeld interactieve website>*. Antwoorden op alle binnengekomen vragen – voor zover relevant voor het project – zullen worden gepubliceerd op de website *<URL website>*, zodat zij voor alle gegadigden beschikbaar zijn.

Datum	31 maart 2006
Project	Geïntegreerde contracten
Betreft	Model Ambitiedocument

2. Ambitie/kern van de opgave

<Kernachtige beschrijving wat er bijzonder is aan dit project en op welke aspecten speciaal zal worden gelet bij de beoordeling van de samenstelling en de aanbiedingen van consortia. Denk bijvoorbeeld aan:

- de organisatiedoelen die de gebruikersorganisatie met het project nastreeft;
- belang van de integraliteit van de verlangde huisvestingsdiensten, visie van de opdrachtgever op de opgave als geheel;
- verwachte kwaliteit van de facilitaire dienstverlening;
- visie van de opdrachtgever op de huisvesting (bijvoorbeeld 'standaard kantoorgebouw' of 'hoogwaardige kantoorontwikkeling met specifieke eisen aan de omgeving');
- eventuele bijzonderheden van het stedenbouwkundige plan;
- aspecten die dit project onderscheidt van andere projecten en waarvoor derhalve speciale aandacht wordt gevraagd, inclusief de achterliggende redenen;
- aspecten van het project die bijzondere expertise vragen;
- speciale functionele eisen ('functionele vetocriteria' waaraan in ieder geval moet worden voldaan);
- kwaliteit van de werkplek, indien hieraan bijzondere eisen worden gesteld;
- eventuele andere projecten waarop moet worden aangesloten of waarmee rekening moet worden gehouden;
- eventuele tijdelijke voorzieningen;
- enzovoort>

De ambitie op het gebied van de beeldkwaliteit is als volgt:

- stedenbouwkundig: <geen bijzondere eisen / (zorgvuldig) inpassen in de historische context / belangrijke bijdrage aan de kwaliteit van de openbare ruimte / structuurbepalend in de openbare ruimte / eventuele eisen en wensen van de gemeente (bestemmingsplan, beeldkwaliteitsplan)>
- architectuur: <sober en doelmatig / doelmatig en verzorgd / regionaal passend / zich voegend naar de omgeving / representatief / onderscheidend / beeldbepalend in de omgeving / hoge eisen aan architectuur, omdat>
- interieur: <sober en doelmatig / doelmatig en verzorgd / representatief / stimulerend / hoge eisen aan interieurarchitectuur, omdat>

Ambitie op het gebied van milieu en duurzaamheid: <voldoen aan (nationale) wet- en regelgeving / bijdrage leveren aan voorbeeldfunctie van de Rijksgebouwendienst / hoge, bovenwettelijke eisen aan milieuaspecten en duurzaamheid, vanwege / niveau conform GreenCalc+ >

Datum 31 maart 2006
 Project Geïntegreerde contracten
 Betreft Model Ambitiedocument

3. Scope van het project

De gevraagde dienstverlening omvat het voorzien in:

- | | | |
|----|---------------------------------------|-----------------------|
| 1. | Huisvesting | <input type="radio"/> |
| 2. | Diensten en middelen | <input type="radio"/> |
| 3. | ICT | <input type="radio"/> |
| 4. | Externe voorzieningen | <input type="radio"/> |
| 5. | Facility Management | <input type="radio"/> |
| 6. | Coördinatie van diensten door anderen | <input type="radio"/> |

Commerciële exploitatie van de volgende delen van de huisvesting is toegestaan:

<bedrijfsrestaurant / vergadercentrum / parkeerplaatsen buiten kantoor tijden />

Het delen van diensten of voorzieningen, zoals *<receptie / bedrijfsrestaurant / , vergadercentrum / parkeergarage / beveiliging />*, met andere organisaties is *<toegestaan / niet toegestaan>*

Combinatie met andere functies en gebruikers in één complex is *<toegestaan / niet toegestaan / wenselijk / niet wenselijk>*.

In het navolgende is de verlangde dienstverlening per categorie nader gespecificeerd.

3.1 Huisvesting

De integrale dienstverlening omvat in deze categorie:

3.1.1 Terrein en gebouw

- het aanbieden van een geschikte locatie;
- het verwerven van het terrein;
- het verwerven van het gebouw
- het ontwerpen van de huisvesting *<casco / inbouwpakket / installaties>* op basis van door de Rijksgebouwendienst te leveren outputspecificaties.
- het *<realiseren / verbouwen/renoveren / restaureren>* van de huisvesting;
- het beschikbaar stellen van het terrein en de huisvesting gedurende *<aantal>* jaren na ingebruikname, in de kwaliteit die is vast gelegd in de overeen te komen outputspecificaties
- overige, namelijk

3.1.2 Ruimten en ontwerpprincipes

- het beschikbaar stellen van standaard kantoorruimte voor *<vaste / flexibele / zowel vaste als flexibele>* bureauwerkplekken op kantoorverdiepingen die snel en op eenvoudige wijze op verschillende manieren zijn in te delen, met

Datum 31 maart 2006
 Project Geïntegreerde contracten
 Betreft Model Ambitiedocument

gebruikmaking van de volgende (innovatieve) werkplekconcepten: *<te benoemen innovatieve werkplekconcepten>*

- het beschikbaar stellen van decentrale algemene ruimten: *<ontmoetingsruimten / rookruimten / pantry's / lees- en documentatiehoeken / andere>*
- het beschikbaar stellen van centrale, algemene ruimten: *<auditorium / conferentie- en vergadercentrum / bibliotheek / bedrijfsrestaurant / grand café / sportruimte / archiefruimte / andere>*
- het beschikbaar stellen van *<aantal>* parkeerplaatsen op het eigen terrein
- het beschikbaar stellen van *<aantal>* parkeerplaatsen buiten het eigen terrein
- het beschikbaar stellen van een fietsenstalling voor *<aantal>* fietsen
- het verzorgen van parkeervergunningen voor *<aantal>* auto's
- overige, namelijk

