

“MEER VOOR HETZELFDE.....”

**GEBASEERD OP HET
NADERE UITWERKING OPDRACHTGEVERSCONVENANT
DEFENSIE – RIJKSVASTGOEDBEDRIJF (NUOD)**

Neerlands Diep, Kernprogramma 2015-2017

Inhoudsopgave

0. Managementsamenvatting.....	0.
1. De ambitie, waar gaat het over?.....	1.
2. Beeld en patroon, wat zie ik gebeuren?.....	2.
3. De verbeelding, hoe zou het anders kunnen?.....	6.
4. De verandering, toepassing van de meest aantrekkelijke oplossing.....	8.
5. Implementatie.....	9.
6. Aanvullende verbetervoorstellen.....	9.

Bijlagen:

Bijlage A.	Gerealiseerde Nieuwbouwprojecten > M€ 5 in de periode tussen 2010 t/m 2016
Bijlage B.	Planning "Opstellen Projectopdracht en Project Initiatie Document"

Colofon:

Auteur: Hans Schimmel

Versie: definitief d.d. 11 oktober 2017.

Leeswijzer:

Dit pleidooi is opgebouwd uit 7 hoofdstukken:

0. Managementsamenvatting
1. De ambitie waarin de aanleiding van het onderzoek wordt beschreven;
2. Beeld en Patroon met daarin de analyse van de situatie en beschrijving wat er gaande is;
3. De verbeelding: welke verbetering zie ik om het voorliggende probleem op te lossen;
4. De verandering met visie op de meest aantrekkelijke oplossing;
5. De implementatie van de meest aantrekkelijke oplossing; en
6. Aanvullende verbetervoorstellen van de overeenkomst tussen Defensie en het Rijksvastgoedbedrijf.

Alle genoemde bedragen zijn inclusief BTW.

Op 01 juli 2014 is de Dienst Vastgoed Defensie (DVD) gefuseerd met de Rijksgebouwendienst, het Rijksvastgoed Ontwikkelingsbedrijf (RVOB) en de Raad voor Rijksvastgoed (RVR) tot het Rijksvastgoedbedrijf van het ministerie van Binnenlandse Zaken. In eerste instantie op detacheringsbasis en per 01 augustus 2015 formeel.

0. Managementsamenvatting.

“MEER VOOR HETZELFDE.....”

Inleiding.

Voor het ministerie van Defensie is het van wezenlijk belang om het zogenaamde kasgeld voor nieuwbouwprojecten volledig te benutten, liefst meer dan beschikbaar is. Het doel van Defensie is om zoveel projecten voor zo weinig mogelijk geld in een begrotingsjaar om te zetten. Voor welke overheidsorganisatie geldt dit niet?

Als gevolg van de overgang van de Dienst Vastgoed Defensie (Ministerie van Defensie) naar het Rijksvastgoedbedrijf (Ministerie van Binnenlandse Zaken) per 01 juli 2014 is tussen het ministerie van Defensie als opdrachtgever en het Rijksvastgoedbedrijf als opdrachtnemer een opdrachtgeversconvenant afgesloten en in een overeenkomst verrijkt.

De kwestie.

In dit document zijn de gemiddelde doorlooptijden van een nieuwbouwproject vastgelegd. Deze doorlooptijden worden door defensie gebruikt voor het programmeren van haar nieuwbouwprogramma. Dit programma wordt vervolgens afgestemd met het RVB om hun capaciteit voor deze projecten af te stemmen om zodoende het beschikbare kasgeld te kunnen verspijkeren. En hier wringt de schoen.

Het probleem.

Voor de planning van de projecten die kasgeld moeten genereren worden door Defensie veel te optimistische doorlooptijden gebruikt. **De analyse (zie tabel blz. 6) wijst uit dat liefst 70% van de projecten niet voldoet aan de afgesproken gemiddelde doorlooptijden.**

Hierdoor worden de projecten verkeerd geprogrammeerd, waardoor de capaciteit van het RVB in het verkeerde jaar wordt ingepland met als gevolg dat het beschikbare kasgeld per jaar niet volledig wordt benut tot grote ergernis en frustratie van defensie.

Doelstelling.

Dit pleidooi voor de interventie gaat dan ook over het veranderen van de doorlooptijden naar realistische perioden waar Defensie vervolgens haar projecten mee kan programmeren, waardoor de capaciteit van het Rijksvastgoedbedrijf effectief wordt benut, met als gevolg hiervan dat het beschikbare kasgeld volledig wordt gebruikt.

Mijn bevindingen zijn gebaseerd op interviews met verschillende medewerkers binnen Defensie, collega's binnen verschillende onderdelen van het Rijksvastgoedbedrijf en een analyse van de bedrijfsadministratie van het Rijksvastgoedbedrijf.

Oplossing.

Uit de verschillende oplossingen is de meest aantrekkelijke oplossing gekozen namelijk een doorlooptijd hanteren vanaf de opdracht tot aan de nazorgfase (in plaats van totaal) inclusief een onderverdeling per fase. Voorts wordt er een verdeling gemaakt naar soort projecten ("Gebouwen" en "Start- en rolbanen") en wordt er geen onderscheid meer gemaakt tussen soort contracten. Tevens is rekening gehouden met een extra periode voor het verwerven van externe partijen voor het voorbereiden van het traditionele contact en is de aanbestedingwet 2016 verwerkt. Daarnaast is de nazorgfase verlengd naar 12 maanden. De doorlooptijd voor "Gebouwenprojecten" moet derhalve worden gewijzigd in **66 maanden** (in plaats van de oude 40,5 maanden) gerekend vanaf de opdracht tot aan de nazorgfase en uitgaande van uitbesteding. Voor start- en rolbanenprojecten de doorlooptijd wijzigen in **43 maanden** (in plaats van de oude 40,5 maanden).

