



Rijksvastgoedbedrijf  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

Verslag  
Verdiepende marktconsultatie  
PPS Kamp Nieuw-Milligen

Versie 1.0

Datum 6 juli 2023  
Status Definitief

## Colofon

Versie 1.0  
Contactpersoon Suzanne Coenen

[Postbus.RVB.PPSHKNM@rijksoverheid.nl](mailto:Postbus.RVB.PPSHKNM@rijksoverheid.nl)

Rijksvastgoedbedrijf  
Directie Transacties & Projecten  
Afdeling Inkoop & Contractmanagement  
Korte Voorhout 7  
Postbus 16169  
2500 BD Den Haag

Bijlage(n) --

Auteur(s) Projectteam PPS KNM

## Inhoud

|                                                                          |           |
|--------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Inleiding .....</b>                                                   | <b>4</b>  |
| <b>1. Herinrichting Kamp Nieuw-Milligen .....</b>                        | <b>5</b>  |
| <b>2. Thema's en vraagstukken .....</b>                                  | <b>7</b>  |
| 2.1. <i>Risicoverdeling .....</i>                                        | 7         |
| 2.1.1. Risicoverdeling; Locatie .....                                    | 7         |
| 2.1.2. Risicoverdeling; Ruimtelijk-planologische aspecten .....          | 8         |
| 2.1.3. Risicoverdeling; Tijdbuffers rondom uitwerking en realisatie .... | 8         |
| 2.1.4. Risicoverdeling; DBFMO-overeenkomst .....                         | 10        |
| 2.2. <i>Aanbestedingsprocedure.....</i>                                  | 11        |
| <b>3. Proces: Reactie op de thema's en vraagstukken .....</b>            | <b>13</b> |
| 3.1. <i>Reactietermijnen .....</i>                                       | 13        |
| 3.2. <i>Overige aspecten .....</i>                                       | 13        |
| <b>4. Uitkomsten verdiepende marktconsultatie .....</b>                  | <b>14</b> |
| 4.1. <i>Reacties .....</i>                                               | 14        |
| 4.2. <i>Samenvatting uitkomsten .....</i>                                | 14        |
| 4.2.1. Risicoverdeling; Locatie .....                                    | 14        |
| 4.2.2. Risicoverdeling; Ruimtelijk-planologische aspecten .....          | 15        |
| 4.2.3. Risicoverdeling; Tijdbuffers .....                                | 16        |
| 4.2.4. Risicoverdeling; DBFMO-overeenkomst .....                         | 18        |
| 4.2.5. Risicoverdeling; Overige aspecten .....                           | 19        |
| 4.2.6. Aanbestedingsprocedure .....                                      | 21        |
| 4.2.7. Aanbestedingsprocedure: Overige aspecten .....                    | 23        |
| <b>5. Toepassing uitkomsten .....</b>                                    | <b>26</b> |

## Inleiding

In opdracht van het Ministerie van Defensie realiseert het Rijksvastgoedbedrijf een nieuwe kazerne voor de mariniers op de locatie Kamp Nieuw-Milligen te Uddel.

In het eerste halfjaar van 2021 heeft de contractafweging plaatsgevonden. Hierin is geconcludeerd dat de geïntegreerde variant DBFMO<sup>1</sup> de meeste meerwaarde biedt voor het project PPS<sup>2</sup> Kamp Nieuw-Milligen (hierna: de PPS KNM). De PPS KNM is een deel van het project Herinrichting van Kamp Nieuw-Milligen. Ten behoeve van de voorbereiding van de PPS aanbesteding heeft in het voorjaar van 2022 een marktconsultatie plaatsgevonden<sup>3</sup>. Door de signalen van verschillende partijen, bijvoorbeeld naar aanleiding van het verslag van de marktconsultatie en de eindrapportage van de Evaluatie DBFMO-contract bij huisvestingsprojecten van het Rijksvastgoedbedrijf van december 2022<sup>4</sup> is er behoefte ontstaan tot een verdieping op de marktconsultatie uit 2022. Het Rijksvastgoedbedrijf (hierna: de aanbestedende dienst) heeft hierom in het voorjaar van 2023 nogmaals een aantal onderwerpen voorgelegd aan potentiële contractpartijen en reacties opgehaald.

Het doel van de verdiepende marktconsultatie was het samen (verder) verbeteren van de uitgangspunten en voorwaarden om deel te (kunnen) nemen aan de aanbesteding voor de PPS KNM die nu wordt voorbereid. Bij deze aanbesteding richt die zoektocht zich onder meer op een meer evenwichtige risicoverdeling en meer realisme ten aanzien van het spanningsveld tussen de ambitie (de opgave) enerzijds en het budget en de doorlooptijd van de planning anderzijds. Deze uitgangspunten moeten voor alle betrokken partijen solide en comfortabel zijn.

Het resultaat van de verdiepende marktconsultatie is in dit verslag opgenomen.

### Leeswijzer

De opbouw van dit verslag is als volgt. In hoofdstuk 1 is een beschrijving op hoofdlijnen gegeven van het project Herinrichting Kamp Nieuw-Milligen. Daarna worden in hoofdstuk 2 de vraagstukken voor de marktconsultatie beschreven en hoofdstuk 3 behandelt de voorbereiding ervan. In hoofdstuk 4 zijn de uitkomsten van de marktconsultatie gegeven en ten slotte is in hoofdstuk 5 een vooruitblik op de toepassing van de uitkomsten gegeven.

---

<sup>1</sup> DBFMO staat voor Design Build Finance Maintain Operate.

<sup>2</sup> PPS staat voor Publiek Private Samenwerking.

<sup>3</sup> Zie [Marktconsultatie "Vorbereiding PPS Kamp Nieuw-Milligen - Documenten - TenderNed](#).

<sup>4</sup> Zie [\(PDF\) Eindrapport Evaluatie DBFMO Contract huisvestingsprojecten februari2023 \(researchgate.net\)](#).

## 1. Herinrichting Kamp Nieuw-Milligen

In juli 2020 is het voorgenomen kabinetsbesluit om het Korps Mariniers te verhuizen van de marinierskazerne in Doorn naar Kamp Nieuw-Milligen in de gemeente Apeldoorn definitief geworden.

Het doel van het project is het realiseren van een nieuwe marinierskazerne ten behoeve van de operationele eenheden van het Korps Mariniers. De ambitie is dat de kazerne toekomstvast en duurzaam is, voldoet aan wet- en regelgeving en structureel betaalbaar is om op die manier de operationele inzetbaarheid van het Korps Mariniers te waarborgen.

Hiertoe zijn o.a. de volgende subdoelen gedefinieerd:

- Een effectieve kazerne die de taken van de mariniers optimaal faciliteert;
- Een optimale flexibiliteit in het vastgoed, de infrastructuur en de dienstverlening, nu en in de toekomst;
- Een aantrekkelijke leefomgeving die (1) het welzijn bevordert, (2) recht doet aan de rol van het Korps Mariniers en (3) een comfortabele thuisbasis vormt;
- Een duurzame kazerne op de aspecten natuur, energie, klimaatadaptie en circulariteit;
- Een kostenefficiënte kazerne, gemeten over de gehele levensduur.

Om de nieuwe kazerne succesvol te maken, worden een kazerne en dienstverlening geambieerd die het primaire proces optimaal ondersteunen.

Het project Herinrichting Kamp Nieuw-Milligen bestaat uit twee delen. Ten eerste de voorbereiding van de locatie (dit is het realiseren van de zogenaamde NUL-situatie<sup>5</sup> en de ruimtelijk-planologische inpassing) ten behoeve van de bouw van de nieuwe kazerne en ten tweede de aanbesteding van een DBFMO-overeenkomst voor de nieuwe kazerne (dit is de PPS KNM). De tweedeling is al bij aanvang van het project tot stand gekomen vanuit zowel de noodzaak om de locatie tijdig gereed te hebben voor wat betreft de planologische inpassing en de bouw als met het oog op het beschikbaar stellen van een locatie die minder risico's heeft voor de opdrachtnemer.

De DBFMO-overeenkomst omvat in hoofdzaak het ontwerpen, bouwen, leveren van facilitaire diensten, leveren van middelen, leveren van voorzieningen, onderhouden en financieren van de kazerne. De kazerne wordt gerealiseerd op het terrein van de bestaande kazerne Kamp Nieuw-Milligen met als adres Meervelderweg 19 te Uddel, gemeente Apeldoorn.

Het beoogde resultaat is een gebruiksgereede kazerne voor het Korps Mariniers, die o.a. het volgende omvat:

- Kantoor- en lesfaciliteiten;
- Eet- en ontspanningsfaciliteiten;
- Zorgfaciliteiten;

<sup>5</sup> De beschrijving van de NUL-situatie is in de paragrafen 2.1.1 en 4.2.1 nader uitgewerkt als onderdeel van respectievelijk de vraagstukken voor de verdiepende marktconsultatie en de uitkomsten ervan.

- Opslag persoonsgebonden uitrusting;
- Legeringsfaciliteiten;
- Magazijnen, wapen- en munitieopslag;
- Stalling en onderhoudsfaciliteiten;
- Sportfaciliteiten;
- (Operationele) trainingsfaciliteiten;
- Parkeervoorziening voor (burger)auto's, -fietsen, -motoren en militaire voertuigen;
- ICT-infrastructuur;
- Infrastructurele voorzieningen;
- Inrichting en meubilering.