3.1.3 Arbeidsomstandigheden

- het verzorgen van een binnenklimaat (lucht, licht, temperatuur en geluid) volgens *<wettelijke (minimum)eisen / basiskwaliteit rijkshuisvesting / bovengemiddelde eisen>*
- het beschikbaar stellen van een ergonomisch verantwoorde, op individuele personen aan te passen inrichting

3.1.4 Onderhoud en mutaties

- het verzorgen van planmatig en niet-planmatig onderhoud van gebouw, installaties en vaste voorzieningen, alsook verhardingen en groenvoorzieningen op het terrein
- het verzorgen van herindelingen van de huisvesting, inclusief installaties, tijdens de looptijd van het contract als gevolg van veranderingen in (processen van) de gebruikersorganisatie
- overige, namelijk

3.2 Diensten en middelen

De integrale dienstverlening omvat in deze categorie de volgende diensten en middelen op basis van door de Rijksgebouwendienst te leveren outputspecificaties:

3.2.1 Consumptieve diensten:

- het verzorgen van *<warme / koude>* maaltijden en dranken die personeel en gasten in het bedrijfsrestaurant kunnen nuttigen
- het verzorgen van werkplek- en additionele werkpleksservice: het serveren van dranken, maaltijden en hapjes op de werkplek en in vergaderruimten
- het verstrekken van dranken en versnaperingen door middel van koffieautomaten, koffiecorners of koffierondes

Datum 31 maart 2006
Project Geïntegreerde contracten
Betreft Model Ambitiedocument

- het verzorgen van catering ten behoeve van evenementen
- overige, namelijk

3.2.2 Risicobeheer: veiligheid en beveiliging

- het zorgdragen voor bewaking en beveiliging
- het zorgdragen voor preventie en bestrijding van calamiteiten
- het zorgdragen voor receptie: het ontvangen, registreren en begeleiden van bezoekersstromen binnen de organisatie
- overige, namelijk

3.2.3 Schoonmaken

- het reinigen van het gebouw aan de binnenzijde
- het reinigen van het gebouw aan de buitenzijde (glas)
- overige, namelijk

3.2.4 Verhuizen

- het beschikbaar stellen van vervangende huisvesting gedurende de <uitbreiding / verbouwing / renovatie/restauratie> van de bestaande huisvesting
- het <gedeeltelijk> verhuizen van de gebruikersorganisatie naar de/een tijdelijke huisvesting
- het <gedeeltelijk> verhuizen van de gebruikersorganisatie naar de nieuwe huisvesting
- het verzorgen van interne verhuizingen tijdens de looptijd van het contract
- overige, namelijk

3.2.5 Documentmanagement

- het ondersteunen van het aanmaken en opmaken van documenten
- het verzorgen van binnenkomende en uitgaande post <fysiek / digitaal>
- het verzorgen van reproductie
- het archiveren van <fysieke / digitale> documenten
- overige, namelijk

3.2.6 Reststoffenmanagement

- het verzamelen en het zorgdragen voor afvoer en verwerking van reststoffen
- overige, namelijk

Datum 31 maart 2006
 Project Geïntegreerde contracten
 Betreft Model Ambitiedocument

3.2.7 Losse inrichting, benodigheden en hulpmiddelen

- het verzorgen van de inrichting van de (kantoor)werkplekken van de medewerkers van de gebruikersorganisatie, uitrustingsniveau: *<basiskwaliteit rijkshuisvesting / hoog>*
- het verzorgen van de inrichting van vergaderwerkplekken
- het verzorgen van de inrichting van bijzondere ruimten, namelijk *<eventuele bijzondere ruimten>*
- het verzorgen van de inrichting van informele ontmoetingsplekken
- het beschikbaar stellen van kantoorartikelen en andere hulpmiddelen
- het verzorgen groenvoorziening binnen de huisvesting
- het verzorgen van de kunstvoorziening binnen de huisvesting
- het verzorgen van de bewegwijzering binnen de huisvesting
- het beschikbaar stellen van werkkleding voor ca. *<aantal>* medewerkers in de volgende afdelingen/functies: *<afdelingen en/of functies>*
- overige, namelijk

Overige diensten en middelen

-
-

3.3 ICT

De integrale dienstverlening omvat in deze categorie de volgende diensten en middelen:

- het beschikbaar stellen en houden van externe verbindingen voor data- en telecommunicatie
- het beschikbaar stellen en houden van de interne infrastructuur voor data- en telecommunicatie (bekabeling e.d.)
- het beschikbaar stellen en houden van apparatuur *<telefooncentrale / servers / computers / telefoons / randapparatuur / >*
- het beschikbaar stellen en onderhouden van software
- het verzorgen van opleidingen van gebruikers
- het begeleiden van gebruikers (w.o. helpdesk)
- het verzorgen van diensten ter ondersteuning van ICT
- overige, namelijk

Datum 31 maart 2006
Project Geïntegreerde contracten
Betreft Model Ambitiedocument

3.4 Externe voorzieningen

De integrale dienstverlening omvat in deze categorie de volgende diensten en middelen:

- het beschikbaar stellen, inrichten en beheren van externe werkplekken
- het beschikbaar stellen, inrichten en beheren van externe vergaderplekken
- overige externe voorzieningen, namelijk

3.5 Facility Management

De integrale dienstverlening omvat in deze categorie de volgende diensten en middelen:

- het ontwikkelen en uitvoeren van een proactief beleid m.b.t. de genoemde ondersteunende processen en diensten in hun onderlinge samenhang
- planning en coördinatie van alle ondersteunende processen, diensten en middelen, inclusief de ondersteunende diensten die de Rijksgebouwendienst, de gebruikersorganisatie en/of derden verzorgen
- overige, namelijk

3.6 Coördinatie diensten door anderen

De integrale dienstverlening omvat in deze categorie:

- het coördineren van de totale dienstverlening, inclusief de diensten die worden geleverd door <de gebruikersorganisatie zelf / de Rijksgebouwendienst / derden, te weten:
 - o diensten te leveren door de gebruikersorganisatie:
 - o diensten te leveren door de Rijksgebouwendienst:
 - o diensten te leveren door derden:>

4. Financiën

De opdrachtnemer zal op door hemzelf te bepalen wijze zorg dienen te dragen voor voldoende en tijdige financiering om aan haar verplichtingen uit het contract te voldoen. Terzake van deze verplichting zal van gegadigden een bankgarantie worden gevraagd.