1. De ambitie, waar gaat het over?

Inleiding

Als gevolg van de overgang van de Dienst Vastgoed Defensie (Ministerie van Defensie) naar het Rijksvastgoedbedrijf (Ministerie van Binnenlandse Zaken) per 01 juli 2014 is tussen het ministerie van Defensie als opdrachtgever en het Rijksvastgoedbedrijf als opdrachtnemer een opdrachtgeversconvenant afgesloten en in een overeenkomst verijnd. In deze overeenkomst zijn voor nieuwbouwprojecten gemiddelde doorlooptijden afgesproken. Deze doorlooptijden geven zowel Defensie als het Rijksvastgoedbedrijf inzicht in de mogelijkheden van realisatie van het nieuwbouwprogramma. Het ministerie van Defensie kent voor haar nieuwbouwprojecten twee soorten processen. Het soort proces wordt in belangrijke mate bepaald door de financiële omvang van het project. De grens ligt hierbij op M€ 5 incl. btw. Ook in de overeenkomst is voor de te hanteren doorlooptijden dit onderscheid gemaakt. Vanwege het grote belang van de + M€ 5 projecten concentreer ik mij op deze categorie.

De kwestie

Het ministerie van Defensie stelt voor haar nieuwbouwprogramma jaarlijks een overzicht van projecten op. Dit jaarprogramma wordt intern defensie in het jaar X voor de jaren X+10 intern het departement afgestemd, waarbij de volgende uitgangspunten worden gehanteerd:

- het jaarlijks beschikbare budget;
- de reeds aan het RVB opgedragen projecten uit voorgaande jaren; en
- een prioriteitsstelling binnen defensie tussen de verschillende nieuwe projecten.

Het benodigde budget voor elk project is gebaseerd op kostenkengetallen en voor de planning van elk project wordt gebruik gemaakt van gemiddelde doorlooptijden.

Op basis van dit jaarprogramma wordt in overleg met het Rijksvastgoedbedrijf de jaaropdracht "Nieuwbouw" vastgesteld. Op basis van deze jaaropdracht wordt de capaciteit van het Rijksvastgoedbedrijf vastgesteld.

Een opdracht van het jaarprogramma Nieuwbouw betreft een programmabudget van reeds opgedragen projecten en een overzicht van de door defensie gedurende het jaar aan te leveren nieuwe opdrachten. Het bijbehorende PVE wordt door defensie opgesteld.

Opdracht voor het Rijksvastgoedbedrijf is om het afgesproken kasgeld volledig te benutten.

Het kasgeld is het budget van Defensie benodigd voor de bouwkosten (facturen aan aannemers) in een begrotingsjaar. Dit bedrag kan niet worden overgeheveld naar de volgende jaren. Niet-besteeld budget vloeit terug in de staatskas. Voor het opvolgende jaar wordt een nieuw kasgeldbudget verkregen. Vertraging van kasgeldrealisatie heeft dus een verdringingseffect voor het totale nieuwbouwprogramma. Het benutten van het kasgeld is voor Defensie een uitermate belangrijk criterium. Immers hoe beter c.q. vollediger benut hoe (uiteindelijk) meer projecten uiteindelijk kunnen worden gerealiseerd.

Het gevolg van het niet volledig benutten van het kasgeld is op programmaniveau tussen Defensie en het Rijksvastgoedbedrijf een telkens weer gevoerde discussie over tijd en geld. Ook op projectniveau tussen de projectbehandelaars van Defensie en de projectmanagers van het Rijksvastgoedbedrijf speelt de discussie over de doorlooptijd. Zowel Defensie als het Rijksvastgoedbedrijf hebben veel last van deze uiteenlopende verwachtingen. Dit veroorzaakt vervolgens aan beide zijden irritaties, conflicten, mogelijk ruzies en wantrouwen naar elkaar.

Het probleem

Voor de planning van de projecten die kasgeld moeten genereren worden door Defensie veel te optimistische doorlooptijden gebruikt.

De analyse (zie tabel blz. 7) wijst uit dat liefst 70% van de projecten niet voldoet aan de afgesproken gemiddelde doorlooptijden.

Hierdoor worden de projecten verkeerd geprogrammeerd, waardoor de capaciteit van het RVB in het verkeerde jaar wordt ingepland met als gevolg dat het beschikbare kasgeld per jaar niet volledig wordt benut tot grote ergernis en frustratie van defensie.

Onderstaande tabel geeft een beeld van het geplande en het daadwerkelijk gerealiseerde kasgeld van de afgelopen jaren (uitgedrukt in M€).

M€	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Prognose*	163	176	160	120	140	143	140	125
Realisatie**	166	174	149	109	123	127	119	110***
Afwijking	+3	-2	-11	-11	-17	-16	-21	-15
Afwijking in %	+1,8%	-/-1,1%	-/-6,9%	-/-9,2%	-/-12,1	-/- 11%	-/- 15%	-/- 12%

*) Informatiebron Rijksvastgoedbedrijf

**) Informatiebron Defensie

***) Informatiebron Rijksvastgoedbedrijf prognose september 2017.

Aanleiding, doelstelling en ambitie

Aanleiding voor dit voorstel voor een verandering is mijn persoonlijke ervaring als projectmanager dat de aangegeven doorlooptijden achterhaald zijn. Voorts is mijn verwondering dat de processen van het Rijksvastgoedbedrijf ingevoerd per 01 januari 2016 nog niet zijn geïntegreerd in de doorlooptijden. Ook zijn de gevolgen van de nieuwe aanbestedingwet 2016 op de factor "tijd" nog niet doorgevoerd. Deze nieuwe situaties hebben direct invloed op de gemiddelde doorlooptijden.