Tot de te leveren diensten behoren:

- Eénmalige verhuizing;
- Consumptieve diensten;
- Schoonmaak;
- Reststoffenmanagement;
- Groenvoorziening.

De kazerne kent een onderscheid in zo'n 31 hoofdfunctionaliteiten in zes clusters die circa 130.000 m<sup>2</sup> BVO gebouwgebonden functies betreffen, circa 35.000 m<sup>2</sup> functioneel terrein en circa 115.000 m<sup>2</sup> parkeervoorzieningen. Deze getallen zijn slechts indicatief en afhankelijk van de uiteindelijke vertaling van de functionele eisen in een ruimtelijk ontwerp.

De kazerne zal plaats bieden aan circa 2.250 medewerkers.

Na de realisatie van de kazerne dient aansluitend te worden voorzien in het onderhoud van gebouwen en terreinen alsmede in de levering van diensten, middelen en voorzieningen. De looptijd van het contract is vastgesteld op 25 jaar vanaf de beschikbaarheidsdatum. De opdrachtnemer ontvangt op basis van de DBFMO-overeenkomst, vanaf de beschikbaarheidsdatum van het object, een prestatieafhankelijke, periodieke beschikbaarheidsvergoeding.

Nadere informatie (projectinformatie, aanbestedingsdocumenten en informatie over bijeenkomsten) zal te zijner tijd worden gepubliceerd via [www.tenderned.nl](http://www.tenderned.nl).

## 2. Thema's en vraagstukken

De thema's die door de aanbestedende dienst zijn voorgelegd hebben betrekking op de risicoverdeling tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer en op de aanbestedingsprocedure en de daarmee gemoeide inspanningen.

Daarnaast is gevraagd om onderwerpen aan te dragen (met betrekking tot de aanpak, aanbesteding of realisatie van de PPS KNM) die vanuit het perspectief van de opdrachtnemer in eerdere PPS aanbestedingen onvoldoende aandacht hebben gekregen en/of gezien de huidige marktomstandigheden relevant zijn en/of door mogelijke toekomstige ontwikkelingen worden beïnvloed.

Hierna zal worden ingegaan op de thema's 'risicoverdeling' en 'aanbestedingsprocedure', de vraagstukken met een toelichting daarop en de voorgenomen aanpak.

### 2.1. Risicoverdeling

Het thema risicoverdeling dat in deze marktconsultatie aan de orde is gesteld gaat over vraagstukken met betrekking tot de locatie, de ruimtelijk-planologische aspecten, de (eventuele) tijdbuffers rondom de uitwerking en de realisatie en de DBFMO-overeenkomst. Deze onderwerpen worden in de navolgende sub-paragrafen uitgewerkt.

N.B. De risicoverdeling als gevolg van de (on)voorspelbaarheid van leveringen en prijswijzigingen was niet geagendeerd als een te bespreken onderwerp omdat deze onderwerpen en de daarop van toepassing zijnde risicoverdeling in ieder geval worden geagendeerd tijdens de dialoog in de aanbestedingsfase. Tijdens de dialoog zal de stand van zaken worden besproken evenals de eventuele maatregelen die nodig zijn om het risicoprofiel voor opdrachtnemers realistisch te maken en te houden.

#### 2.1.1. *Risicoverdeling; Locatie*

- Vraagstuk: De geschiktheid van de locatie voor de PPS KNM is voor de opdrachtnemer onbekend. De kwaliteit en de eventueel benodigde maatregelen kunnen tijdens de aanbestedingsfase niet goed en/of niet volledig worden onderzocht en uitgewerkt en leiden tot een te grote onzekerheid voor de opdrachtnemer.
- Toelichting: Het verstrekken van informatie over de geschiktheid van de locatie bij eerdere projecten heeft er niet altijd toe geleid dat sprake was van een evenwichtig risicoprofiel als gevolg van onvoldoende zekerheid in de financiële, technische en/of kwalitatieve voorspelbaarheid en/of – tijdige - haalbaarheid van maatregelen. De aanbestedende dienst zou zich ervan moeten vergewissen dat de gehanteerde uitgangspunten voor de geschiktheid van de locatie zowel tijdens de aanbesteding als tijdens de realisatie passen bij een evenwichtig risicoprofiel.
- Voorgenomen aanpak: De aanbestedende dienst realiseert daarom op de locatie een NUL-situatie en stelt de locatie met die situatie ter beschikking aan de opdrachtnemer. Het risico voor de locatie blijft bij de opdrachtgever. In hoofdzaak komt het realiseren van de NUL-situatie erop neer dat

bovengrondse en ondergrondse objecten en/of obstakels (waaronder archeologische vindplaatsen, verontreinigingen, niet gesprongen explosieven) worden weggenomen behalve de (eventueel) te hergebruiken bovengrondse en/of ondergrondse elementen en dat maatregelen met het oog op behoud van natuurwaarden zijn getroffen en/of voorbereid. Al deze maatregelen hebben betrekking op de terreingedeelten waar een toekomstige bebouwing wordt toegestaan. Ook zal worden aangegeven waar geen activiteiten zullen worden toegestaan bijvoorbeeld ter plaatse Natura 2000 gebied. De NUL-situatie zal deel uitmaken van de verstrekte gegevens binnen de DBFMO-overeenkomst. De aanbestedende dienst verwacht dat de realisatie van een NUL-situatie leidt tot een locatie met een acceptabel risicoprofiel voor de opdrachtnemer.

De aanbestedende dienst nodigt u uit om in te gaan op de voorgenomen aanpak en suggesties te doen voor mogelijkheden om hiermee om te gaan.

#### 2.1.2. *Risicoverdeling; Ruimtelijk-planologische aspecten*

- Vraagstuk: Wanneer de ruimtelijk-planologische inpassing voor de PPS KNM bij de opdrachtnemer wordt belegd leidt dit tot een te grote onzekerheid voor de opdrachtnemer.
- Toelichting: De ruimtelijke procedure(s) vragen veel voorbereiding en doorlooptijd. De benodigde maatregelen kunnen tijdens de aanbestedingsfase niet goed en/of niet volledig worden onderzocht en uitgewerkt. Dit leidt tot een verhoogd risicoprofiel als gevolg van onzekerheid in de financiële, technische en/of kwalitatieve voorspelbaarheid en/of – tijdige - haalbaarheid van maatregelen. De aanbestedende dienst zou zich ervan moeten vergewissen dat de gehanteerde uitgangspunten over locatie zowel tijdens de aanbesteding als tijdens de realisatie passen bij een acceptabel risicoprofiel.
- Voorgenomen aanpak: De aanbestedende dienst zal zorgen voor de ruimtelijk-planologische inpassing. In het bijzonder betreft dit het bestemmingsplan c.q. omgevingsplan op grond waarvan de benodigde vergunningen voor de realisatie van de kazerne kunnen worden afgegeven. Daarnaast zal er een demarcatie worden gemaakt van de vergunningen die door de opdrachtnemer moeten worden verkregen (bijvoorbeeld de omgevingsvergunning voor het bouwen) en de vergunningen waarvoor de opdrachtgever zal zorgdragen. De aanbestedende dienst verwacht dat deze aanpak leidt tot een uitgangspunt met een acceptabel risicoprofiel voor de opdrachtnemer.

De aanbestedende dienst nodigt u uit om in te gaan op de voorgenomen aanpak en suggesties te doen voor mogelijkheden om hiermee om te gaan.

#### 2.1.3. *Risicoverdeling; Tijdbuffers rondom uitwerking en realisatie*

##### a) Tijdbuffer rondom de geplande beschikbaarheidsdatum

- Vraagstuk: In de overeenkomsten waar een geplande beschikbaarheidsdatum wordt vastgelegd is er mogelijk in onvoldoende mate een tijdbuffer voorzien voor het opvangen van risico's gedurende de uitvoering van het werk.
- Toelichting: In eerdere projecten is gebleken dat de haalbaarheid van de planning en daarmee van de geplande beschikbaarheidsdatum tijdens de aanbestedingsfase niet volledig kan worden overzien en dat mogelijk pas tijdens de uitwerkingsfase hier meer zicht op komt. De aanbestedende dienst constateert dat de planning en de geplande beschikbaarheidsdatum

mogelijk nog onvoldoende onderwerp van gesprek zijn geweest tijdens de dialoog. Gedurende de dialoog zouden gegadigden als gevolg daarvan onvoldoende mogelijkheden hebben gekregen om eventuele (on)mogelijkheden in planning op basis van uitwerkingen ter tafel te brengen.

