



BROCHURE 3

DBFMO: Het proces

Inleiding

Verandering van werkwijze, reorganisaties, taakstellingen, fusies; ze zorgen voor snel wisselende eisen aan onze rijkshuisvesting. De huisvesting van onze ministeries en zelfstandige bestuursorganen moet met die veranderingen kunnen meebewegen. Rijksgebouwen moeten daarom niet alleen duurzaam, innovatief en comfortabel zijn, maar ook gemakkelijk en betaalbaar aan te passen aan nieuwe eisen, nieuwe bewoners, nieuwe functies. Over twintig of dertig jaar krijgt het kantoorgebouw van nu misschien een functie als woonflat of verzorgingstehuis. Bij zo'n functiewijziging moet het gebouw zonder kunst- en vliegwerk kunnen worden aangepast.

Deze brochure vertelt kort iets over het hoe en waarom van DBFMO en gaat vervolgens dieper in op het proces.

Afstemming tussen marktpartijen

Bij de traditionele, gefaseerde manier van aanbesteden, worden ontwerp, bouw en onderhoud in stukjes aanbesteed. Deelopdrachten komen dan bij verschillende marktpartijen terecht en sluiten in de uitvoering niet automatisch op elkaar aan. Ook inhoudelijk vindt gemakkelijk onvoldoende afstemming plaats. Gefaseerde projecten leveren vaak gebouwen die prima zijn voor de eerste gebruiker, die zijn eigen specifieke eisen heeft. Maar zulke gebouwen kunnen lastig zijn voor snel veranderende organisaties en zeker voor toekomstige gebruikers, die misschien wel heel andere wensen hebben. De beukbreedte van het gebouw blijkt dan bijvoorbeeld opeens te breed of te smal. Dit soort inflexibiliteit wordt bij DBFMO voorkomen met goede, integrale outputspecificaties.

Lange looptijd

De looptijd van DBFMO-contracten ligt tussen de twintig en dertig jaar. Ook dat draagt bij aan de flexibiliteit van huisvesting. Het opdrachtnemend consortium heeft er immers alle belang bij om snel en betaalbaar te kunnen voldoen aan veranderende wensen van de gebruiker. Rgd en gebruiker houden bij het opstellen van de outputspecificaties al rekening met deze mogelijke wensen. Het thema 'flexibiliteit' kan in volledig meetbare prestaties worden uitgewerkt. De verantwoordelijkheid om aan die specificaties te voldoen, komt automatisch terecht bij het opdrachtnemend consortium. Omdat niemand weet wat de toekomst brengt, moet voldoende flexibiliteit in het gebouw worden ingebracht.

Ingewikkeld?

Vaak wordt de Rgd gevraagd of DBFMO ingewikkeld is. Zoveel verschillende partijen in het proces, een lange looptijd, berekeningen en benchmarks om te controleren of de gekozen oplossing goedkoper is dan traditioneel aanbesteden en financiering door de markt. Ja, zelfs exploitatie door de markt. Hoe houd je dat proces in de hand en hoeveel invloed houd je zelf? Het is waar: het gaat om een integraal proces met verschillende fasen, waarin technische, financiële en juridische aspecten aan bod komen en met elkaar in evenwicht moeten zijn. En het klopt ook dat je vroegtijdig moet nadenken over alle eisen die jouw organisatie aan haar huisvesting stelt. Wat zijn de doelen van je organisatie, hoe worden die bereikt, hoe werken mensen, hoeveel contact is er met doelgroepen, hoe vaak komen die doelgroepen langs, komen ze dan met de auto of met de trein, hoeveel mensen eten dagelijks in het bedrijfsrestaurant? En hoe stabiel is dat de komende dertig jaar? Gaat onze organisatie op de schop? Bestaat zij over twintig



jaar nog wel enzovoort. Allemaal zaken om rekening mee te houden in de concurrentiegerichte dialoog tijdens de aanbesteding. En evenzeer in de outputspecificaties die worden opgenomen in het contract.