Mijn bevindingen zijn gebaseerd op interviews met verschillende medewerkers binnen Defensie, collega's binnen verschillende onderdelen van het Rijksvastgoedbedrijf en een analyse van de bedrijfsadministratie van het Rijksvastgoedbedrijf.

Mijn doelstelling is om voor zowel Defensie als het Rijksvastgoedbedrijf realistische en bruikbare doorlooptijden voor te stellen, zodat beide zijden aan deze doorlooptijden betrouwbare informatie kunnen ontlelen. De ambitie is om dit voorstel ook daadwerkelijk in 2018 door te laten voeren en indien nodig hierbij te ondersteunen.

2. Beeld en Patroon, wat zie ik gebeuren?

Zoals in de inleiding aangegeven is binnen Defensie een onderscheid gemaakt tussen projecten groter en kleiner van M€ 5. Projecten M€ 5 worden na goedkeuring intern Defensie per projecten door middel van een functioneel programma van Eisen in opdracht gegeven aan het Rijksvastgoedbedrijf.

De projecten worden centraal binnen het Rijksvastgoedbedrijf ontvangen en worden door middel van een intern proces opgepakt. Na toetsing op haalbaarheid (kwaliteit, budget en tijd) wordt het door het Rijksvastgoedbedrijf in productie genomen.

Defensie hanteert de gemiddelde doorlooptijden als maatgevend voor het project. Het Rijksvastgoedbedrijf hanteert een in hun beeld realistische planning. Deze planning is nagenoeg alle gevallen (veel) langer dan de gemiddelde doorlooptijd die Defensie hanteert.

De door het Rijksvastgoedbedrijf opgestelde projectplanning wordt uiteindelijk de planning aangezien deze is gebaseerd op realistische tijden. Op basis van deze planning wordt de kasgeldprognose voor het project ingevuld. Deze wijkt in grote mate af (later!) van de planning die in het oorspronkelijke programma van

Defensie ten tijde van het opstellen van het jaarprogramma. Het Rijksvastgoedbedrijf heeft op basis van de oorspronkelijke planning van Defensie vervolgens de benodigde capaciteit qua hoeveelheid en qua tijd verkeerd ingeschat en ingepland. Het risico dat daardoor het kasgeld niet volledig wordt benut neemt hierdoor alleen maar toe met alle gevolgen van dien.

Er zijn momenteel ca. 425 nieuwbouwprojecten bij het Rijksvastgoedbedrijf in opdracht. Jaarlijks worden er gemiddeld zo'n 50 projecten afgerond. Er komen jaarlijks gemiddeld ca. 50 nieuwe projecten bij variërend in omvang van K€ 100 tot projecten groter dan M€ 25. Het kasgeld varieert per jaar. Voor 2017 bedroeg het bij aanvang van het jaar M€ 125.

Onderzoek bedrijfsadministratie (SAP) Rijksvastgoedbedrijf gerealiseerde projecten >M€ 5.

Er is een uitdraai gemaakt van alle gerealiseerde nieuwbouwprojecten die in de periode van 01 januari 2010 tot 01 januari 2017 zijn opgeleverd en afgesloten in de bedrijfsadministratie van het Rijksvastgoedbedrijf. De startdatum van het project kan dus (ver) voor 01 januari 2010 liggen. Het is zelfs mogelijk dat de startdatum van een project nog voor de invoering van SAP (vanaf 01 januari 2007) heeft plaatsgevonden. Bij zes projecten is dit het geval. De eigenlijke startdatum is niet meer te traceren. Het maakt echter de gemiddelde doorlooptijd alleen maar langer. Dit resulteerde in een lijst van ca. 400 projecten in budget variërend van klein tot groot. Vervolgens is een selectie gemaakt van projecten groter dan M€ 5.

Het betreft 31 projecten met een totale financiële omvang van bijna M€ 341, een gemiddelde kasgeldwaarde van ca. M€ 50 per jaar.

In onderstaande tabel zijn de termijnen van de doorlooptijden (in maanden) aangegeven.

	Omschrijving project	Budget	Doorlooptijd project	Doorlooptijd project excl. NAZ fase	PID* Fase	DO Fase	BAG fase	UITV Fase	NAZ Fase
	Gebouwen	K€	Maanden	Maanden	Mnd	Mnd	Mnd	Mnd	Mnd
1	Nieuwbouw herhuisvesting EODD	17.256,00	70	58	3	7	15	28	7
2	Nieuwbouw BEOPS	21.094,00	72	56	6	8	18	27	13
3	OEVER Fase 2 diverse locaties	17.913,00	78	64	4	12	12	48	12
4	Nieuwbouw Overkappingen div. locaties	16.950,00	72	41	0**	0	18	22	13
5	Nieuwbouw Les- en bureelgebouw Bernardkazerne	21.651,00	60	48	0	0	21	28	7
6	Nieuwbouw Kaderlegering Bernardkazerne	9.094,00	53	46	0	0	17	18	7
7	Uitbreiding KPU-bedrijf Soesterberg	9.031,00	46	31	2	3	16	12	11
8	Nieuwbouw Bureel-en Legeringsgebouw EvN	5.238,00	70	53	3	24	13	16	17
9	Nieuwbouw Schoolconstructie Zuid Vught	11.863,00	74	45	0	0	26	17	23
10	Uitbreiding 334 Squadrongebouw EHV	5.128,00	84	52	0	18	9	21	20
11	Nieuwbouw Verkeerstoren VKL	5.107,00	72	41	0	8	13	16	22
12	Renovatie gebouwen 5 en 6 KW III Kazerne	6.251,00	72	56	11	10	14	22	22
13	Renovatie gebouw 55 KW III Kazerne	24.358,00	108	94	19	18	32	57	64