- Voorgenomen aanpak: In ieder geval zal de planning voor de uitwerking en realisatie tijdens de dialoog worden besproken. Uiteindelijk zal planning als een generiek uitgangspunt worden meegegeven aan alle gegadigden. De aanbestedende dienst verwacht dat deze werkwijze tegemoetkomt aan de mogelijke zorgen over de geplande beschikbaarheidsdatum. De aanbestedende dienst nodigt u uit om in te gaan op de voorgenomen aanpak en suggesties te doen voor maatregelen die nodig (kunnen) zijn om de risico's in de planning beter beheersbaar te maken.

b) Tijdbuffer ten behoeve van wijzigingen (vanuit opdrachtgever)

- Vraagstuk: In eerdere overeenkomsten is er mogelijk in onvoldoende mate een tijdbuffer voorzien voor het opvangen van de gevolgen van wijzigingen en/of risico's gedurende de uitvoering van het werk.
- Toelichting: Ingeval van wijzigingen door de opdrachtgever en omstandigheden in de risicosfeer van de opdrachtgever liggen de consequenties bij de opdrachtgever. In het geval dat sprake is van een kritieke vertraging, geldt dit ook voor de consequenties in tijd. Echter het lijkt ook mogelijk dat de opdrachtnemer bij het doorvoeren van deze wijzigingen onvoldoende kan inschatten of er daadwerkelijk sprake is van tijdsconsequenties waardoor mogelijk een cumulatief effect ontstaat. Ook is in eerdere consultaties de suggesties gedaan om (meer) tijdsbuffers op te nemen in de planning om bijvoorbeeld een herfinanciering te voorkomen.
- Voorgenomen aanpak: De aanbestedende dienst nodigt u uit om suggesties te doen voor mogelijkheden om hiermee om te gaan. Wel vraagt zij zich af of dit aspect op voorhand uitputtend kan worden geregeld. Het gaat immers ook om openheid, vertrouwen en de bereidheid met elkaar in gesprek te gaan en tot een oplossing te komen. Tijdens de dialoog zal in ieder geval de verwachte of beoogde wijze van samenwerking worden geagendeerd.

c) Tijdbuffer ten behoeve van wijzigingen (vanuit opdrachtnemer)

- Vraagstuk: In eerdere overeenkomsten is er mogelijk in onvoldoende mate een tijdbuffer voorzien voor het opvangen van vertragingen van de opdrachtnemer zelf zonder over te moeten gaan tot een herfinanciering omdat de geplande beschikbaarheidsdatum niet wordt gehaald.
- Toelichting: Het lijkt voor opdrachtnemers lastig te zijn om tijdens de aanbesteding een volledig beeld te krijgen van risico's en de eventuele beheersmaatregelen. Vaak komen de planningsgevolgen pas tijdens de uitwerkingsfase in beeld. Het opnemen van (meer) tijdsbuffers in de planning kan eraan bijdragen om bijvoorbeeld een herfinanciering te voorkomen.
- Voorgenomen aanpak: De aanbestedende dienst nodigt u uit om suggesties te doen voor mogelijkheden om hiermee om te gaan. Wel vraagt zij zich af of dit aspect op voorhand uitputtend kan worden geregeld. Het gaat immers ook om openheid, vertrouwen en de bereidheid met elkaar in gesprek te gaan en tot een oplossing te komen. Tijdens de dialoog zal in ieder geval de verwachte of beoogde wijze van samenwerking worden geagendeerd.

#### 2.1.4. *Risicoverdeling; DBFMO-overeenkomst*

Binnen de DBFMO-overeenkomst zijn in ieder geval twee vaak terugkomende onderwerpen geïdentificeerd waarbij de opdrachtnemers onzekerheid ervaren. Het betreft de fluctuaties in de af te nemen dienstverlening en daarnaast betreft het de kortingen.

##### a) Fluctuaties in de af te nemen dienstverlening

- Vraagstuk: De fluctuaties in de af te nemen dienstverlening zijn voor een opdrachtnemer niet zonder meer voorspelbaar en beheersbaar. Daarnaast zijn de verwachtingen vanuit de gebruiker vaak niet in overeenstemming met gecontracteerde dienstverlening, waardoor de onderlinge relaties onnodig verstarren.
- Toelichting: De opdrachtnemer heeft geen zicht en/of invloed op de fluctuaties in de bezettingsgraad van een gebouw en de af te nemen dienstverlening. In het geval van de PPS KNM waar het gaat over een kazerne is dit nog uitdrukkelijker aan de orde. Daarom worden aannames gedaan in af te nemen dienstverlening en dat kan tijdens de aanbesteding leiden tot grote verschillen in de aannames tussen de gegadigden met als gevolg grote prijsverschillen tussen de inschrijvingen. Het kan ook leiden tot ongewenste situaties tijdens het gebruik door overschotten en/of tekorten en eventuele kortingen als gevolgen van gebreken. De aanbestedende dienst dient daarom tijdens de aanbesteding een overzicht te geven van de verwachte wisselingen en fluctuaties in de bezettingsgraad en de bandbreedte(n) die daarbij van toepassing zijn. Het afwijken van die uitgangspunten zou het risico moeten zijn van de opdrachtgever. Daarnaast zou de aanbestedende dienst al tijdens de voorbereiding van de aanbesteding de gebruiker dienen voor te bereiden op de toekomstige veranderingen in de dienstverlening.
- Voorgenomen aanpak: Voor de PPS KNM worden de wisselingen en fluctuaties in de bezettingsgraad en de bandbreedte(n) meegegeven als een uitgangspunt in de outputspecificatie. Het is ook onderwerp van gesprek tijdens de dialoog waaronder het voldoende ruimte geven aan maatwerk oplossingen.  
De aanbestedende dienst nodigt u uit om in te gaan op de voorgenomen aanpak en suggesties te doen voor mogelijkheden om hiermee om te gaan.

##### b) Kortingen

- Vraagstuk: Het regime van kortingen en hersteltijden is complex en niet altijd realistisch.
- Toelichting: De systematiek van kortingen en hersteltijden wordt door de aanbestedende dienst opgesteld vanuit het perspectief van een effectieve bedrijfsvoering van de gebruiker. De kwaliteitseisen blijken achteraf niet altijd in verhouding te staan met het gebrek of de daadwerkelijke overlast. In eerdere projecten is daarnaast gebleken dat de kortingen en hersteltijden zoals neergelegd in de overeenkomst niet in alle gevallen goed aansluiten op de bedrijfsvoering en dienstverlening van de opdrachtnemer.
- Voorgenomen aanpak: De kortingen en hersteltijden worden geagendeerd in de dialoog om daarmee prijsopdrijvende effecten van (te) hoge kortingen en/of niet realistische hersteltijden te voorkomen. Het regime van kortingen en hersteltijden wordt een generiek uitgangspunt voor alle gegadigden. De aanbestedende dienst nodigt u uit om in te gaan op de voorgenomen aanpak en suggesties te doen voor mogelijkheden om hiermee om te gaan.

## 2.2. Aanbestedingsprocedure

In het thema aanbestedingsprocedure gaat het om meerdere aspecten die op elkaar ingrijpen. Het betreft bijvoorbeeld de doorlooptijd van een PPS aanbesteding, het moment van gunning, de op te stellen producten en de te maken kosten enerzijds en de tegemoetkoming in de (ontwerp-)kosten anderzijds.

Het deelnemen aan een aanbesteding vraagt een grote inspanning van de marktpartijen terwijl niet alle gemaakte kosten worden vergoed. Dat uitgangspunt is ook van toepassing op een PPS aanbesteding waarbij veel kosten moeten worden gemaakt om tot een geldige inschrijving te komen. De hoge kosten komen voort uit een relatief lange doorlooptijd van de aanbesteding in combinatie met de gevraagde diepgang van uitwerking. In eerdere PPS aanbestedingen was er sprake van een maximale tegemoetkoming van € 1 M inclusief BTW mits er een geldige inschrijving werd gedaan.

De aanbestedende dienst wil voor de PPS KNM met meerdere gegadigden (in dit geval drie) de volledige aanbesteding doorlopen en deze afsluiten met een inschrijving met een gecommiteerde financiering van elke gegadigde. Deze aanpak is volgens de aanbestedende dienst nodig om de vraag te kunnen doorgronden, een goede aanbieding te kunnen doen en onzekerheden voor zowel de gegadigden als de aanbestedende dienst te beheersen. De praktijk leert ook dat veel gegadigden tijdens de dialoog een grote informatiebehoefte hebben en in gesprek willen over de interpretatie van de outputspecificatie en over de mogelijke oplossingen.

Voor de aanbesteding van de PPS KNM is de tegemoetkoming in de (ontwerp-)kosten daarom verhoogd en vastgesteld op € 2,5 M inclusief BTW voor elke gegadigde mits er sprake is van een geldige inschrijving.

Met het oog op het beperken van de transactiekosten voor de gegadigden zal in de uitvraag het aantal producten worden beperkt en tijdens de dialoog zal meer ruimte zijn voor de specifieke informatiebehoefte van afzonderlijke gegadigden.

Uit bovenstaande komt een drietal vraagstukken voort. Deze vraagstukken worden hierna behandeld.

- a) Deelname PPS aanbesteding en tegemoetkoming in de (ontwerp-)kosten
  - Vraagstuk: Het deelnemen aan een aanbesteding vraagt een grote inspanning van de marktpartijen terwijl niet alle gemaakte kosten worden vergoed. Dat kan leiden tot een beperkt aantal geïnteresseerden die willen of kunnen deelnemen aan een PPS aanbesteding.
  - Voorgenomen aanpak: De aanbestedende dienst wil het deelnemen aan de PPS KNM bevorderen door het uitkeren van een tegemoetkoming in de (ontwerp-)kosten van € 2,5 M inclusief BTW aan elke gegadigde die een geldige inschrijving doet, het beperken van de uit te vragen producten en het bieden van vrij in te vullen ruimte tijdens de dialoog. De aanbestedende dienst verwacht dat dit voldoende positieve prikkels zijn om deel te nemen aan de aanbesteding van de PPS KNM.  
De aanbestedende dienst nodigt u uit om in te gaan op de voorgenomen aanpak en suggesties te doen voor mogelijkheden om hiermee om te gaan.