Opnieuw de vraag: is dat ingewikkeld? Ja, een DBFMO-aanbesteding is ingewikkelder dan gefaseerd aanbesteden. Maar uiteindelijk is het minder ingewikkeld dan het aanpassen van een bouwproces waarvan de verschillende fasen niet goed op elkaar aansluiten. En ook minder ingewikkeld dan aanpassing van een gebouw na oplevering wegens een tekortschietend bestek. Laat u zich dus niet afschrikken door een iets ingewikkelder aanbestedingsproces. Want de ingewikkeldheid is er vooral in gelegen dat je alle vragen tegelijkertijd en integraal moet beantwoorden. Maar traditioneel of DBFMO: die vragen moeten uiteindelijk toch beantwoord worden. En onthoud: u wordt tijdens het hele DBFMO-proces begeleid, ondersteund en geadviseerd door deskundige medewerkers van de Rijksgebouwendienst.

Geïntegreerd contract

Een DBFMO-contract is een geïntegreerd contract. Dat betekent dat alle afspraken over ontwerp-, bouw-, financierings-, onderhouds- en exploitatie-activiteiten in één contract worden gebundeld. Het betekent één aanspreekpunt en één verantwoordelijke partij. Het uitvoerend consortium wordt in een DBFMO-contract gedwongen om de verschillende fasen van de levenscyclus van een project op elkaar af te stemmen. Alle disciplines zitten vanaf het

begin van het proces met elkaar om tafel. Men denkt met elkaar mee over de hele levenscyclus van het pand en de materialen. Als het ene materiaal duurder is dan het andere, maar langer meegaat, dan kan het aantrekkelijk zijn om toch het duurder materiaal aan te schaffen. Zo zijn kosten- en duurzaamheidsvoordelen te behalen.

Proces

Het opstellen van een DBFMO-contract kost – inclusief aanbesteden en gunnen – ongeveer twee jaar en betreft de eerste vijf stappen uit het proces van contractvoorbereiding tot en met contractuitvoering. Het volledige proces bestaat uit de volgende zeven stappen:

1. Voorbereiding (zie brochure 2)
2. Selectie (zie brochure 2)
3. Concurrentiegerichte dialoog (zie brochure 4)
4. Inschrijving (zie brochure 2)
5. Sluiting van de overeenkomsten (zie brochure 2)
6. Realisatie (zie brochure 5)
7. Exploitatie (zie brochure 6)

1. Voorbereiding

Na het besluit tot DBFMO worden de kritische succesfactoren geformuleerd. Dat kan bijvoorbeeld een goede samenwerking zijn tussen opdrachtgever en opdrachtnemend consortium. Tot de voorbereiding horen de volgende onderdelen:

- Een omgevingsanalyse: welke partijen hebben invloed op het projectresultaat?
- Een risicoanalyse: welke risico's loopt het project tijdens voorbereiding, aanbesteding, realisatie en exploitatie? Zo'n

analyse moet een aantal malen worden herhaald tijdens het proces, bijvoorbeeld voorafgaand aan elke nieuwe fase in het proces. Hoe verder je in het proces komt, hoe meer je immers weet over de fasen die nog in het verschiep liggen.