De opdrachtnemer zal op basis van het contract een prestatieafhankelijke, periodieke beschikbaarheidvergoeding ontvangen.

Datum 31 maart 2006
Project Geïntegreerde contracten
Betreft Model Ambitiedocument

5. Eigendomsposities

Eigendomspositie

Voor de contractperiode:

- Grond/gebouw in eigendom van opdrachtgever/aanbesteder
- Grond/gebouw in eigendom van derde, namelijk:

Tijdens de contractperiode:

- Grond/gebouw in eigendom van opdrachtgever/aanbesteder
- Grond/gebouw in eigendom van opdrachtnemer
- Grond/gebouw in eigendom van derde, namelijk:

Na de contractperiode:

- Grond/gebouw in eigendom van opdrachtgever/aanbesteder
- Grond/gebouw in eigendom van opdrachtnemer
- Grond/gebouw in eigendom van derde, namelijk:

6. Wet- en regelgeving

Oplossingen moeten voldoen aan toepasselijke Nederlandse wet- en regelgeving.

7. Bijzondere eisen aan het consortium

In verband met de bijzondere kenmerken van de opgave worden de volgende bijzondere eisen gesteld aan het opdrachtnemende consortium en/of de daarin deelnemende partijen.

<Eventuele bijzondere eisen aan het consortium. Denk bijvoorbeeld aan:

- een eventueel gewenste leidende positie van een facilitaire dienstverlener;
- bijzondere eisen die worden gesteld aan de architectenkeuze;

bijzondere expertise die wordt verlangd voor met name te noemen bijzondere aspecten van de opgave

Bijlage 4 Voorbeeld outputspecificatie

Een beknopte weergave van een voorbeeld outputspecificatie-document wordt hierna weergegeven. Er zijn meerdere pagina's weggelaten omdat deze geen relevante bijdrage leveren aan het onderzoek. Deze bijlage beoogt niet uitputtend te zijn:

OMVANG TE LEVEREN DIENST

[Grove opsomming van alles wat geleverd dient te worden. Input volgt uit de scope]

De te leveren dienst omvat de financiering, het ontwerp, de realisatie, de inrichting, het onderhoud, het beheer en de exploitatie van een gebouwencomplex ten behoeve van een school *[inclusief gymzalen / de bijbehorende buitenruimte / ...]*.

Hieronder is gedetailleerd omschreven wat de omvang van de levering is:

- Ontwerp, nieuwbouw, financiering, onderhoud, beheer en exploitatie van een school voor *[aantal]* leerlingen.
- Uitgangssituatie ten behoeve van renovatie *[wat dient behouden te blijven]*
- In de school zitten onder andere de volgende functies:
 - *[omschrijving van de belangrijkste functies binnen de school]*
- Levering van materiele zaken:
 - *[inrichting opstallen]*
 - *[inrichting terrein]*
 - *[inventaris]*
 - *[leerhulpmiddelen]*
 - *[apparatuur]*
 - *[ICT]*
 - *[...]*
- Structureel, incidenteel en schoonmaakonderhoud van:
 - *[omschrijving van de gewenste onderdelen]*
- Levering en het afsluiten van abonnementen, inclusief de aansluitingen, voor:
 - *[gas]*
 - *[stadsverwarming]*
 - *[water]*
 - *[elektra]*
 - *[radio / televisie]*
 - *[telefonie]*
 - *[ICT]*
 - *[...]*
- Levering van diensten
 - *[verhuizing]*
 - *[afvalverwijdering]*
 - *[lozing water]*
 - *[repro]*
 - *[catering]*
 - *[helpdesk]*
 - *[...]*
- Beveiligingsaspecten:
 - *[voorzien in toegang tot accommodatie]*
 - *[voorzien in gebouwbeveiliging]*
 - *[vandalismebestrijding / -beperking]*
 - *[...]*

OPTIES

[Zie hoofdstuk F paragraaf A van het Deelproduct Outputspecificatie]

Er is een aantal functionaliteiten opgenomen die tijdens de beoordeling van de biedingen een extra waardering krijgen, maar niet noodzakelijkerwijze gerealiseerd dienen te worden. Dit zijn de zogenaamde opties. Een overzicht hiervan is opgenomen in hoofdstuk 'Opties'. Voor zover ze in deze specificatie opgenomen zijn, zijn ze gekenmerkt met een ^(*).

Buiten de omschreven levering met de geformuleerde opties is de opdrachtnemer vrij naar eigen inzicht, binnen het kader dat in paragraaf 'Gebruik derden' omschreven is, functies toe te voegen die (vanuit exploitatietechnisch oogpunt) interessant zijn, zoals commerciële functies. De verantwoordelijkheid voor eventuele toegevoegde functies ligt volledig bij de opdrachtnemer en bedoelde functies mogen op geen enkele wijze gevolgen hebben voor of in strijd zijn met het onderwijs.

FLEXIBILITEIT

[Zie hoofdstuk F paragraaf C van het Deelproduct Outputspecificatie]

De verschillende vormen van flexibiliteit hebben betrekking op:

- Functie.
- Indeling.
- Uitbreidbaarheid en de mogelijkheid tot inkrimping.

Functie

[Omschrijving gewenste flexibiliteit ten aanzien van de functies. Hier wordt omschreven in hoeverre functies of delen van functies eenvoudig uitwisselbaar moeten zijn. Hierbij kan gedacht worden aan multifunctioneel gebruik van ruimtes.]