- b) Reductie transactiekosten en eerdere gunning door inzetten 2-fasen aanbesteding
- Vraagstuk: Het deelnemen aan een PPS aanbesteding vraagt van elke gegadigde een forse inspanning in kennis en kunde, tijd en geld.
  - Toelichting: De hoge transactiekosten en het grote en langdurige beslag op de kennis en kunde maken dat gegadigden kritisch kijken naar de winkansen in een aanbesteding. Een mogelijkheid om aan genoemde punten tegemoet te komen is om eerder tot gunning te komen. Als voorbeeld daarvan kan de 2-fasen aanbesteding worden aangehaald. Doorgaans wordt de noodzaak voor die 2-fasen systematiek gedreven door een technische complexiteit die tijdens de periode van een aanbesteding niet kan worden uitgediept door partijen waardoor een onrealistisch risicoprofiel ontstaat.
  - Voorgenomen aanpak: De aanbestedende dienst stelt dat van voornoemde technische complexiteit in de PPS KNM geen sprake is en dat een 2-fasen systematiek daarom niet aan de orde is. De aanbestedende dienst is benieuwd op (andere) welke wijze(n) en met oog voor de uitgangspunten genoemd onder 2.2 tot lagere transactiekosten en/of een kortere doorlooptijd van de aanbesteding kan worden gekomen en nodigt u uit om suggesties te doen voor mogelijkheden om hiermee om te gaan.
- c) Reductie transactiekosten door debt funding competitie
- Vraagstuk: Het deelnemen aan een PPS aanbesteding inclusief een gecommiteerde financiering vraagt van elke gegadigde een forse (financiële) inspanning.
  - Toelichting: Het uitgangspunt bij een PPS aanbesteding dat elke inschrijving is voorzien van een gecommiteerde financiering geeft zekerheid voor de opdrachtgever, de opdrachtnemer en de financiers. Om daartoe te komen wordt van elke gegadigde en van veel partijen die aan elke gegadigde gelieerd zijn een forse (financiële) inspanning gevraagd. Inmiddels is het verkrijgen van de financiering een proces waar zowel vanuit de gegadigden als de aanbestedende dienst goed zicht op is. Vanuit dat perspectief is een alternatief scenario mogelijk; het gezamenlijk organiseren van een debt funding competitie door de aanbestedende dienst en de geselecteerde gegadigde die de beste inschrijving heeft gedaan. Hiermee zou de eis van een gecommiteerde financiering waar elke gegadigde als onderdeel van zijn inschrijving aan dient te voldoen kunnen komen te vervallen.
  - Voorgenomen aanpak: De aanbestedende dienst wil meer zicht krijgen op de overwegingen, voordelen en nadelen in het geval een gecommiteerde financiering niet als eis bij inschrijving opgenomen wordt en in plaats daarvan een debt funding competitie georganiseerd wordt met de geselecteerde gegadigde en nodigt u uit om suggesties te doen voor mogelijkheden om hiermee om te gaan.

Daarnaast zijn partijen zoals ook al aan het begin van dit hoofdstuk is aangegeven uitgenodigd om ook onderwerpen aan te dragen (met betrekking tot de aanpak, aanbesteding of realisatie van de PPS KNM) die vanuit het perspectief van de opdrachtnemer in eerdere PPS aanbestedingen onvoldoende aandacht hebben gekregen en/of gezien de huidige marktomstandigheden en/of mogelijke toekomstige ontwikkelingen.

### 3. Proces: Reactie op de thema's en vraagstukken

De geïnteresseerde partijen konden op twee manieren een reactie geven op de thema's (of onderdelen daarvan). Allereerst door het geven van een schriftelijke reactie en daarnaast door het melden van de belangstelling voor een gesprek met een vertegenwoordiging van de Staat. Tijdens een gesprek kon nader worden ingegaan op de thema's. Die gesprekken zijn met elke partij afzonderlijk gevoerd.

#### 3.1. **Reactietermijnen**

De termijn om belangstelling voor een gesprek aan te geven liep tot en met 26 april 2023.

De reactietermijn voor het geven van een schriftelijke reactie stond open tot en met 15 mei 2023.

#### 3.2. **Overige aspecten**

Bij aankondiging van de marktconsultatie is gemeld dat het kenbaar maken van belangstelling voor een gesprek, het deelnemen aan een gesprek en/of een schriftelijke reactie op de thema's geenszins leidt tot een voorkeurspositie op welke wijze dan ook bij de toekomstige aanbesteding van de PPS KNM.

Dit verslag van de verdiepende marktconsultatie is voor iedereen beschikbaar. De resultaten van de gesprekken en de ontvangen schriftelijke reacties zijn geanonimiseerd opgenomen.

## 4. Uitkomsten verdiepende marktconsultatie

Het Rijksvastgoedbedrijf en Defensie hebben de verdiepende marktconsultatie als open en positief ervaren en waarderen de gegeven ruimte voor dynamiek en reflectie. Ook is er waardering voor de informatie die vrijwillig is gedeeld. Het laat zien dat samen vanuit een context van vertrouwen en meer gemeenschappelijkheid naar mogelijkheden en kansen wordt gezocht. Het Rijksvastgoedbedrijf wenst vanuit een gezamenlijke ambitie met de markt de randvoorwaarden te scheppen en drempels weg te nemen om een succesvolle PPS KNM mogelijk te maken. In dit verslag is een veelheid aan vragen en aanbevelingen opgenomen die noch door alle partijen zijn onderschreven noch uitsluiten dat er tegenovergestelde inzichten mogelijk zijn over de juiste en/of voorgestelde aanpak.

De uitkomsten van de marktconsultatie zijn weergegeven in de vorm van vragen en aanbevelingen waarmee de aanbestedende dienst verder aan de slag gaat.

### 4.1. Reacties

Er zijn acht schriftelijke reacties op de vraagstukken en thema's ontvangen en met twaalf bedrijven zijn op respectievelijk 17, 24 en 25 mei 2023 individuele gesprekken gevoerd.

### 4.2. Samenvatting uitkomsten

#### 4.2.1. *Risicoverdeling; Locatie*

Met de NUL-situatie wordt kort samengevat het volgende bedoeld: Het projectgebied is onderzocht en eventuele beperkingen en/of belemmeringen zijn weggenomen of gedocumenteerd voor zover dit betrekking heeft op de gebiedsdelen waar bouwen is toegestaan. Daarnaast wordt aangegeven waar bouwen (dit betreft gebouwen, infrastructuur en terreininrichting) mogelijk is en welke situatie daar mag worden verwacht. Daarnaast zijn er gebiedsdelen waar niet of slechts in beperkte mate en/of onder voorwaarden bouwwerkzaamheden mogen of kunnen plaatsvinden (bijvoorbeeld ter plaatse van – bestaande – natuur). Het gebied waarvan wordt aangegeven dat bouwen mogelijk is heeft meer dan voldoende omvang om de volledige opgave te kunnen realiseren.

De voorgenomen aanpak met de realisatie van een NUL-situatie geeft een goed uitgangspunt. Het risicoprofiel voor de opdrachtnemer wordt beperkt met het creëren van een NUL-situatie en een duidelijke demarcatie tussen de verantwoordelijkheid van de opdrachtgever en die van de opdrachtnemer.

Bijvoorbeeld als er in het gebied waarvan wordt aangegeven dat bouwen mogelijk is desondanks sprake is van een afwijkende situatie zijn de gevolgen en risico's voor rekening van de opdrachtgever. In de marktconsultatie is door de marktpartijen aangegeven dat het belangrijk is om de uitgangspunten en voorwaarden met betrekking tot de NUL-situatie zorgvuldig in beeld te brengen (wat zijn op een bepaalde plek de uitgangspunten en de eventuele beperkingen) en deze bij de aankondiging van de aanbesteding te verstrekken, toe te lichten en in deze fase ook in te gaan op de vragen en/of opmerkingen over eventuele onduidelijkheden met betrekking tot de NUL-situatie.

Ook is aan de aanbestedende dienst meegegeven om er zorg voor te dragen dat alles wat nodig is aanwezig is, zoals bijvoorbeeld stroom.

Ten slotte is een vraag gesteld over de eventuele waardering door de opdrachtgever van het behoud van bepaalde gebouwen en/of landschapselementen op de locatie. De opdrachtgever zal in de outputspecificatie en de beschrijving van de NUL-situatie aangeven welke gebouwen en/of landschapselementen hergebruikt moeten worden en welke, naar keuze van de opdrachtnemer eventueel herbestemd mogen worden. Ook zal daarbij de waardering van het facultatieve herbestemmen worden aangegeven.