- Duidelijkheid over de rol-, taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rgd, ministerie van Financiën, departement (degene die betaalt), consortium en gebruiker (de organisatie die na oplevering in het gebouw trekt).
- Mandaat van de opdrachtgever om aan te besteden.
- Een ambitiedocument en de start van het opstellen van de outputspecificatie, het vertalen van de doelen van de organisatie in uitgangspunten voor huisvesting en dienstverlening. Dit is voor de gebruiker een belangrijke stap, waar hij – onder begeleiding van de Rgd - veel tijd in moet steken. In dit document moeten de doelen van de organisatie scherp worden omschreven. En deze doelen moeten worden vertaald naar uitgangspunten voor huisvesting en diensten. Deze stap vergt veel denkwerk en afstemming binnen de organisatie. Het ambitiedocument is het eerste document dat naar de markt gaat; de markt haalt daar zijn informatie uit voor het samenstellen van een consortium. Het consortium zal daar in zijn samenstelling ook rekening mee houden. In de outputspecificatie worden de uitgangspunten verder vertaald in prestatie-eisen.
- Wat zijn de kosten als het project gefaseerd wordt aanbesteed, conform het ambitiedocument of de prestaties die zijn verwoord in het betalingsmechanisme, de outputspecificatie en de afspraken over monitoring conform de concept DBFMO-overeenkomst? Hiervoor wordt een eerste grove public sector comparator (PSC) opgesteld. Op basis hiervan kan ook een eerste indicatie van de beschikbaarheids-vergoeding worden afgeleid. Hiermee gaat de gebruiker na of een en ander past binnen de begroting. Meer informatie over de PSC vindt u in brochure 3 van deze reeks.
- Een informatiebijeenkomst voor marktpartijen. Rgd en gebruiker sturen een vooraankondiging uit, met als bijlage het ambitiedocument. Tijdens de

informatiebijeenkomst kunnen marktpartijen daar vragen over stellen. Daarna kunnen partijen een consortium gaan vormen of –als ze dat al hebben gedaan – hun consortium aanpassen.

2. Selectie

Voor de selectie van gegadigden – de partijen die mogen meedingen naar de opdracht - moeten uitsluitingsgronden, minimumeisen en nadere selectiecriteria worden geformuleerd. Je wilt immers partijen selecteren die de opdracht het beste kunnen invullen. Ook moet een beoordelingscommissie worden samengesteld, die de gegadigden beoordeelt op grond van de selectiecriteria. Meedoen aan een aanbesteding is voor alle partijen een dure en tijdrovende investering. Omdat de kans om het project uiteindelijk gegund te krijgen, reëel moet zijn, worden meestal drie tot vijf partijen geselecteerd.

3. Concurrentiegerichte dialoog

De concurrentiegerichte dialoog bestaat uit een aantal gesprekken tussen Rgd, gebruiker en afzonderlijke gegadigden, waarin de opdracht wordt uitgelegd en zo nodig wordt aangescherpt. Rgd en gebruiker kunnen zo sturen op wat voor de gebruiker belangrijk is. En consortia kunnen vervolgens de beste oplossing kiezen. De dialoog is vooral ook bedoeld voor zogenoemde project-specifieke punten; bijzondere eisen van de gebruiker, bijvoorbeeld duurzaamheid, flexibiliteit, functionaliteit en architectuur.

Voordat de dialoofasen – meestal zijn het er drie – kunnen starten, moet het doel ervan scherp worden afgebakend. Zoekt het Rijk het beste antwoord op een huisvestingsvraag, de beste dienstverlener of een combinatie van die twee? Bij DBFMO geldt vaak het laatste. Want je wilt straks niet alleen een mooi en functioneel pand betrekken, maar ook voor een langere periode beschikken over goede beveiliging, catering en schoonmaak. Rgd en gebruiker stellen daarom samen en tijdig de gewenste dialoogproducten vast; de documenten die de gegadigden moeten indienen. Vooraf heeft de gebruiker in het ambitiedocument goed onderbouwd aangegeven wat belangrijk is in de

Ambitiedocument

Een ambitiedocument is bedoeld om marktpartijen te informeren over de kern van de huisvestingsopgave. Zij besluiten op basis hiervan of het project voor hen interessant is en om vervolgens een consortium te kunnen samenstellen. Het ambitiedocument geeft inzicht in:

- de specifieke kenmerken van de organisatie die moet worden gehuisvest. Denk aan missie, werkzaamheden, omvang;
- de belangrijkste doelen van de nieuwe huisvesting die bepalend zijn voor aard en kwaliteit van huisvesting en dienstverlening. Deze doelstellingen zijn afgeleid van de doelstellingen van de gebruikersorganisatie. Ook te behalen synergiedoelen/ -voordelen van de combinatie van huisvesting en facilitaire diensten komen aan de orde.
- de scope van de opgave: welke onderdelen van het contract zijn belangrijk voor de samenstelling van het consortium en voor de selectie van adviseurs en onderaannemers? Denk aan huisvesting, diensten, middelen etc. De scope mag op hoofdlijnen worden omschreven, maar moet van meet af aan eenduidig worden weergegeven. Als dat niet gebeurt, kunnen zich verkeerde combinaties van bedrijven melden.
- eisen die de opdrachtgever stelt aan consortia die in aanmerking willen komen voor het project in verband met eventuele bijzondere aspecten van de opgave. De opdrachtgever stelt deze eisen om voor de uitvoering van de opdracht geschikte partijen te selecteren. Denk aan beveiliging en veiligheid.

huisvesting en diensten, op welke aspecten men dus graag wil sturen.

De dialoog begint met een startbijeenkomst, waarin de gegadigden het doel en de procedure van de dialoog worden uitgelegd. Daarin komen onder meer de onderwerpen, de verwachtingen die het Rijk heeft van de consortia, de rolverdeling, de regels, en wat betrouwbaar is, aan bod.

Nadat de outputspecificaties en het DBFMO-contract gereed zijn, wordt de definitieve Public Sector Comparator (PSC) opgesteld, die inzicht geeft in de kosten tijdens de hele levenscyclus van het project. Later in het proces zal deze worden gebruikt als benchmark om te bepalen of de inschrijvingen daadwerkelijk lager zijn dan het geval zou zijn geweest bij een traditionele aanbesteding.

4. Inschrijving

Na afloop van de dialoog kunnen partijen zich inschrijven. Rgd en opdrachtgever stellen deskundigenteams samen die ieder een deel van de inschrijving beoordelen. Zij leggen de inschrijvingen naast de outputspecificaties en toetsen op volledigheid en geldigheid. Ook geven zij punten voor de mate waarin is voldaan aan de gunningscriteria, die in de leidraad zijn meegegeven. In deze gunningscriteria zit de uitdaging


voor de inschrijver/ opdrachtnemer; hierop kan hij zich onderscheiden van zijn concurrenten. Voorbeeld: de kwaliteit en uitstraling van kantoorruimtes moet goed zijn. Maar dat is een criterium dat je kunt 'schalen'. De ene gegadigde kan een hogere kwaliteit kantoorruimte met een betere uitstraling bieden dan de andere, scoort daarmee hoger op dit gunningscriterium en krijgt hiervoor meer punten. De deskundigenteams beoordelen de inschrijvingen op prijs en kwaliteit door de volgende vragen te beantwoorden:

- welke meerwaarde biedt de oplossing van de inschrijver ten opzichte van de outputspecificaties?
- hoe wordt die meerwaarde gewaardeerd?
- welke gegadigde scoort het hoogst op de (gewogen) gunningscriteria?

5. Sluiting van de overeenkomsten

a) DBFMO-overeenkomst tussen consortium en Staat.

In deze fase wordt het DBFMO-contract gesloten met de partij die het hoogst scoorde op de gunningscriteria: de partij met de economisch meest voordelige inschrijving. Kort na de 'Contract Close' volgt de 'Financial Close', waarbij de definitieve beschikbaarheidsvergoeding wordt bepaald. Bij de Financial Close wordt een bepaald rentepercentage vastgezet. De



Rgd heeft hier als aanbestedende dienst een toetsende rol en moet ook tekenen.

b) Leveringsovereenkomst tussen gebruiker en Rijkgebouwendienst.

Naast de contractsluiting tussen consortium en Staat wordt ook de leveringsovereenkomst tussen Rgd en gebruiker(s) ondertekend. Deze overeenkomst omvat afspraken over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rgd en gebruiker in zowel realisatie- en exploitatiefase. In de realisatiefase betreft het ondermeer het mandaat aan de Rgd om het Rijk te vertegenwoordigen richting consortium. (zie ook Brochure 5).