14	Nieuwbouw legering KW III Kazerne	10.437,00	74	55	8	6	13	28	17
15	Renovatie gebouwen 38, 39 en 40 KW III Kazerne	7.128,00	84	71	18	13	16	13	11
16	Nieuwbouw CIE/Bureelgebouw JPK	6.750,00	48	28	5	1	16	13	12
17	Nieuwbouw stafgebouw 322 SQ LW	6.369,00	84	55	4	11	25	30	36
18	Nieuwbouw Logistiekgebouw SPL	13.352,00	120	95	0	2	56	30	36
19	Nbw 2 legeringsgebouwen Oranjekazerne	6.003,00	72	35	36	0	12	21	31
20	Nieuwbouw CKM IVENT LPL Stroe	9.405,00	60	46	0	16	27	28	22
21	Nieuwbouw bedrijfsrestaurant GMKK	10.669,00	84	59	0	25	29	24	22
22	Interim huisvesting/legering Frederikkazerne (D&B)	5.731,00	58	29	5	0	20	6	29
23	Nieuwbouw Legering Frederikkazerne (D&B)	27.998,00	52	37	11	0	18	19	13
24	Sloop Museumkwartier Soesterberg (D&B)	5.096,00	29	21	0	21	0	19	1
25	Nieuwbouw tijdelijke huisvesting EATC EHV (D&B)	7.060,00	45	14	3	0	4	8	26
	Gemiddelde doorlooptijden Gebouwen		69	49	9	12	19	23	19
	Afgesproken gemiddelde doorlooptijden		45	40,5	4,5	4,5	13,5	18	4,5
	Omschrijving project	Budget	Doorlooptijd project	Doorlooptijd project excl. NAZ fase	PID Fase	DO Fase	BAG fase	UITV Fase	NAZ Fase
	Start- en rolbanen	K€	Maanden	Maanden	Mnd	Mnd	Mnd	Mnd	Mnd
26	Reconstructie Hoofdbaan MVKK	9.252,00	41	23	29	0	5	14	15
27	Reconstructie Hoofdbaan vlb WDT	8.909,00	43	17	2	4	6	6	16
28	Reconstructie hoofdbaan MLT Deelen	5.210,00	64	53	6	7	30	21	8
29	Vervangen asfalt en antiskid hoofdbaan vlb LW	10.257,00	48	21	3	6	10	4	26
30	Renovatie Hoofdbaan Vlb VKL	14.825,00	36	21	0	4	10	6	12
31	Reconstructie shelterarea + platforms vlb EHV	5.233,00	69	44	7	10	10	20	15
	Gemiddelde doorlooptijden Start- en Rolbanen		50	30	9	5	12	12	15
	Afgesproken gemiddelde doorlooptijden		45	40,5	4,5	4,5	13,5	18	4,5
	Voldoet binnen marge van 10%								
	Voldoet niet								

*) Een nieuwbouwproject bestaat uit verschillende fasen die achter elkaar worden doorlopen. Na de opdracht volgt de Project Initiatie Document fase (PID). Hierin wordt beschreven hoe project wordt opgepakt, een beschrijving van de projectorganisatie, hoe het project op de markt wordt gebracht, de risico's worden in beeld gebracht en hoe ze beheerst gaan worden, een raming voor het benodigde budget en de projectplanning in hoofdlijnen. Na goedkeuring van het PID volgt de uitwerking van het Programma van Eisen tot een definitief ontwerp (DO), het opstellen van het contract (bestek met tekeningen) en de aanbesteding en gunning (BAG-)fase, waarna de uitvoering plaats vindt. Na oplevering volgt de nazorgfase.

****)** De projectfasen aangegeven met "0" zijn niet in SAP ingeregeld. De doorlooptijd is opgenomen in andere fasen van het project.

Voor een nadere analyse van de projecten is een meer gedetailleerd overzicht door middel van bijlage A bijgevoegd. In de analyse is de "Normale verdeling" (Gauss-verdeling) toegepast. Hierbij is gerekend met 5% over- en onderschrijding. Dit betekent dat de 2 best- en de 2 slecht- scorende projecten afvallen.

Patronen.

Uit de tabel zijn de volgende meest belangrijke conclusies te trekken:

1. De Gebouwenprojecten falen (21 van de 25 projecten) nagenoeg allemaal.
2. De Start- en rolbanenprojecten lopen over het algemeen goed (5 van de 6 projecten).
3. De Nazorgfase scoort bijna bij alle projecten (32 van de 33 projecten) slecht en heeft een grote negatieve invloed op de totale uitvoeringsduur.

Ad conclusie 1. Gebouwenprojecten.

De projecten die betrekking hebben op Gebouwen (traditioneel voorbereid) falen nagenoeg allemaal (19 van de 21 projecten). De gemiddelde totale doorlooptijd bedraagt liefst 72 maanden een afwijking van 161% ten opzichte van de huidige doorlooptijden.

De gemiddelde doorlooptijd van de uitvoeringsfase bedraagt 18 maanden hetgeen een zeer herkenbare en betrouwbare periode is.

Er zijn 4 van de 25 projecten door middel van een geïntegreerd contract (D&B) op de markt gebracht. Twee van de 4 projecten voldoen aan de totale termijn zijnde 50%.

Ad conclusie 2. Start- en rolbanenprojecten.