**Conclusie:** De beschreven aanpak, met het realiseren van de NUL-situatie, zal het risicoprofiel voor de opdrachtnemer beperken. Het geven van inzicht hierover zowel bij aankondiging als tijdens de aanbesteding is eveneens nodig om het voor opdrachtnemer mogelijk te maken om zich vooraf een goed beeld te kunnen vormen van het (beperkte) risicoprofiel. Het bouwen buiten het gebied waarvan de aanbestedende dienst bij voorbaat aangeeft dat bouwen mogelijk is komt volledig voor rekening en risico van de opdrachtnemer.

#### 4.2.2. *Risicoverdeling; Ruimtelijk-planologische aspecten*

De aanpak die de aanbestedende dienst voor ogen staat houdt in dat de aanbestedende dienst ervoor zorgt dat er vóór inschrijving een onherroepelijk bestemmingsplan is. Het werken op basis van een vastgesteld (maar nog niet onherroepelijk) bestemmingsplan wordt mogelijk geacht mits er geen voorlopige voorziening is gevraagd. Als er desondanks sprake is van een afwijkende situatie komen de risico's en gevolgen voor rekening van de opdrachtgever. Met deze voorgenomen aanpak wil de aanbestedende dienst het risicoprofiel voor de opdrachtnemer beperken.

De ruimtelijk-planologische aspecten hebben betrekking op de ruimtelijke inpassing via een bestemmingsplan en op het vergunningenproces. Op beide aspecten wordt nader ingegaan.

- a) Ruimtelijke inpassing: De marktpartijen hebben tijdens de gesprekken gevraagd om de aanpak en uitgangspunten met betrekking tot de ruimtelijke inpassing zorgvuldig in beeld te brengen. De haalbaarheid van het project c.q. ruimtelijke inpassing in relatie tot de stikstofproblematiek in Nederland is punt van aandacht voor meerdere partijen. De onzekerheid over (de duur van) een eventuele vertraging als gevolg van de stikstofproblematiek en de daarmee gemoeide inspanning om een tender- en/of realisatieteam in stand te houden zijn (te) groot. Hoewel de aanbestedende dienst heeft aangegeven dat partijen tegen dit risico worden beschermd geeft de voorgenomen aanpak nog onvoldoende comfort en zekerheid.

De uitgangspunten en aanpak voor de mogelijke scenario's rondom het bestemmingsplan en de gevolgen daarvan voor de aanbesteding en/of de opdrachtnemer worden in ieder geval bij aankondiging toegelicht.

**Conclusie:** De aanpak voor de ruimtelijke inpassing met de uitgangspunten en voorwaarden kan het risicoprofiel voor de opdrachtnemer beperken. Het geven van inzicht hierover zowel bij aankondiging als tijdens de aanbesteding is eveneens nodig om het risicoprofiel voor de opdrachtnemer beperken. In het bijzonder is vooraf inzicht gewenst in de werkwijze als er tijdens de dialoog of bij gunning nog geen sprake is van een onherroepelijk bestemmingsplan, bijvoorbeeld welke maatregelen neemt de aanbestedende dienst om dit risico, dan wel de impact van het risico te beheersen.

De aanbestedende dienst zal een aantal scenario's rondom het bestemmingsplan tijdens de aanbesteding nader uitwerken. Dat is nodig om de risico's en gevolgen voor de gegadigden tijdens de aanbesteding te minimaliseren. De aanbestedende dienst neemt dit mee in de voorbereiding van de aanbesteding en zal dit bij aankondiging toelichten.

- b) Vergunningen: Uitgangspunt is dat de (omgevings-)vergunningen op het gebied van milieu, natuur en de procesgebonden vergunningen van de gebruiker door de opdrachtgever zullen worden verkregen. De opdrachtnemer moet alle andere voor de werkzaamheden benodigde vergunningen verkrijgen. Om deze taak beheerst te kunnen uitvoeren is actieve betrokkenheid vooraf en na gunning vanuit de opdrachtgever noodzakelijk. De aanbestedende dienst dient deze demarcatie te verduidelijken en oog te hebben voor de beperkte bestuurlijke invloed die een opdrachtnemer heeft bij het bevoegd gezag. Dat vraagt in ieder geval om een vroegtijdige voorbereiding van de procedures rondom de vergunningen door opdrachtgever en het, na gunning, gezamenlijk optrekken van opdrachtnemer en opdrachtgever. De aanpak op dit onderwerp vraagt tijdens de aanbesteding uitleg en toelichting en kan ook bij de aankondiging van de aanbesteding al worden benoemd.

**Conclusie:** De aanpak van de vergunningen zal het risicoprofiel voor de opdrachtnemer beperken. Het geven van inzicht hierover zowel bij aankondiging als in ieder geval tijdens de aanbesteding is eveneens nodig om het risicoprofiel voor de opdrachtnemer (verder) te beperken.

#### 4.2.3. *Risicoverdeling; Tijdbuffers*

Het bespreken van de tijdbuffers heeft tot meer inzicht geleid in de vraagstukken waarmee de opdrachtnemers te maken hebben.

Het voorafgaand aan de marktconsultatie gemaakte onderscheid tussen de tijdbuffer ten behoeve van wijzigingen vanuit opdrachtgever en de tijdbuffer ten behoeve van wijzigingen vanuit opdrachtnemer is in de gesprekken niet uitdrukkelijk aan de orde geweest. In dit eindverslag is het onderscheid tussen de tijdbuffer ten behoeve van wijzigingen door de opdrachtgever of door de opdrachtnemer niet meer gemaakt.

#### *Uitwerking en realisatie*

Naast de factor tijd speelt ook de factor geld een rol wanneer er sprake is van verstoringen in het proces van uitwerking en uitvoering. Van de partijen die deel uitmaken van een consortium hebben vooral de bouwuitvoerende partijen te maken met de gevolgen van de verstoringen. Naast de onvoorziene kosten voor uitwerking en uitvoering worden ook de contractuele gevolgen zoals de extra financieringskosten doorbelast naar de bouwuitvoerende partijen. Dat leidt op voorhand tot veel discomfort rondom nieuwe aanbestedingen.

De maatregelen die kunnen worden toegepast gaan over het opnemen van buffers in tijd ten behoeve van de uitwerking en/of ten behoeve van de uitvoering. Van belang daarbij is dat geborgd wordt dat er sprake is van dezelfde uitgangspunten voor alle gegadigden. Daarnaast is gesproken over het vervangen van de eenmalige (prestatie)betalingen bij Beschikbaarheid en Voltooing door een aantal betalingen tijdens de uitvoeringsfase gekoppeld aan de voortgang van de bouw, om financieringskosten in geval van vertragingen (voor een klein deel) te beperken. Het punt van de eenmalige betalingen wordt verder uitgewerkt onder 4.2.5 sub c.

De haalbaarheid van de planning dient tijdens de aanbesteding te worden besproken. Uitgangspunten voor de planning zijn dat er sprake is van een haalbare planning, ruimte voor onvoorziene aspecten en ruimte voor een opdrachtnemer. Bij het bespreken van de planning tijdens de dialoog dient er aandacht te zijn voor de onzekerheden van de gegadigden omdat zij nog niet alles (hebben) kunnen overzien. De tijdbesteding tijdens de aanbesteding zal in alle gevallen beperkt zijn en niet kunnen voorkomen dat onderwerpen niet, onvoldoende of onverhoopt verkeerd worden opgepakt.

Om aan beide voornoemde punten tegemoet te komen zou een tijdbuffer kunnen helpen. Daarbij wordt opgemerkt dat een tijdbuffer financiële consequenties heeft die door opdrachtgever moeten worden meegenomen in haar beschikbare budget. Met het opnemen van een tijdsbuffer kan een belangrijk ongemak na de gunning – voor een belangrijk deel – worden weggenomen en hebben partijen bij inschrijving meer comfort en zekerheid.

Het al dan niet verplichten om een tijdbuffer op te nemen, om daarmee ook de vergelijkbaarheid van de inschrijvingen te borgen, is een punt dat nadere uitwerking behoeft.

Ten aanzien van de vraagstukken over de tijdbuffer rondom de geplande beschikbaarheidsdatum wordt opgemerkt dat op basis van het voorgaande aanknopingspunten zijn geboden om dit verder uit te werken. Het gaat dan onder andere over de toepasbaarheid, de werkingssfeer en de mogelijke interventies door opdrachtgever en/of opdrachtnemer.

#### Wijzigingen

De DBFMO-systematiek is weliswaar duidelijk over de gevolgen van een wijziging, echter in de praktijk is het voor opdrachtnemers lastig om alle aspecten rondom een wijziging volledig in beeld te krijgen. Omdat de gevolgen van een wijziging niet in alle gevallen (kunnen) worden overzien kan dat voor een opdrachtnemer - onbedoeld - leiden tot financieel nadeel. De gevolgen van de wijziging voor bijvoorbeeld de planning en daarmee de financiering (denk aan bijkomende financieringskosten en/of tijd vanwege de wijziging) blijken in veel gevallen moeilijk vooraf te doorgronden. Dergelijke gevallen vragen begrip voor elkaars positie en tijd om tot een volledig overzicht van de gevolgen van een wijziging te komen.

Het tijdens de aanbesteding niet volledig kunnen overzien van de opgave, het onvoldoende in beeld krijgen van de risico's en de gevolgen daarvan voor de prijs en de kwaliteit geven zorgen bij de opdrachtnemers. Vanuit die constatering is er behoefte om na de gunning tijd te hebben om de punten verder uit te werken en eventueel onjuiste aannames tijdens de aanbesteding tijdig voor de realisatie te signaleren en te mitigeren.