Indeling

[Omschrijving gewenste flexibiliteit ten aanzien van de indeling. Hier wordt omschreven in hoeverre het gebouw of delen van het gebouw eenvoudig aanpasbaar moeten zijn. Hierbij kan gedacht worden aan de herverdeling van specifieke ruimtes ten behoeve van studierichtingen door verschuiving van leerlingaantallen.]

Uitbreidbaarheid en de mogelijkheid tot inkrimping

[Omschrijving gewenste flexibiliteit ten aanzien van uitbreidbaarheid / mogelijkheid tot inkrimping. Hier wordt omschreven in hoeverre rekening gehouden dient te worden met een eventuele uitbreiding of inkrimping ten behoeve van een veranderd aantal leerlingen.]

EISEN ALGEMEEN

ESTHETISCHE KWALITEIT

[Zie hoofdstuk F paragraaf H van het Deelproduct Outputspecificatie]

STEDENBOUWKUNDIG

De onderstaande aspecten zijn uitgangspunt voor het stedenbouwkundig ontwerp:

- *[Bestemmingsplan.]*
- *[Andere van toepassing zijnde provinciale en gemeentelijke plannen.]*
- *[Specifieke schoolgerelateerde kenmerken, wensen van de school ten aanzien van de stedenbouwkundige uitstraling van het gebouw, passend binnen de eerder genoemde randvoorwaarden.]*
- *[...]*

ARCHITECTONISCHE VISIE

De architectonische kwaliteit van de nieuw te bouwen school moet een afspiegeling zijn van de onderwijskundige visie. *[Geef omschrijvingen, voorbeelden en roep beelden op. Hierbij kan aandacht besteedt worden aan de volgende aspecten:]*

- *[Hoe ziet de school de vertaling van de onderwijsvisie naar een architectonisch plaatje.]*
- *[Welke architectonische en ruimtelijke relaties zijn gewenst.]*
- *[Eisen aan de uitstraling van de school.]*
- *[...]*

KUNST

[Heeft de school ten aanzien van kunst wensen als:]

- *[Moet kunst geïntegreerd worden in het gebouw.]*
- *[Dient er ruimte voor kunst gereserveerd te worden.]*
- *[Moet er kunst geleverd worden en zo ja, vaste of wisselend en hoeveel.]*
- *[Zijn er plaatsen waar kunst specifiek gewenst is.]*

AFWERKING EN UITSTRALING

Het afwerkings- en onderhoudsniveau van oppervlakten en details sluit aan op en ondersteunt overige genoemde randvoorwaarden. Oppervlakten en detaillering hebben een eenvoudige, verzorgde en afgewerkte uitstraling. Afwerkingen zijn blijvend op niveau, een en ander zoals omschreven in het hoofdstuk 'Basiskwaliteit'. Het afwerkingsniveau is minimaal modaal ten opzichte van vergelijkbare, recent gerealiseerde, huisvestingsfuncties.

BASISKWALITEIT

[Zie hoofdstuk F paragraaf I van het Deelproduct Outputspecificatie]

KWALITEITSBORGING

De opdrachtnemer dient de kwaliteit van te leveren huisvesting, inclusief terrein en inventaris, te waarborgen. Hiertoe dienen door opdrachtnemer ten behoeve van de verschillende fases in het proces keuringsplannen, keuringsrapportages en kwaliteitsomschrijvingen opgesteld te worden. *[Het is zeker niet het doel dat de opdrachtgever de overlegde stukken goed-/afkeurt maar een en ander heeft uitsluitend tot doel dat er zicht is op hoe de opdrachtnemer omgaat met haar verantwoordelijkheden. Het verdient, vanuit de outputgedachte, de voorkeur hier geen volledig gedefinieerd systeem te specificeren maar de opdrachtnemer er zo vrij mogelijk in te laten. Het hoeft ook niet zo te zijn dat alle activiteiten die verricht moeten worden ook door de private partij verricht zouden moeten worden. Er kunnen taken bij de school komen te liggen mits er duidelijke afspraken over taken en verantwoordelijkheden gemaakt worden.]*

Keuringsplannen :

- *[Waar moet het betrekking op hebben?]*
- *[Wat dient de structuur te zijn? (bijvoorbeeld NI-Sfb elementenstructuur)*
- *[Welke kwaliteit dienen ze te hebben?]*

Keuringsrapportages:

- *[Waar moet het betrekking op hebben?]*
- *[Wat dient de structuur te zijn?]*
- *[Welke kwaliteit dienen ze te hebben?]*

Kwaliteitsomschrijvingen:

- *[Waar moet het betrekking op hebben?]*
- *[Wat dient de structuur te zijn?]*
- *[Welke kwaliteit dienen ze te hebben?]*

Volgend op de regelgeving dient de opdrachtnemer de kwaliteit van de accommodatie te waarborgen. Hiertoe dient door de opdrachtnemer, tijdens de exploitatie, de kwaliteit van geleverde diensten te registreren, te rapporteren, te evalueren en zonodig te monitoren. Bedoelde rapportages dienen zo ingericht te zijn dat zij een volledig inzicht geven en er op basis van de rapportages, conform het betalingsmechanisme als opgenomen in het contract, verrekening plaats kan vinden *[belangrijke koppeling met Betalingsmechanisme]*.

BOUWFYSISCH COMFORT

[Zie hoofdstuk F paragraaf J van het Deelproduct Outputspecificatie]

De kwaliteit van de functies dient desgewenst voor, tijdens of na realisatie toetsbaar aangetoond te worden waarbij aangetoond dient te kunnen worden dat aan de hierna genoemde kwaliteitseisen wordt voldaan.

STEDENBOUWFYSISCH COMFORT

- Eisen ten aanzien van het stedenbouwfysisch comfort:
 - [Windhinder.]
 - [Hinderlijke reflecties.]
 - [...]