In het totaal van de 31 projecten zijn 6 zogenaamde start- en rolbanenprojecten opgenomen. Vier van de 6 projecten voldoen aan de totale doorlooptijd zijnde 67%. Uit de tabel blijkt ook dat deze soort projecten het beste scoren en dat de gemiddelde doorlooptijden goed overeenkomen met de huidige tijden. De projecten hebben een grote positieve invloed op het algemene gemiddelde beeld. Dit pleit voor een indeling naar soort projecten.

Ad conclusie 3. Nazorgfase.

Slechts 1 project van de 31 voldoet aan de nazorgperiode van 4,5 maand. Liefst 97% voldoet niet. Deze fase scoort veruit het laagst. Opvallend is dat, indien de nazorgperiode voor de totale doorlooptijd van een project buiten beschouwing wordt gelaten, de gemiddeld doorlooptijd met 21 maanden daalt van 65 naar 44 maanden. Het gemiddelde van alle projecten samen voldoet dan aan de gemiddelde doorlooptijd. De gemiddelde score van de S&R projecten blijft gelijk, echter de score van de D&B projecten stijgt maar liefst naar 100%!

Algemene constatering.

Alleen de uitvoeringsfase voldoet aan de norm. De overige fasen overschrijden de norm in ruime mate.

Voor de PID fase is de gemiddelde doorlooptijd 7 maanden (160% ten opzichte van de afgesproken doorlooptijd). Op basis van de analyse zou dit wellicht minder kunnen zijn (5 a 6 maanden), aangezien enkele negatieve uitschieters het gemiddelde behoorlijk verhogen. Het merendeel van de projecten ligt namelijk lager dan het gemiddelde. Een soortgelijke constatering kan worden gemaakt voor de DO-fase. Ook hier wordt het gemiddelde beïnvloed door enkele hoog hoge negatieve uitschieters. Het merendeel van de projecten bevindt zich gemiddeld ronde 10 maanden.

Mogelijke oorzaken van de overschrijdingen:

- Er is nauwelijks ruimte, slechts 1 maand per fase, voor de goedkeuringsperiode voor Defensie.

- Er is bij de doorlooptijden bij geen enkele fase rekening gehouden met mogelijke tegenvallers of tegenslagen.
- Onbekend is of er rekening is gehouden met vergunningaanvragen.
- Onbekend is ook hoe oud deze termijnen zijn. In de interviews kon geen enkele van de geïnterviewden een antwoord geven op de vraag hoe oud de gehanteerde tijden en zijn en wat de oorsprong van deze tijden is.
- Er is/wordt geen rekening gehouden met een (extra) aanbestedingsperiode voor uitbesteding. Kennelijk is er vanuit gegaan dat het RVB alle defensieprojecten zelf voorbereidt en begeleidt hetgeen niet het geval hoeft te zijn.

De fase "Uitvoering" komt vrij nauwkeurig overeen met de afgesproken doorlooptijd. Indien de nazorgfase buiten beschouwing wordt gelaten komt de totaaltermijn zelfs heel nauwkeurig overeen (41 maanden). Dit zou tot de conclusie kunnen leiden dat de doorlooptijden nauwelijks behoeven te worden bijgesteld.

Echter.....in de periode ten tijde van het opstellen van het de huidige doorlooptijden en nu is er veel veranderd en wel het volgende.

Eén van de speerpunten van het Rijksvastgoedbedrijf is om de basis op orde te hebben. Dit impliceert ook eenduidige interne processen. Zo is het primaire proces "Opstellen PID" vanaf 01 jan 2016 ingevoerd geldend voor alle nieuwbouwprojecten, dus ook voor de defensieprojecten. Het tot stand komen van een PID als eerste processtap vraagt veel meer tijd (in totaal ca. 7 maanden) dan de 4,5 maand die momenteel wordt aangehouden (voor onderbouwing zie bijlage B).

Voorts zijn er binnen het Rijksvastgoedbedrijf twee directies die nieuwbouwprojecten realiseren namelijk de directies Transacties & Projecten (T&P) en Vastgoedbeheer (VB). Er is intern het Rijksvastgoedbedrijf afgesproken dat in principe projecten groter dan M€ 5 worden gerealiseerd door de directie T&P. Projecten kleiner dan M€ 1 worden door de directie VB gerealiseerd. Projecten tussen M€ 1 en M€ 5 worden afhankelijk van aard, omvang en complexiteit of door de ene of door de andere directie opgepakt.

De directie T&P realiseert projecten met de markt hetzij met traditionele contracten door middel van uitbesteden hetzij door middel van geïntegreerde contracten. Dit impliceert bij een traditioneel contract dat er naast een aanbesteding voor de uitvoering ook een aanbestedingsproces voor de engineering plaats moet vinden. Hier is in de huidige doorlooptijden geen rekening mee gehouden.

Daarnaast zijn de huidige doorlooptijden niet aangepast als gevolg van de nieuwe aanbestedingswet 2016. In deze wet is opgenomen dat alle informatie vroegtijdig beschikbaar moet zijn (moment van 1^e publicatie). Voorheen was dat voor projecten groter dan de EU grens ca. 4 maanden later in het aanbestedingsproces.

Voor projecten groter dan M€ 20 moet het Rijksvastgoedbedrijf in verband met afspraken met het ministerie van Financiën een interne toets moet houden voor het doen van de contractkeuze voor het project. Voor projecten groter dan M€ 25 moet deze toets vervolgens worden afgestemd met het ministerie van Financiën. Dit proces moet plaatsvinden na ontvangst van de opdracht en voor aanvang van de PID fase. Inmiddels opgedane ervaringen leren dat hier 3 tot 6 maanden mee gemoeid kan zijn. Ook hier is in de huidige doorlooptijden geen rekening meegehouden.