**Conclusie:** Het opnemen van tijdbuffers rondom de uitwerking van het ontwerp en/of de realisatie werkt positief in de risicoperceptie van gegadigden.

De aanbestedende dienst neemt dit punt mee voor verdere uitwerking. De uiteindelijk gekozen aanpak zal bij de aankondiging worden toegelicht.

Het omgaan met wijzigingen doet een appèl op begrip voor elkaars positie en tijd om tot een volledig overzicht van de gevolgen van een wijziging te komen.

#### 4.2.4. *Risicoverdeling; DBFMO-overeenkomst*

De voorgenenomen aanpak met de risicoverdeling op de vaak terugkerende punten uit de DBFMO-overeenkomst (de fluctuaties in de af te nemen dienstverlening en de kortingen) geeft een goed uitgangspunt. Het risicoprofiel voor de opdrachtnemer kan daarmee worden beperkt. Op beide aspecten wordt nader ingegaan.

- a) Fluctuaties in de af te nemen dienstverlening: De uitgangspunten worden zo helder mogelijk vastgesteld. Van invloed op fluctuaties in de dienstverlening is voor welke functionarissen een screening nodig is, welke eisen gesteld worden aan gebouwen die – tijdelijk – niet in gebruik zijn en hoe wordt omgegaan met kortingenregimes als er buiten de bandbreedtes gewerkt wordt. Ook is er een voorstel gedaan om met een open boek methode te werken; fluctuaties kunnen dan zo helder mogelijk afgeprijsd en verrekend worden.
- Ook de mee te geven bandbreedte(s) dienen eenduidig te zijn. Daarnaast dient er aandacht te zijn voor de (on)mogelijkheden van een opdrachtnemer om te kunnen anticiperen op de fluctuaties (afspraken over tempo en omvang van opschalen en afschalen en/of het meegeven van staffels in plaats van bandbreedtes), voor de verrekening van de verschillen gedurende het jaar (zien vanuit een jaarcyclus of bijvoorbeeld een maandelijkse periode) en voor bijvoorbeeld het uitgangspunt van goed werkgeverschap. Het gaat dan zowel om tijdigheid als om continuïteit. Deze uitgangspunten kunnen onzekerheden wegnemen en daarnaast kunnen gegadigden zich beter onderscheiden op basis van hun eigen bedrijfsmodel.
- Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat het gaat om dienstverlening over de hele kazerne; er zal geen sprake zijn van (gedeeltelijke) afsluiting van gebouwen bij een lage bezetting.

**Conclusie:** De fluctuaties in de dienstverlening vragen duidelijke uitgangspunten bijvoorbeeld over de gehanteerde bandbreedte en snelheid van anticiperen op fluctuaties. Daarnaast kan het bieden van ruimte voor een opdrachtnemer om aan te sluiten bij het eigen bedrijfsmodel leiden tot meer creativiteit in de aanbidding.

De aanbestedende dienst neemt dit mee in de voorbereiding van de aanbesteding. Dit thema is in ieder geval onderwerp van gesprek tijdens de dialoog.

- b) Kortingen (tijdens de looptijd van de DBFMO-overeenkomst): De te hanteren herstellijden en kortingen dienen aan te sluiten bij de uitgangspunten en het proces van de gebruiker: de eisen, herstellijden en kortingen moeten reëel en haalbaar zijn. Daarmee kunnen oneigenlijke prikkels het beste worden voorkomen. Dit laat onverlet dat stevige kortingen en korte herstellijden nodig worden geacht om bijvoorbeeld storingen met betrekking tot veiligheid & gezondheid en wet- & regelgeving en de belangrijkste gebruikersprocessen te voorkomen. In die gevallen is het mogelijk om door het adequaat treffen van tijdelijke maatregelen in een ander (lager) regime van een korting te komen. Vervolgens zijn er dan langere herstellijden mogelijk.
- Tijdens de gesprekken is de suggestie gedaan om een verplichte testperiode van bijvoorbeeld 6 maanden te hanteren om het gebouw te testen (de opdrachtnemer wil geen kortingen/boetes van zowel de opdrachtgever als de financier).
- Verder is meegegeven dat ook een systematiek zou kunnen worden overwogen om bij goed presteren een – fictieve – bonus te ontvangen die vervolgens kan worden verrekend met incidentele kortingen. Deze methode vraagt dat bonus en

korting op enige wijze met elkaar in verband staan en dat opdrachtnemer en opdrachtgever hiermee kunnen omgaan.

**Conclusie:** De hersteltijden en kortingen dienen aan te sluiten bij de uitgangspunten en het proces van de gebruiker (reëel en haalbaar). De aanbestedende dienst neemt dit mee in de voorbereiding van de aanbesteding. Dit thema is in ieder geval onderwerp van gesprek tijdens de dialoog.

Het hanteren van een systematiek van een – fictieve – bonus wordt niet onderzocht omdat de DBFMO-systematiek volgens de aanbestedende dienst voldoende mogelijkheden geeft om te anticiperen op prestatie en beschikbaarheid.

#### 4.2.5. *Risicoverdeling: Overige aspecten*

- a) **Indexering:** De risicoverdeling als gevolg van de (on)voorspelbaarheid van leveringen en prijswijzigingen was weliswaar niet geagendeerd als een te bespreken onderwerp maar het onderwerp is wel door meerdere partijen aan de orde gesteld. Het indexeren van de Capex lijkt het risicoprofiel voor de opdrachtnemer te beperken. Deze aanpak wordt momenteel gehanteerd door de aanbestedende dienst (FAIR regeling). Omdat deze regeling per eind 2023 eindigt zal de aanbestedende dienst nagaan op welke wijze het principe van indexeren van de Capex zal worden verankerd in de aanbesteding. Naast het indexeren van de Capex is ook aandacht gevraagd voor (de wijze van) indexeren in de exploitatiefase en de mate waarin deze indexering aansluit bij de door opdrachtnemer ervaren prijsstijgingen.

**Conclusie:** Het indexeren van de Capex lijkt het risicoprofiel voor de opdrachtnemer te beperken.

De aanbestedende dienst zal dit uitgangspunt hanteren voor de aanbesteding. Dit thema is ook onderwerp van gesprek tijdens de dialoog.

De wijze van indexeren gedurende de exploitatiefase zal tevens worden gezien door de aanbestedende dienst in de voorbereiding van de aanbesteding.

- b) **Limitatieve opsomming risico's:** De DBFMO systematiek wordt gekenmerkt door een limitatieve opsomming in de overeenkomst van risico's voor de opdrachtgever. Deze systematiek is weinig aantrekkelijk voor gegadigden. Meerdere partijen roepen op om de systematiek om te draaien: Geef een limitatieve opsomming van de risico's voor de opdrachtnemer. Op dit moment is, in ieder geval voor de aanbestedende dienst, niet duidelijk wat de gevolgen hiervan zijn. Dit punt vraagt nadere uitwerking.

**Conclusie:** De aanbestedende dienst zal nagaan of en zo ja op welke wijze tegemoet kan worden gekomen aan het bezwaar van de limitatieve opsomming in de overeenkomst van risico's voor de opdrachtgever. Dit zal bij aankondiging en in ieder geval tijdens de dialoog onderwerp van gesprek zijn.

- c) **Eenmalige betalingen:** De DBFMO systematiek gaat nu uit van eenmalige betalingen bij Beschikbaarheid en bij Voltooiing. Deze mijlpalen zijn daardoor tegelijkertijd gekoppeld aan de risicovolle momenten in de financiering (aflossing van specifieke faciliteiten bijvoorbeeld). In het tijdsgewricht van de vorige generatie PPS projecten (tot medio 2015) was dat een goed toepasbare maatregel.

In een aantal vroege PPS projecten is de systematiek gehanteerd dat tijdens de uitvoeringsfase betalingen worden gedaan die zijn gekoppeld aan de voortgang van de bouw. Met de huidige marktomstandigheden zou het overgaan tot – meerdere – betalingen tijdens de uitvoeringsfase ertoe kunnen leiden dat het risicoprofiel op dit onderdeel voor met name de uitvoerende partijen wordt beperkt. Dit punt vraagt nadere uitwerking.

**Conclusie:** De aanbestedende dienst erkent dat de werkwijze met forse eenmalige betalingen bij Beschikbaarheid en bij Voltooiing mogelijk een te zwaar sturingsmiddel is. In dat kader zal zij nagaan of een aantal eenmalige betalingen kunnen worden gekoppeld aan de voortgang van de bouw. Het resultaat zal al bij aankondiging bekend zijn.

- d) **Projectfinanciering:** De DBFMO systematiek heeft als uitgangspunt dat de opdrachtnemer risicodragend is ten aanzien van het ontwerp en de realisatie enerzijds en de beschikbaarheid en de prestaties anderzijds. Dat uitgangspunt houdt tegelijkertijd in dat wanneer er sprake is van een niet conforme oplossing en/of maatregel niet voldaan wordt aan de eisen in de overeenkomst zowel de (financiële) gevolgen daarvan in de vorm van kortingen als de gevolgen van de verstoring van de financiering voor rekening en risico komen van de opdrachtnemer. In de gesprekken voor de verdiepende marktconsultatie is dat laatste geduid als een multiplier effect (de cumulatie van voor de boetes en/of kortingen) en wordt dat effect bestempeld als ongewenst en onevenredig groot (het consortium wordt al genoeg gestraft).