GELUID EN AKOESTIEK

- Algemeen geldende eisen ten aanzien van geluid en akoestiek:
 - [Sprakverstaanbaarheid.]
 - [Algemeen geldende eisen voor geluidsisolatie.]
 - [Toegestane invloed van installaties.]
 - [...]

Functiespecifieke eisen:

[Aanvullend op bovengenoemde, integraal geldende eisen, wordt een tabel, bijvoorbeeld volgens onderstaand model, toegevoegd waarin functiespecifieke eisen genoemd staan.]

Functie	Geluidsniveaus			Luchtgeluidsisolatie*		Contactgeluidsisolatie*	
	Maximaal achtergrondgeluidsniveau (L_{Aeq})			Minimale luchtgeluidsisolatie-index (I_W)		Minimale contactgeluidsisolatie-index (I_{C0})	
	t.g.v. omgeving	t.g.v. installaties	Overschrijdingstijd t.g.v. installaties	Verblijfsruimte	Verkeersgebied	Verblijfsruimte	Verkeersgebied
	dB(A)	dB(A)		dB	dB	dB	dB
<i>Pauze</i>	<i>n.v.t.</i>	40	4 uur	-14	<i>n.v.t.</i>	0	-10
<i>Repro</i>	<i>n.v.t.</i>	55	4 uur	-8	-20	0	-10
<i>Admin.</i>	40	35	4 uur	-14	-26	0	-10
<i>Sanitair</i>	<i>n.v.t.</i>	45	4 uur	<i>n.v.t.</i>	<i>n.v.t.</i>	0	-10
<i>Etc.</i>							

Opmerkingen:

* Referentienagalmtijd voor lucht- en contactgeluidsisolatie: $T_0 = \dots s$

Bepalingsmethoden:

Volgens een algemeen erkende methode of norm (bijvoorbeeld NEN 5077)

Met betrekking tot het maximaal achtergrondgeluidsniveau ten gevolge van de omgeving moeten bij oplevering en gedurende de volledige exploitatietermijn de in de tabel aangegeven eisen gerealiseerd zijn.

De in de tabel aangegeven eisen met betrekking tot het maximaal achtergrondgeluidsniveau ten gevolge van installaties mag maximaal ...% van de gebruikstijd op jaarbasis overschreden worden. Deze overschrijding mag echter aaneengesloten niet langer optreden dan de in de tabel aangegeven periode.

FUNCTIEBOEK

[Zie hoofdstuk F paragraaf M van het Deelproduct Outputspecificatie]

In dit hoofdstuk zijn de verschillende functies die gehuisvest dienen te worden, omschreven. De omschreven functies hoeven niet één op één vertaald te worden naar ruimtes, echter, er dient wel rekening mee gehouden te worden dat bij bundeling / integratie van functies per functie de gestelde eisen van kracht blijven. Bij een aantal functies is bundeling voor de school zo vanzelfsprekend dat het specifiek vermeld is. Dat betekent echter niet dat bundeling bij andere functies minder gewenst of zelfs onacceptabel zou zijn.

[Ten behoeve van de leesbaarheid van dit hoofdstuk adviseren we een tabel op te nemen waarin alle functies met een eventuele codering en / of onderverdeling volgens hoofdstuk 'omschrijving school' genoemd zijn.]

[Per functie, waaronder ook het buitenterrein verstaan wordt, worden de onderstaande facetten beschreven. Het is belangrijk dit zeer gedetailleerd per functie te doen want uiteindelijk wordt hier vastgelegd wat er aan ruimtes en voorzieningen geleverd moet worden.]

FUNCTIE 1

SFEER

[Omschrijving van de sfeer. Voorbeelden hiervan zijn:]

- *[Een gezellige gastvrije omgeving die ontmoetingen stimuleert.]*
- *[Open en transparant.]*
- *[Studieus.]*
- *[...]*

OMVANG

[Omschrijving van de omvang. Voorbeelden hiervan zijn:]

- *[Voldoende voor onderstaande functionaliteiten.]*
- *[Een omschrijving van wat er precies gedaan gaat worden, zodat de private partij op basis hiervan oppervlaktes kan bepalen.]*
- *[...]*

RELATIES MET ANDERE FUNCTIES

[Omschrijving van relaties. Hierbij kan gedacht worden aan directe of indirecte relaties, zichtrelaties.]

FUNCTIONALITEITEN

[Omschrijving van de functionaliteiten. Functionaliteiten zijn alle zaken die benodigd zijn voor het functioneren van de functie zoals zitgelegenheid, inrichting werkplek, computeraansluitingen, opbergmogelijkheden, ...]

MILIEU

[Omschrijving ten aanzien van eisen aan het milieu van de ruimte, aanvullend op de reeds genoemde algemene eisen.]

- *[Blinding.]*
- *[Spraakprivacy.]*
- *[Kleurechtheid van verlichting.]*

FUNCTIE 2

Etc.

Bijlage 5 Sturingsmodel Vastgoed Rijkswaterstaat

Binnen Rijkswaterstaat zijn de activiteiten voor de ontwikkeling, beheer en exploitatie voor het Rijkswaterstaat vastgoed steeds verder geconcentreerd bij de Corporate Dienst. De Regionale Diensten sturen op de behoeftstelling t.a.v. huisvesting, daarbij geadviseerd door Corporate Dienst. In onderstaande tabel is samengevat hoe de verschillende advies- project-, inspectie- en beheeractiviteiten verdeeld zijn over de Diensten per portefeuilleonderdeel.