3. De verbeelding, hoe zou het anders kunnen?

In de interviews met de verschillende functionarissen van de Defensie is aangegeven dat er behoefte is aan doorlooptijden. Er is wel benadrukt dat deze termijnen realistisch moeten zijn. Ook door Defensie wordt onderkend dat het geen zin heeft om jaarprogramma's te maken gebaseerd op

onrealistische tijden. Het laten vervallen van de gemiddelde doorlooptijden voor planningsdoeleinden is dan ook geen optie. Er zijn verschillende oplossingen mogelijk en een aantal algemene uitgangspunten geldend voor alle oplossingen namelijk:

1. Voor alle oplossingen geldt het uitgangspunt dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen traditioneel voorbereide projecten en projecten op basis van een geïntegreerd contract. De keuze van het soort contract wordt pas gemaakt in de Project Initiatie Document-fase en niet bij het opstellen van het programma van de nieuwbouwprojecten. Derhalve is het niet zinvol deze scheiding nu al aan te brengen.
2. Om vanuit Defensie het project beter te kunnen monitoren en bij het programmeren een beeld te hebben van de projectfasering is het zeer wenselijk een beeld te hebben van de fasering. Voor alle oplossingen is dus een onderverdeling per fase van toepassing gebaseerd op een traditionele contract. Uit de analyse kan worden opgemaakt dat geïntegreerde contracten beter scoren dan de traditionele. Dit betekent dat ze dus naar alle waarschijnlijkheid sneller gaan hetgeen alleen maar beter is bij het opstellen van het programma aangezien dit meer zekerheid geeft in het benutten van het kasgeld.
3. Uit de analyse blijkt dat de Start- en rolbanenprojecten goed verlopen en goed scoren ten opzichte van de bestaande doorlooptijden. Het pleit er dan er dan ook voor om bij de programmering van de projecten een onderscheid te maken in soort projecten en wel "Gebouwen" en "Start- en rolbanen".
4. In de nieuwe doorlooptijden moet rekening worden gehouden met het uitbesteden van de werkzaamheden. Niet alleen voor de bouw zal een aanbesteding moeten plaatsvinden, maar ook voor de voorbereidende werkzaamheden zal rekening moeten worden gehouden met een contract- en aanbestedingstermijn.
5. In de doorlooptijden moet rekening worden gehouden met de Aanbestedingwet 2016.
6. Bij projecten groter dan M€ 20 een extra termijn van 3 tot 6 maanden voor het vaststellen van de juiste contractvorm toetsing voor het project in overleg met het ministerie van Financiën.

Ik zie de volgende oplossingsrichtingen:

Oplossing 1. Bestaande situatie handhaven.

De doorlooptijden laten zoals ze zijn en niets doen aan de huidige situatie. Gezien de analyse van de gerealiseerde projecten is dit geen reële optie. Het plannen met niet-realistische tijden is onzinnig en leidt tot niets. Gezien de ontwikkelingen wordt het probleem alleen maar erger.

Oplossing 2. Doorlooptijd "Totaal" aanpassen (inclusief de tijden per fase).

Deze oplossing omvat om alleen de totale doorlooptijd van 45 maanden aan te passen naar een termijn van 65 maanden (het gemiddelde van de 31 onderzochte projecten). Hierbij is nog geen rekening gehouden met de veranderde omstandigheden en de gevolgen hiervan zoals de nieuwe aanbestedingswet 2016 en andere procedures binnen het Rijksvastgoedbedrijf. Deze oplossing heeft dan ook niet de voorkeur.

Oplossing 3. Doorlooptijd "PID tot Nazorg" invoeren en tijd "Nazorgfase" aanpassen.

Uit de analyse blijkt dat de nazorgfase een grote negatieve invloed heeft op het beeld van het totale project. De afgesproken periode van 3 maanden is kennelijk veel te kort en zou beter op de praktijk moeten worden afgestemd. Het voorstel dan ook deze periode te verlengen naar 12 maanden. Voorts is het voorstel in deze oplossing om een nieuwe periode vanaf de fase "PID" tot en met de fase "Uitvoering" in te voeren. Het grote voordeel hiervan is dat er een realistischer beeld ontstaat over de programmering van het kasgeld. Het is namelijk zo, dat bij oplevering van het project (einde

Uitvoeringsfase) nagenoeg de gehele bouwkosten van het worden betaald. In de nazorgfase vindt nog slechts in verhouding een marginale afrekening plaats.

4. Verandering: toepassing van de meest aantrekkelijke oplossing.

Zowel het ministerie van Defensie als het Rijksvastgoedbedrijf hebben behoefte om hun informatiebehoefte naar tevredenheid in te kunnen vullen en de juiste verwachtingen naar elkaar te kunnen invullen. Beide onderkennen dat dit moet plaatsvinden op basis van realistische doorlooptijden. Dat om bijv. politieke redenen incidenteel hiervan moet worden afgeweken heeft geen issue te zijn. Immers: de uitzondering bevestigt de regel.

Op basis van de voorgaande opties lijkt mij de meest aantrekkelijke oplossing "Oplossing 3: De doorlooptijd vanaf opdracht tot aan nazorg aanpassen inclusief onderverdeling per fase en onderverdelen naar soort projecten ("Gebouwen en Start- en rolbanen") en geen onderscheid voor soort contracten.

Doorlooptijd PID fase.

Het tot stand komen van een PID als eerste processtap in het project vraagt **ca. 7 maanden** (zie bijlage B). De periode is gebaseerd op de huidige intern het Rijksvastgoedbedrijf afgesproken processtappen.

Verwerven externe voorbereiding.