Dat effect gaat niet samen met een bedrijfsvoering en risicoperceptie zoals die door veel van de uitvoerende partijen (zoals aannemers) wordt voorgestaan. De door de aanbestedende dienst beoogde aanpak is erop gericht om de risico's wezenlijk te verkleinen, echter de kans dat er iets misgaat (en de gevolgen daarvan) wordt niet volledig weggenomen. Noch de maatregelen van eenmalige betalingen tijdens de bouw noch het voorzien in een tijdbuffer na gunning kunnen die kans elimineren.

De aanbestedende dienst onderzoekt daarom op welke wijze verdergaand aan het bezwaar tegemoet kan worden gekomen. Dit gebeurt met inachtneming van de aanbevelingen uit de Evaluatie DBFMO-contract bij huisvestingsprojecten van het Rijksvastgoedbedrijf van december 2022. De DBFMO systematiek is daarin geduid als een goede contractvorm mits de risico's een beperkt risicoprofiel opleveren en er maatregelen zijn om in te spelen op de risico's. De mogelijkheden die onderzocht worden zijn bijvoorbeeld het beperken van de omvang van de projectfinanciering en/of het hanteren van een risicovoorziening. Dat laatste zou bijvoorbeeld tijdens de aanbesteding voor elke gegadigde moeten worden besproken zonder partijen ten opzichte van elkaar in een meer voordelige positie te brengen, waarbij de aanbestedende dienst zal moeten borgen dat er een level playing field blijft bestaan.

#### 4.2.6. *Aanbestedingsprocedure*

In het thema aanbestedingsprocedure ging het om meerdere aspecten die op elkaar ingrijpen zoals de doorlooptijd van een PPS aanbesteding, het moment van gunning, de op te stellen producten en de te maken kosten enerzijds en de tegemoetkoming in de (ontwerp-)kosten anderzijds.

Het bespreken van deze aspecten heeft tot meer inzicht geleid in de vraagstukken waarmee de opdrachtnemers te maken hebben. Het op voorhand duidelijk hebben van de planning van de aanbesteding, de te leveren producten en vrije ruimte voor het agenderen van gespreksonderwerpen leiden ertoe dat een gegadigde de inspanningen voor de aanbesteding kan optimaliseren en daarmee de kosten kan beperken. Het gaat hierbij om zowel nut en noodzaak van producten als de diepgang ervan. Daarnaast wil de aanbestedende dienst op deze wijze tegemoet te komen aan de specifieke behoefte(n) van elke gegadigde om bijvoorbeeld dieper in te gaan op een bepaald onderwerp. In voorgaande aanbestedingen is geconstateerd dat de individuele behoeften, ondanks dezelfde opgave, sterk uiteenliepen. Verstoringen tijdens de aanbesteding leiden met name tot extra c.q. onvoorziene kosten omdat het tenderteam haar werkzaamheden voortzet.

De vraagstukken over de aanbestedingsprocedure van de PPS KNM hebben uiteenlopende reacties opgeleverd. Daardoor is er niet altijd sprake van een eenduidig beeld over de te hanteren uitgangspunten en aanpak. Desondanks zijn er waardevolle suggesties en verbetervoorstellen gedaan waarmee de aantrekkelijkheid van deelname aan de aanbesteding kan worden verbeterd.

Het uitgangspunt dat de volledige aanbesteding van de PPS KNM met drie gegadigden wordt doorlopen en afgesloten met een inschrijving met een gecommiteerde financiering van elke gegadigde lijkt goed toepasbaar.

De haalbaarheid van de planning vraagt ten eerste een goede voorbereiding van de aanbestedende dienst (haalbare planning, ruimte voor onvoorziene aspecten en ruimte voor een opdrachtnemer). Ten tweede dient de planning tijdens de aanbesteding te worden besproken. Daarbij dient er dan aandacht te zijn voor de onzekerheden van de gegadigden omdat zij nog niet alles (hebben) kunnen overzien. De tijdbesteding tijdens de aanbesteding zal in alle gevallen beperkt zijn en niet kunnen voorkomen dat onderwerpen niet, onvoldoende of onverhoopt verkeerd worden opgepakt.

Om aan beide voornoemde punten tegemoet te komen zou een tijdbuffer kunnen helpen. Zie ook hetgeen hierover is beschreven onder paragraaf 4.2.3.

Naast het niet volledig kunnen overzien en uitwerken tijdens de aanbesteding zou dat ook kunnen leiden tot risico's in de prijsvorming. Vanuit de financier wordt er gestuurd op discipline bij het consortium c.q. de aannemer hetgeen (in vrijwel alle gevallen) ook tot gevolg heeft dat bij tekortkoming naast het consortium c.q. de aannemer naast de eigen kosten ook de extra financieringskosten, boetes en/of kortingen moet dragen. Zie ook hetgeen hierover is beschreven onder paragraaf 4.2.3.

Ten aanzien van de drie vraagstukken rondom de aanbestedingsprocedure (tegemoetkoming in de (ontwerp)-kosten, 2-fasen aanbesteding en debt funding competitie) wordt het volgende opgemerkt.

Zoals eerder is vermeld hebben de vraagstukken over de aanbestedingsprocedure van de PPS KNM uiteenlopende reacties opgeleverd. Daardoor is er niet altijd sprake van een eenduidig beeld over de te hanteren uitgangspunten en aanpak.

a) Deelname PPS aanbesteding en tegemoetkoming in de (ontwerp-)kosten:

Het bedrag voor de tegemoetkoming in de (ontwerp-)kosten is gebaseerd op een tegemoetkoming in ongeveer 50% van de te maken kosten voor het deelnemen aan de aanbesteding (de tijdbesteding, de te maken kosten en te leveren producten). De reacties op het voorstel over de tegemoetkoming in de (ontwerp)kosten (€ 2,5 M inclusief BTW voor elke gegadigde mits er sprake is van een geldige inschrijving) lopen sterk uiteen. Tijdens de gesprekken is aangegeven dat de gegadigden, naast de inschrijvingsproducten voor de aanbestedende dienst, ook producten dienen te leveren ten behoeve van de beoordeling van de financierbaarheid. De omvang en diepgang daarvan gaan meestal verder dan hetgeen door de aanbestedende dienst wordt gevraagd. De kosten voor die producten zijn voor een gegadigde slechts in beperkte mate te beïnvloeden.

**Conclusie:** Naast de inschrijvingsproducten voor de aanbestedende dienst dienen de gegadigden ook producten te leveren ten behoeve van de beoordeling van de financierbaarheid. De kosten voor daarvan zijn voor een gegadigde slechts in beperkte mate te beïnvloeden. De aanbestedende dienst kijkt naar (het beperken van) de aan te leveren producten tijdens de dialoog en bij inschrijving om op die wijze de tenderkosten voor de gegadigde beperkt te houden.

De aanbestedende dienst ziet vooralsnog geen aanleiding om het bedrag van de tegemoetkoming in de (ontwerp)kosten (€ 2,5 M inclusief BTW) aan te passen.

b) Reductie transactiekosten en eerdere gunning door inzetten 2-fasen

aanbesteding: De reacties op het vraagstuk over het inzetten van een 2-fasen aanbesteding lopen sterk uiteen. Partijen geven aan dat de technische complexiteit beperkt is, maar dat de complexiteit van de opgave ingegeven wordt door de bouwlogistieke opgave. Die complexiteit komt voort uit de grote diversiteit en omvang in werken (gebouwen, infrastructuur en terreininrichting). Dat heeft invloed op de inspanning tijdens de aanbesteding en na gunning op de uitwerking en uitvoering. Omdat niet alle maatregelen en risico's tijdens de aanbestedingsfase kunnen worden overzien vanwege de omvang en mate van detaillering is er na gunning vooral behoefte aan voldoende tijd voor uitwerking met eventuele buffers voor het opvangen van onvoorziene gebeurtenissen. Wanneer de uitwerkingsfase (uitwerking ontwerp en bouwvoorbereiding) goed kan worden doorlopen leidt dat tot een relatief soepel uitvoeringsproces. Het kunnen overzien van alle maatregelen en risico's in tijd en geld vraagt om buffers in tijd na de gunning (tijdens de uitwerking van het ontwerp). Overwegingen om voor dit project toch een 2-fasen aanbesteding in te zetten zijn gelegen in het beperken van de transactiekosten (in de aanbestedingsfase) en het beperken van risico's voor de gegadigden.

Ten aanzien van een 2-fasen aanbesteding is opgemerkt dat het eerdere moment van gunning ingeval van een 2-fasen aanbesteding slechts voor een deel van de partijen vertrouwen en zekerheid geeft. Voor de aanbestedende dienst geldt dan dat er in ieder geval meer onzekerheid is in de fase na gunning omdat niet alle aspecten tijdens de aanbesteding aan de orde zijn geweest.