Eigendom	Hoofdstuk Activiteit Te leveren bijdrage Vastgoedobject	1. Investerings, nieuwe huurcontracten en groot onderhoud						2. Beheer en Onderhoud					
		Advies			Projectmanagement			Inspectie			Beheer		
		Expertise Proj.man.	Budget	Finance. Admin.	Expertise Proj.man.	Budget	Finance. Admin.	Expertise Proj.man.	Budget	Finance. Admin.	Expertise Proj.man.	Budget	Finance. Admin.
RGD	A. Hoofdkantoren ¹	FB	FB	FB	FB	FB	FB	FB	FB	FB	FB	FB	FB
RGD/RWS	B. Districtskantoren ²	FB	FB	FB	FB	FB	FB	FB	FB	FB	FB	FB	FB
RWS	C. Steunpunten ³	FB	FB	FB	FB	FB	FB	FB	FB	FB	FB	FB	FB
	D. Zoutloodsen ⁴	Dienst	Dienst	Dienst	Dienst	Dienst	Dienst	FB	FB	FB	Dienst	Dienst	Dienst
	E. Verkeerscentrales ⁵	Dienst	Dienst	Dienst	Dienst	Dienst	Dienst	FB	FB	FB	Dienst	Dienst	Dienst
	F. Historische gebouwen ⁶	Dienst	Dienst	Dienst	Dienst	Dienst	Dienst	Dienst	Dienst	Dienst	Dienst	Dienst	Dienst
	G. Infra-ingebed ⁷	Dienst	Dienst	Dienst	Dienst	Dienst	Dienst	Dienst	Dienst	Dienst	Dienst	Dienst	Dienst

Management Contract	Regionale Dienst Rijkswaterstaat
Management Contract	Corporate Dienst (Facilitair Bedrijf)
Financiering	IK (investeringskosten)
Financiering	EPK (exploitatiekosten)

A - Hoofdkantoren (Rijksgebouwendienst eigendom , huur door Rijkswaterstaat)

De Corporate Dienst verzorgt de inspectie naar de onderhoudsbehoefte en doet voorstellen voor het onderhouden van deze gebouwen én voert onderhoudsprojecten uit, in overleg met de Diensten. De Corporate Dienst heeft de verantwoordelijkheid om bij het ontwikkelen van voorstellen de betrokken Dienstonderdelen goed in het proces te betrekken.

Het Facilitair Bedrijf stuurt de RGD aan op hun verantwoordelijk voor uitvoering van het onderhoud (inspectie en beheer).

Inspecties ten behoeve van het Technisch Beheer en onderhoud worden onder regie van de Corporate Dienst verricht.

Rijksgebouwendienst activiteiten cq. te leveren bijdrage.

Beheer en Onderhoud op basis van RTB (+): inspectie op de Meerjarige Onderhoudsbehoefte, opmaken MOP en uitvoering onderhoudswerkzaamheden.

Advisering: locatie onderzoeken, programma's van eisen opstellen en scopes opstellen.

Projectmanagement: ontwikkelen locaties hoofdkantoren.

B – Districtskantoren (Rijksgebouwendienst eigendom, huur door Rijkswaterstaat en Rijkswaterstaat eigendom)

Het Facilitair Bedrijf bewaakt dat de totale portefeuille voor Rijkswaterstaat effectief en efficiënt is en kijkt naar het totaal, als adviseur van het bestuur Rijkswaterstaat.

Een businesscase kan voor de Dienst (HID/DBV) positief zijn maar voor Rijkswaterstaat als totaal niet.

Het Facilitair Bedrijf verzorgt adviezen aan het bestuur Rijkswaterstaat over de totale Rijkswaterstaatportefeuille.

Behalve via de projecten doet het Facilitair Bedrijf dit onder andere door middel van het huisvestingsplan Rijkswaterstaat.

Het Facilitair Bedrijf doet voorstellen passend binnen de huisvestingskaders, gericht op optimalisatie van de huisvestingsportefeuille, vanuit Rijkswaterstaatsperspectief.

Het Facilitair Bedrijf is verantwoordelijk voor de uitvoering van het project en de opdrachtverstrekking aan derden na besluitvorming door het bestuur.

Het Facilitair Bedrijf treedt op als adviseur bij de voorbereiding van de besluitvorming voor de Dienst (HID/DBV) én het bestuur van Rijkswaterstaat.

Het Facilitair Bedrijf legt verantwoording af aan de Dienst (HID/DBV), die optreedt als gemandateerd opdrachtgever namens het bestuur.

Het Facilitair Bedrijf bewaakt; heeft de verantwoordelijkheid te signaleren aan zowel de Dienst (HID/DBV), als het bestuur Rijkswaterstaat, als gedurende het project sprake is van (een mogelijke) overschrijding van de huisvestingskaders (inclusief de financiële kaders).

Het Facilitair Bedrijf komt met voorstellen richting de Dienst om het project binnen de huisvestingskaders te realiseren.

Het Facilitair Bedrijf verzorgt rapportages aan de HID en (soms) aan het bestuur over de voortgang van de projecten (projectcontrol).

Het Facilitair Bedrijf verzorgt de inspectie naar de onderhoudsbehoefte en doet voorstellen voor het onderhouden van deze gebouwen én voert onderhoudsprojecten uit, in overleg met de Dienst (HID/DBV).

Het Facilitair Bedrijf heeft de verantwoordelijkheid om bij het ontwikkelen van voorstellen de betrokken Dienstonderdelen goed in het proces te betrekken.

De Corporate Dienst verzorgt de inspectie naar de onderhoudsbehoefte en doet voorstellen voor het onderhouden van deze gebouwen én voert onderhoudsprojecten uit, in overleg met de Diensten. De Corporate Dienst heeft de verantwoordelijkheid om bij het ontwikkelen van voorstellen de betrokken Dienstonderdelen goed in het proces te betrekken.

Rijksgebouwendienst eigendom (huur door Rijkswaterstaat)

Het Facilitair Bedrijf stuurt de Rijksgebouwendienst aan op hun verantwoordelijk voor uitvoering van het onderhoud (inspectie en beheer).

Rijksgebouwendienst activiteiten cq. te leveren bijdrage:

Beheer en Onderhoud op basis van RTB (+): inspectie op de Meerjarige Onderhoudsbehoefte, opmaken MOP en uitvoering onderhoudswerkzaamheden.