Ten behoeve van het voorbereiden van het traditionele contact door externe marktpartijen is verwerving nodig. Gezien de omvang van het project (>M€ 5), de lage drempel voor een EU aanbesteding (K€ 133 excl. BTW) betreft dit al heel snel een EU-aanbesteding. Het verwervingsproces inclusief opdrachtverstrekking bedraagt **ca. 7 maanden**.

Voor Start- en rolbanenprojecten is gezien de bijzondere benodigde expertise uitbesteding van deze projecten nauwelijks aan de orde.

Doorlooptijd DO fase.

Volgens de analyse bedraagt de gemiddelde doorlooptijd van de onderzochte projecten **10 maanden**. Op basis van de analyse wordt dit een reële periode geacht te zijn. Er zijn dan ook geen redenen dit te veranderen.

Doorlooptijd BAG fase (Bestek-Aanbesteding-Gunning).

De gemiddelde doorlooptijd blijkt volgens de analyse 17 tot 18 maanden te zijn. De nieuwe aanbestedingswet 2016 heeft met name op deze fase de meeste (negatieve) invloed, waardoor voor deze fase meer tijd moet worden ingeruimd en wel 4 maanden. Totaal komt hiermee de BAG fase op **22 maanden**.

Doorlooptijd Uitvoering fase.

Volgens de analyse bedraagt de gemiddelde doorlooptijd van de onderzochte project 20 maanden. Deze termijn komt vrij nauwkeurig overeen met de praktijk en derhalve is **20 maanden** een realistische periode.

Doorlooptijd Nazorgfase.

De nazorgfase heeft voor het kasgeld nauwelijks invloed. Voor projecten groter dan M€ 5 vindt namelijk voor het overgrote deel afrekening met de aannemer plaats bij de oplevering (einde uitvoeringsfase). Desalniettemin is het wel zinvol hier een realistische termijn op te nemen. Voorgesteld wordt op hiervoor **12 maanden** op te nemen.

Met Nazorgfase:

Totaal komt dan de doorlooptijd op $7 + 10 + 22 + 20 + 12 = 71$ maanden.

Indien het project traditioneel moet worden uitbesteed komen er nog eens 7 maanden bij.

Contractvorm Projecten >M€ 5	PID	Uitbesteding	DO	BAG	UITV	Totaal Excl. NAZ	NAZ	Totaal
Traditioneel	7		10	22*	20	59	12	71
Traditioneel incl. uitbesteden	7	7	10	22*	20	66	12	78
Start- en rolbanen	7		8	16*	12	43	12	45

*) De gevolgen van de aanbestedingswet 2016 zijn in deze termijn verwerkt.

Samenvattend:

De gemiddelde doorlooptijd van de projecten "Gebouwen" vanaf PID fase tot en met Uitvoeringsfase wijzigen in 66 maanden uitgaande van uitbesteding van de voorbereidende werkzaamheden gebaseerd op bovenstaande fasen. De doorlooptijd van de nazorgfase wijzigen in 12 maanden.

De doorlooptijd van de Start- en rolbanen projecten wijzigen in 43 maanden (vanaf PID fase tot en met Uitvoeringsfase). De doorlooptijd van de nazorgfase wijzigen in 12 maanden.

5. Implementatie van de oplossing.

Bijlage B (doorlooptijd PID fase) wordt reeds door mij toegepast. Ook wordt deze planning meer en meer binnen de afdeling gehanteerd. Voor het jaar 2018 wordt een nieuwe versie van de overeenkomst tussen Defensie en het Rijksvastgoedbedrijf opgesteld. De hiervoor verantwoordelijke functionaris van het Rijksvastgoedbedrijf heeft reeds aangegeven deze planning als bijlage bij de nieuwe overeenkomst te voegen. Ik heb met hem ook afspraken gemaakt over de gemiddelde doorlooptijden. De voorgestelde oplossing zal dan ook nog deze maand (oktober 2017) bij hem worden ingebracht om te laten verwerken in de nieuwe versie van de overeenkomst. Het is nog niet bekend of de oplossing volledig zal worden overgenomen. Het is echter overduidelijk dat een aanpassing van de doorlooptijden noodzakelijk zal zijn en dus zal leiden tot realistischer tijden. Ik zal mij indien gewenst uiteraard hard maken voor de oplossing.

6. Aanvullende verbetervoorstellen.

Naast het aanpassen van de doorlooptijden verdient het aanbeveling om tevens de volgende verbeteringen in de overeenkomst met Defensie aan te brengen:

- Een eenduidige omschrijving van de startdatum van een project met als voorstel "datum opdracht" is "startdatum doorlooptijd".
- Overeenstemming over een termijn t.b.v. de haalbaarheidsstudie van een opdracht.
- Een soortgelijke analyse te maken voor de projecten kleiner dan M€ 5 om de doorlooptijden voor deze categorie te bezien.