Tenslotte is meegegeven dat geïnteresseerde partijen ook kijken naar de winkansen (hoeveel gegadigden en tegen welke kosten meedoen aan de aanbesteding), het risicoprofiel en het perspectief op andere (grote) werken om te bepalen of zij deel willen nemen aan de aanbesteding.

**Conclusie:** De complexiteit van het project wordt ingegeven door de bouwlogistiek vanwege de grote diversiteit en omvang in werken. Die complexiteit vraagt in de uitwerkingsfase (na de gunning) voldoende tijd en ruimte voor het verwerken van (nieuwe) inzichten. Dit punt zal door de aanbestedende dienst in de voorbereiding van de aanbesteding worden meegenomen.

De aanbestedende dienst ziet dat een 2-fasen aanbesteding een oplossing biedt voor vraagstukken zoals het beperken van transactiekosten en risico's voor de gegadigden en de inspanning zoveel mogelijk naar de periode na gunning verleggen. Echter de kans op het verkrijgen van zekerheid over de inschrijvingen wordt bij de 2-fasen aanpak aanzienlijk lager ingeschat. De aanbestedende dienst ziet daarom op dit moment geen aanleiding voor het hanteren van een 2-fasen aanbesteding. Het bieden van een perspectief op een aantrekkelijk project en het beperken van de inspanning van gegadigden gedurende de aanbestedingsprocedure zullen door de aanbestedende dienst in de voorbereiding van de aanbesteding worden meegenomen.

- c) Reductie transactiekosten door debt funding competitie: De reacties op het vraagstuk over nut en noodzaak van een debt funding competitie geven voornamelijk aan dat het weinig (financieel) effect sorteert. Daarnaast zal een deel van de werkzaamheden met betrekking tot de financierbaarheid (zoals due diligence) altijd moeten worden uitgevoerd voorafgaand aan de inschrijving. De transactiekosten worden slechts in beperkte mate gereduceerd (tot maximaal circa € 0,25 M) bij toepassing van een debt funding competitie. Een eventuele onzekerheid over de financierbaarheid komt vervolgens na de gunning aan de orde. Een (iets) groter risicoprofiel van de opdrachtnemer kan het eventueel eerder behaalde voordeel weer tenietdoen en ook kan dat dan weer leiden tot verstoringen in de tijd.

**Conclusie:** De aanbestedende dienst ziet geen aanleiding om na de gunning een debt funding competitie te starten om daarmee de transactiekosten te beperken.

#### 4.2.7.

##### *Aanbestedingsprocedure: Overige aspecten*

Naast de geagendeerde onderwerpen hebben de gesprekken en de reacties nog het volgende opgeleverd.

- **Bevorderen innovatie:** Het opnemen in eisen is geen stimulans voor gegadigden om innovatief te zijn. Gegadigden worden uitgedaagd tot innovativiteit wanneer thema's zijn opgenomen in de gunningcriteria.

**Wat doet de aanbestedende dienst hiermee:** De aanbestedende dienst neemt dit mee in de voorbereiding van de aanbesteding.

- **Gebruiker in beeld:** Meerdere partijen hebben aangegeven dat een vertegenwoordiging van de mariniers tijdens de dialooggesprekken belangrijk is

voor onder andere het begrip van de opgave en het succesvol zijn tijdens de exploitatie.

**Wat doet de aanbestedende dienst hiermee:** Een vertegenwoordiging van het Korps Mariniers zal participeren in de dialoog en aanwezig zijn bij een aantal van de te voeren gesprekken. Dit wordt verder uitgewerkt in de voorbereiding van de aanbesteding.

- **Externe invloeden:** In meerdere gesprekken is de geopolitieke onrust ter sprake gekomen. Er zijn zorgen geuit over de stabiliteit van de scope (bijvoorbeeld omdat mariniers in de toekomst meer op uitzending zouden kunnen gaan), de prijswijzigingen en de schaarste aan materialen.

**Wat doet de aanbestedende dienst hiermee:** De aanbestedende dienst neemt dit mee in de voorbereiding van de aanbesteding.

- **Budget voor onderzoeken** (tijdens aanbesteding): Er is voorgesteld om tijdens de dialoog een budget beschikbaar te stellen voor eventuele onderzoeken op verzoek van gegadigde(n).

**Wat doet de aanbestedende dienst hiermee:** De aanbestedende dienst ziet geen noodzaak om aan elke gegadigde afzonderlijk een budget voor eventuele onderzoeken beschikbaar te stellen. Indien er (aanvullende) onderzoeken nodig zijn en deze voor alle gegadigden relevant zijn zal de aanbestedende dienst die onderzoeken (laten) uitvoeren.

- **Ruimte in de dialoog:** Ruimte in tijd tijdens de dialoogfase is belangrijk. Het werkt niet als het dialoogverslag nog uitgewerkt moet worden terwijl de volgende dialoogproducten alweer moeten worden ingeleverd. Dat gaat ten koste van de integraliteit. De aanbestedende dienst moet kritisch kijken naar het aantal producten en de diepgang hiervan.

**Wat doet de aanbestedende dienst hiermee:** De aanbestedende dienst neemt dit mee in de planning van de tijdens de dialoog uit te vragen producten.

- **ATAD:** Er is onduidelijkheid over het omgaan met c.q. de wijze van implementatie van de ATAD wetgeving door het Ministerie van Financiën.

**Wat doet de aanbestedende dienst hiermee:** De implementatie van de ATAD wetgeving is nog niet bekend. De aanbestedende dienst neemt dit mee in de voorbereiding van de aanbesteding.

- **Medegebruik kazerne:** Is er medegebruik bijvoorbeeld door omwonenden en/of anderen mogelijk?

**Wat doet de aanbestedende dienst hiermee:** Medegebruik door andere partijen dan Defensie, in dit geval het Korps Mariniers, is niet mogelijk.

- **Beeldkwaliteit, functionaliteit (en logistiek), belevingswaarde en thuisgevoel mariniers:** Maken deze elementen deel uit van het gunningcriterium?

**Wat doet de aanbestedende dienst hiermee:** Het gunningcriterium is nog niet bekend. Het lijkt voor de hand liggend om de kwalitatieve aspecten zoals bijvoorbeeld beeldkwaliteit, belevingswaarde en functionaliteit (en logistiek) deel te laten uitmaken van het gunningcriterium. Dat kan betrekking hebben op vastgoed en/of dienstverlening. Naast de kwalitatieve aspecten in het gunningcriterium dient de waardering van de kwaliteit in de prijs-kwaliteitverhouding ervoor om een evenwichtige beoordeling op prijs en kwaliteit mogelijk te maken.

De gunning vindt plaats op basis van de beste prijs-kwaliteitverhouding, de precieze verhouding hiervan is nog niet bekend.

De aanbestedende dienst neemt dit mee in de voorbereiding van de aanbesteding.

- **Planning:** Is de planning bekend?

**Wat doet de aanbestedende dienst hiermee:** De herziene planning is gepubliceerd via TenderNed. De aankondiging is gepland eind 2023, de gunning begin 2026 en de beschikbaarheid van de kazerne in het voorjaar van 2030. Uitgangspunt is dat de volledige kazerne op dat moment beschikbaar is (er is dus geen sprake van een gefaseerde oplevering). Bij de aankondiging worden de uitgangspunten voor de planning van aanbesteding en realisatie bekendgemaakt.

- **Geschiktheid gegadigden:** Zijn de eisen voor geschiktheid al bekend?

**Wat doet de aanbestedende dienst hiermee:** De geschiktheidseisen zijn nog niet bekend. Vooralsnog wordt in ieder geval gedacht aan kennis en ervaring met architectuur, stedenbouw, landschap, facilitair management en bouw(management). Bij de aankondiging worden de eisen bekendgemaakt.

- **Detailniveau Outputspecificatie:** Meegegeven is om de outputspecificatie voldoende diepgang te geven en waar nodig in detail te specificeren.

**Wat doet de aanbestedende dienst hiermee:** De mate van diepgang en detaillering in de outputspecificatie is van meerdere factoren afhankelijk. Bijvoorbeeld of het bekende techniek en systemen betreft waarbij de relatie naar generieke normering en uitgangspunten volstaat of dat er sprake is van specifieke eisen of omstandigheden die maken dat meer diepgang en een hoger detailniveau nodig is. De aanbestedende dienst neemt dit mee in de voorbereiding van de aanbesteding.

## 5. Toepassing uitkomsten

In hoofdstuk 4 is aangegeven dat de aanbestedende dienst de komende maanden aan de slag gaat met het verwerken van de uitkomsten van de marktconsultatie.

De ingebrachte opmerkingen, aanbevelingen en aanvullingen zijn voor de aanbestedende dienst waardevol. De uitkomsten worden zoveel mogelijk meegenomen in de verdere voorbereiding van de aanbesteding van de PPS KNM. Bij de aankondiging van de PPS KNM zal zoveel mogelijk de relatie worden gelegd naar de uitkomsten van deze en de voorgaande marktconsultatie en zal worden aangegeven op welke wijze daarmee is omgegaan. Dat kan comfort bieden aan geïnteresseerden om zich aan te melden voor de aanbesteding voor de PPS KNM.

Het Rijksvastgoedbedrijf en Defensie bedanken de deelnemers aan de verdiepende marktconsultatie voor hun openheid en voor de informatie die gedeeld is.