Projectmanagement: ontwikkelen locaties districtskantoren.

Advisering: locatie onderzoeken, programma's van eisen opstellen en scopes opstellen.

Rijkswaterstaat eigendom

Het Facilitair Bedrijf is verantwoordelijk voor uitvoering van het onderhoud (beheer).

Het Facilitair Bedrijf heeft de regie op de inkoop van onderhoudsinspecties en stuurt de Rijksgebouwendienst aan op hun verantwoordelijk voor uitvoering van de inspectie.

Rijksgebouwendienst activiteiten cq. te leveren bijdrage:

RGD is verantwoordelijk voor uitvoering van de inspectie op de Meerjarige Onderhoudsbehoefte.

Na de inspecties wordt bepaald wie het onderhoud gaat uitvoeren. Wellicht kan de Rijksgebouwendienst hier wederom een rol in spelen.

C - Steunpunten (Rijkswaterstaat eigendom)

Hoewel de kantoorfunctie in steunpunten ondergeschikt is aan het primaire proces dat op de steunpunten plaatsvindt, is toch als uitgangspunt gekozen om de dienstverlening op huisvestingsgebied de verantwoordelijkheid van de het Facilitair Bedrijf te laten zijn. Doel hiervan is de districten te ontlasten van de huisvestingszorg en te borgen dat tijdig onderhoud wordt gepleegd

op een kwalitatief evenwichtig niveau. Zodoende is programmatische uitvoering mogelijk door het Facilitair Bedrijf, in opdracht van het bestuur. Voorwaarde is dat de lokale expertise tijdig door het Facilitair Bedrijf wordt betrokken bij advies en uitvoering.

Het Facilitair Bedrijf verzorgt de inspectie naar de onderhoudsbehoefte en doet voorstellen voor het onderhouden van deze gebouwen én voert onderhoudsprojecten uit, in overleg met de Diensten.

Het Facilitair Bedrijf heeft de verantwoordelijkheid om bij het ontwikkelen van voorstellen de betrokken Dienstonderdelen goed in het proces te betrekken.

Het Facilitair Bedrijf is verantwoordelijk voor uitvoering van het onderhoud (inspectie en beheer).

Rijksgebouwendienst activiteiten cq. te leveren bijdrage:

Rijksgebouwendienst is verantwoordelijk voor uitvoering van de inspectie op de Meerjarige Onderhoudsbehoefte.

Na de inspecties wordt bepaald wie het onderhoud gaat uitvoeren. Wellicht kan de Rijksgebouwendienst hier wederom een rol in spelen.

Advisering: locatie onderzoeken, programma's van eisen opstellen (vrij beperkt voor steunpunten) en scopes opstellen.

Projectmanagement: ontwikkelen locaties steunpunten.

Na de inspecties wordt bepaald wie het onderhoud gaat uitvoeren. Wellicht kan de Rijksgebouwendienst hier een rol in spelen.

D - Zoutloodsen (Rijkswaterstaat eigendom)

De zoutloodsen vallen in de categorie geactiveerd vastgoed (IK).

Op verzoek van het bestuur Rijkswaterstaat kan het Facilitair Bedrijf een toets uitvoeren op de kwaliteit en (exploitatie)kosten van de voorstellen.

Indien de Dienst over onvoldoende capaciteit beschikt voor het projectmanagement, kan het Facilitair Bedrijf op aanvraag capaciteit leveren.

Het Facilitair Bedrijf zal dit doen vanuit de raamcontracten die zij heeft met marktpartijen.

Deze objecten worden door het Facilitair Bedrijf geïnspecteerd t.b.v. technisch beheer en onderhoud.

Het Facilitair Bedrijf heeft de regie op de inkoop van onderhoudsinspecties van voldoende kwaliteit en tijdigheid.

Uitvoering van het onderhoud en beheer gebeurt door de Dienst zelf.

Het Facilitair Bedrijf kan desgewenst faciliteren via raamcontracten.

E - Verkeerscentrales en afstandsbedieningen (Rijkswaterstaat eigendom)

Betreft de droge en natte verkeers- en bedieningcentrales die zelfstandige gebouwen zijn, niet fysiek verbonden met de infra.

Het generieke deel (kantoorgedeelte) van de verkeerscentrale wordt beschouwd als IK, het overige deel EPK.

Voor het kantoorgedeelte kan het Facilitair Bedrijf door het bestuur gevraagd worden advies te leveren.

Deze objecten worden door het Facilitair Bedrijf geïnspecteerd t.b.v. technisch beheer en onderhoud.

Het Facilitair Bedrijf inventariseert het achterstallig onderhoud tot en met de MOP en vervolgens zal een besluit worden genomen hoe om te gaan met deze onderhoudsactiviteiten.

F - Historische gebouwen (Rijkswaterstaat eigendom)

Betreft de dienstwoningen en bijvoorbeeld de vuurtorens.

G -Infra ingebedde objecten (Rijkswaterstaat eigendom)

Betreft de bedieningsgebouwen, brugwachtershuisjes en aangebouwde dienstwoningen.

Een toetsing van plannen kan door het Facilitair Bedrijf worden verzorgd.

Bijlage 6 Samenvatting onderzoek kantorensector Rijkswaterstaat

Eind 2008 heeft het Directieteam van Rijkswaterstaat ingestemd met de voorstellen uit de nota onderzoek Huisvesting kantorensector Rijkswaterstaat.

De beslispunten waren:

1. Flexconcept wordt beleid: 80% van de formatie is uitgangspunt voor bepalen ruimtebehoefte in kantoren.
2. Inzetten op het basis-plus niveau voor alle Dienstkantoren.
3. Nader onderzoek naar kosten en baten van kwalitatieve aanpassing Districtskantoren.