GEREALISEERDE NIEUWBOUWPROJECTEN DEFENSIE > M€ 5 INCL. BTW (2010-2016)										BIJLAGE A
	Omschrijving project	Budget excl. honorarium RVB	Totaal in maanden	Opdracht to in maanden	PP/PID	DO	Fasen			Totaal
							BAG	UITV	NAZ	
	Gebouwen Traditioneel									
1	Nieuwbouw Herhuisvesting EODD	€ 17.256.562,00	70	58	3	7	15	28	7	60
2	Nieuwbouw BEOPS	€ 21.094.459,00	72	58	6	8	18	27	10	72
3	OEVER Fase 2 diverse locaties	€ 17.913.328,00	78	64	4	12	12	48	18	88
4	Nieuwbouw Overkappingen div. locaties	€ 16.950.409,00	72	41	0	0	18	22	13	53
5	Nieuwbouw Les- en bureelgebouw Bernardkazerne	€ 21.651.442,00	80	48	0	0	21	38	7	56
6	Nieuwbouw Kaderlegering Bernardkazerne	€ 9.094.408,00	53	45	0	0	17	18	7	42
7	Uitbreiding KPU-bedrijf Soesterberg	€ 9.031.009,00	44	31	2	3	16	12	11	44
8	Nieuwbouw Bureel- en Legeringsgebouw EvN	€ 5.237.931,00	70	53	3	24	13	16	17	73
9	Nieuwbouw Schoolconstructie Zuid Vught	€ 11.862.889,00	74	45	0	0	28	17	23	66
10	Uitbreiding 334 Squadrongebouw EHV	€ 5.128.190,00	84	52	0	18	1	21	20	68
11	Nieuwbouw Verkeerstoren VKL	€ 5.017.056,00	72	41	0	8	13	16	23	59
12	Renovatie Gebouwen 5 en 6 KW III Kazerne	€ 6.251.446,00	72	59	11	10	14	22	22	79
13	Renovatie Gebouw 55 KW III Kazerne	€ 24.358.347,00	108	94	19	18	32	57	64	190
14	Nieuwbouw Legering KW III Kazerne	€ 10.437.977,00	74	55	8	6	13	28	17	72
15	Renovatie Gebouwen 38, 39 en 40 KW III Kazerne	€ 7.128.832,00	84	72	18	13	18	13	11	71
16	Nieuwbouw CIE/Bureelgebouw JPK	€ 6.750.710,00	44	28	5	1	16	13	17	47
17	Nieuwbouw Stafgebouw 322 SQ LW	€ 6.368.886,00	80	59	4	11	25	30	36	106
18	Nieuwbouw Logistiekgebouw SPL	€ 13.352.374,00	120	95	0	2	56	39	22	119
19	Nieuwbouw 2 Legeringsgebouwen Oranjekazerne	€ 6.003.925,00	72	35	36	0	12	21	31	100
20	Nieuwbouw CKM IVENT LPL Stroe	€ 9.405.011,00	80	48	0	13	27	28	22	93
21	Nieuwbouw Bedrijfsrestaurant GMKK	€ 10.669.954,00	84	59	0	25	28	24	27	105
		€ 240.965.145,00								
	Gebouwen	Gemiddeld	74	54	10	11	20	25	20	
		Afwijking t.o.v. NUOD	164%	133%	220%	253%	147%	140%	440%	
	5% hoog en 5% laag vallen af (4 projecten in totaal)	Gem (normale verdeling)	72	52	7	11	18	23	18	
		Afwijking t.o.v. NUOD	161%	128%	164%	241%	135%	130%	395%	
	Gebouwen D&B									
22	Interim huisvesting/legering Frederikkazerne	€ 5.731.404,00	58	29	5	0	20	6	29	60
23	Nieuwbouw Legering Frederikkazerne	€ 27.998.223,00	52	37	11	0	18	19	13	61
24	Sloop Museumkwartier Soesterberg	€ 5.096.278,00	21	21	0	11	0	19	8	41
25	Nieuwbouw tijdelijke huisvesting EATC EHV	€ 7.060.554,00	45	14	3	0	4	8	26	41
		€ 45.886.459,00								
	Gebouwen + Gebouwen D&B	Gemiddeld	69	49	9	12	19	23	19	
		Afwijking t.o.v. NUOD	154%	121%	204%	265%	142%	129%	431%	
	5% hoog en 5% laag vallen af (4 projecten in totaal)	Gem (normale verdeling)	68	48	7	12	18	22	18	
		Afwijking t.o.v. NUOD	152%	117%	158%	258%	133%	121%	399%	
	Start-en rolbanen (S&R)									
26	Reconstructie Hoofdbaan MVKK	€ 9.252.443,00	41	23	29	0	5	14	19	63
27	Reconstructie Hoofdbaan vlb WDT	€ 8.909.241,00	43	17	2	4	6	6	19	34
28	Reconstructie hoofdbaan MLT Deelen	€ 5.210.595,00	69	53	8	7	39	21	8	72
29	Vervangen asfalt en antiskid hoofdbaan vlb LW	€ 10.257.111,00	48	21	3	6	10	4	25	49
30	Renovatie Hoofdbaan Vlb VKL	€ 14.825.418,00	36	21	0	4	10	6	12	32
31	Reconstructie shelterarea + platforms vlb EHV	€ 5.233.475,00	60	44	7	10	10	20	15	62
		€ 53.688.283,00								
	Start-en rolbanen	Gemiddeld	50	30	9	6	12	12	15	
			111%	74%	209%	138%	88%	66%	341%	
	Gebouwen + Gebouwen D&B + S&R	Gemiddeld	62	41	10	13	26	19	16	
		Afwijking t.o.v. NUOD	137%	100%	232%	298%	191%	104%	348%	
	5% hoog en 5% laag vallen af (4 projecten in totaal)	Gem (normale verdeling)	65	44	7	10	17	20	18	
		Afwijking t.o.v. NUOD	144%	109%	160%	225%	124%	110%	393%	
	NUOD Traditioneel		45	40,5	4,5	4,5	13,5	18	4,5	45
	NUOD D&B/D&C		45	40,5	4,5		18	18	4,5	45
	VOLDOET BINNEN 10% MARGE		8	13	10	6	16	19	1	
			24%	39%	48%	25%	50%	58%	3%	
	VOLDOET NIET		23	18	10	16	14	12	30	
			70%	55%	48%	67%	44%	36%	91%	
	Totaal budget	€ 340.539.887,00								
			31	31	20	22	30	31	31	