Door in te stemmen met deze beslispunten is tevens akkoord gegaan met de volgende acties:

1. Onderzoek naar mogelijkheden tot contractherziening bij contractexpiratie voor Dienst Limburg en Dienst Noord Brabant, danwel afstoot van ruimte in 2012/2013.
2. Businesscases opstellen kosten/baten van herinrichten Dienst Noord Holland en Staf DG gedurende de looptijd van huidige contract (tot 2018).
3. Opstellen van verrekenregels met Rijkswaterstaatsprojecten.
4. Onderzoek in samenwerking met Rijksgebouwendienst naar afstoot en onderhuur van "overruimte" Rijkswaterstaat.
5. Afstemming met Data en ICT Dienst over samenhang met ICT-planning.
6. Voorbereiding door de Diensten op nieuwe werkwijze en werkomgeving.

Het kantorenbeleid is er opgericht kantooroppervlak afgestoten en een gemiddeld hoger kwaliteitsniveau na te streven. Daardoor is het mogelijk dat de (hogere) jaarlasten voor nieuwe huisvesting kunnen worden opgebracht door de vrijvallende middelen uit af te stoten gebouwen. Een besparing van de kosten mag worden verwacht in de exploitatiekosten (onderhoud, schoonmaak, energie) vanwege de daling van het totale vloeroppervlak in de kantorensector.

Het gewenste doel is als volgt geformuleerd:

De kantooromgeving is toegesneden op de functionele eisen van de organisatie en de samenwerking in de regio, met daarbij een optimale benutting bezien met een bedrijfseconomische bril.

De huisvesting is energiezuinig en goed onderhouden. De uitstraling is maatschappelijk verantwoord, het huisvestingsbeleid robuust. Uitgangspunt voor de ruimtebehoefte in kantoren is het aantal FTE en een flexibel werkconcept.

Als functionele criteria gelden:

- De locatie is in overeenstemming met de gewenste functionaliteit. Dat houdt in: **politiek gevoelige onderdelen op A-locaties; Regionale Dienstkantoren op B-locaties, Districtskantoren op C-locaties.**
- Criterium 'op 10 minuten loopafstand van OV' blijft van kracht.
- Concentratie van Districtskantoren lijkt mogelijk als dat door de districten zelf functioneel wordt geacht. In districtskantoren ruimte creëren voor samenwerken met collega's van de Regionale Dienst.
- Huisvesting bieden aan derden op de Dienstkantoren is functioneel. Verwacht mag worden dat bij het aanbieden van 80% werkplekken van het aantal fte's, in een flexibele en multifunctionele werkomgeving, een redelijk aantal externen 'geabsorbeerd' kan worden.
- Huisvestingskosten dienen marktconform aan derden te worden toegerekend.

- Organisatiegericht huisvesten geldt als standaard. Daarbij is een kantooromgeving als in Westraven de inzet: diversiteit en flexibiliteit in werkomgeving en 80% van de formatieplaatsen is het aantal werkplekken, ofwel flexfactor 80%.
- Toepassen ruimtenormen op nieuwe kantoorhuisvesting: maximaal 23 m² BVO/fte bij nieuwbouw (v.a. 2000 m² bvo) en max. 28 m² /fte bij renovatie.
- Voor het incasseren van de baten van deze vrijkomende ruimte is het nodig de kosten voor (onder)huur door te rekenen aan projectgroepen/derden en/of afspraken te maken met de Rijksgebouwendienst over afstoot aan de markt, danwel onderverhuur aan andere rijksdiensten.
- Bij het invoeren van het nieuwe huisvestingsconcept (a la Westraven en Derde Werelddreef) zullen de Diensten rekening moeten houden met het voorbereiden van personeel op nieuwe werkwijze en werkomgeving.
- Businesscases zullen in de bestaande gebouwen de omvang van kosten en besparingen in beeld moeten brengen, daarbij dient rekening te worden gehouden met de ICT-component.

Ongewijzigde huisvestingskaders:

- De pDG van Rijkswaterstaat beslist over kantoorpanden en combinatiegebouwen. De HID is wel verantwoordelijk voor het (contract)beheer van zijn/haar kantoorpand dan wel combinatiegebouw.
- Bij aanvragen over nieuwe zoutloodsen, opslagplaatsen, werkplaatsen en steunpunten zonder opstal wil de pDG voortijdig gekend worden in het voorgenomen besluit van de HID.
- Een nieuwe huisvestingsaanvraag zal in eerste instantie dienen te worden voorgelegd aan de pDG door middel van een nut en noodzaak formulier. Na goedkeuring van de pDG zal een businesscase lees Scope (=bedrijfseconomische afweging) moeten worden opgesteld waar in de afweging een drietal scenario's zijn onderzocht:
 - o Nieuwbouw
 - o Renovatie bestaande bouw
 - o Huur uit de markt.
- Zoutloodsen, opslagplaatsen en werkplaatsen worden verworven als Rijkswaterstaat eigendom. Hiervoor dient voorafgaande aan de verwerving een goedgekeurd besluit van de pDG aan ten grondslag te liggen (vermelding goedkeuring opnemen in managementcontract van de dienst).
- Nieuwe huuraanvraag kantoorruimte dient te passen binnen de normvergoeding van € 5.802 per formatieplaats (tarief 2006 zoals vastgesteld in de Regeling Methodiek Gebruiksvergoeding Rijksgebouwendienst [MGR] aangevuld met Rekenmethode Rijksgebouwendienst [RMR])
- Rijkswaterstaat gaat uit van een kostennorm gebruiksvergoeding van € 224,- (als aandeel voor gebouw, inbouwpakket (= inrichting) en opslagen Rgd in de gebruiksvergoeding per m² BVO bij en huurtermijn van 15 jaar)*
- Rijkswaterstaat gaat uit van een kostennorm inbouwpakket bij bestaande kantoren van € 130,- (als aandeel voor inbouwpakket (= inrichting) in de gebruiksvergoeding per m² BVO bij een huurtermijn van 5 jaar)**

Peildatum 2007. Conform de normstellingen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat

** Prijspeil december 2005