



BROCHURE 2

DBFMO: de keus voor DBFMO in plaats van traditioneel aanbesteden

Welke informatie is van belang bij de keuze voor DBFMO?

Tot zo'n tien jaar geleden verliepen de meeste aanbestedingsprocedures voor rijkshuisvesting via traditionele aanbestedingen- en contracten. Ontwerp, bouw, onderhoud en exploitatie kenden elk hun eigen aanbestedingstraject. Het ministerie van Financiën zorgde voor de financiering en het was de kunst de verschillende trajecten op elkaar te laten aansluiten.

Dat was niet altijd eenvoudig. Verschillende partijen werden ingezet voor verschillende deeltrajecten, trajecten liepen geregeld uit en het ene traject hield niet steeds rekening met het volgende. Verder kon een ontwerp mooi zijn, maar dat betekende nog niet dat het ook het meest praktisch was in onderhoud en exploitatie. Kortom: de deelproducten en – diensten uit de verschillende trajecten leidden niet automatisch tot het mooiste en meest functionele gebouw voor de beste prijs.

Met DBFMO is de kans daarop groter. Maar hoe bereken je nu of DBFMO geschikt is voor jouw project? Of je bij een specifiek project een betere prijs-kwaliteitverhouding, risicoverdeling en creatieve en/of innovatieve oplossingen van de markt kunt verwachten? En hoe controleer je tijdens de aanbesteding of de oplossingen van de deelnemende consortia, de zogenoemde gegadigden, waarschijnlijk onder de prijs van traditionele aanbesteding zullen blijven? Deze brochure geeft u de antwoorden.

Criteria voor DBFMO

Het kabinet heeft besloten voor huisvestingsprojecten vanaf 25 miljoen euro DBFMO verplicht te onderzoeken of DBFMO geschikt is. Maar ook projecten onder de 25 miljoen euro worden vaak getoetst op 'DBFMO-geschiktheid'. Een belangrijke vraag die moet worden beantwoord: leidt DBFMO hier tot een betere prijs-kwaliteitverhouding?

Bij DBFMO kan immers beter rekening worden gehouden met de hele levenscyclus van het project. Zo komen marktpartijen samen tot slimme, integrale oplossingen waar je als gebruiker gedurende de hele looptijd van het project plezier van hebt. Ook gaat DBFMO uit van een slimme verdeling van risico's door deze te leggen bij degene die deze het beste kan beheersen.

Welke vorm van contract en aanbesteding je ook kiest, meestal geldt: goedkoop is duurkoop. Het heeft geen zin om het goedkoopste uit de markt te persen. De levenscyclusbenadering van DBFMO helpt dat sowieso te voorkomen. Je stelt immers outputspecificaties vast waaraan gedurende de hele looptijd van het contract moet worden voldaan. Het werkproces van de gebruiker is daarbij leidend.

Gebruikers kunnen niet zomaar bij de Rgd terecht met de vraag: 'Doet u mij maar een gebouw voor mijn dienst.' Of: 'Ik wil graag meneer of mevrouw x als architect.' De Rgd zal bij DBFMO scherper dan voorheen antwoord willen hebben op vragen als: wat gaan u en uw organisatie daar doen? Waartoe is uw organisatie op de wereld? Wat voor huisvesting en welke diensten heeft u nodig voor uw primaire proces? Logische, maar niet altijd gemakkelijke vragen. De Rgd vertaalt de antwoorden in de voorbereiding van de aanbesteding in outputspecificaties en gunningscriteria.

Uiteindelijk zal het consortium dat het hoogst scoort op de gunningscriteria de opdracht verwerven. De architect die daarbij hoort, kun je als opdrachtgever dus niet kiezen, wel de eisen die je aan de architectuur stelt.

Public Private Comparator

Bij de afweging van de contractvorm wordt nagegaan of het project in DBFMO goedkoper wordt dan bij gefaseerd aanbesteden het geval zou zijn geweest. Om dat uit te rekenen, heeft het ministerie van Financiën de Public Private Comparator (PPC) ontwikkeld. Bij de afweging spelen naast de financiële vergelijking ook de niet-financiële overwegingen een rol. In het PPC-proces voor rijkshuisvestingsprojecten worden die al vroeg in beeld gebracht. De gebruiker, de Rijksgebouwendienst en het ministerie van Financiën worden betrokken bij zowel de uitvoering van de vergelijking als bij de besluitvorming. Bij projecten voor rijkskantoren wordt ook Directoraat-Generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk betrokken.

Voordat de vergelijking kan worden gemaakt, moet de scope van het project duidelijk zijn: wat hoort bij het project en wat niet? Voor een geïntegreerde oplossing is het belangrijk dat de scope omvangrijk genoeg is en voldoende elementen omvat. In de PPC wordt bij de bepaling van de scope uitgegaan van een basisscope van ontwerp, bouw, onderhoud en facilitaire dienstverlening met een sterk gebouwgebonden karakter. Ondermeer schoonmaak, catering en beveiliging maken hier deel van uit. Met projectspecifieke onderbouwing kan van de basisscope worden afgeweken ("comply or explain").

De berekening die vervolgens met de PPC wordt gemaakt, moet transparant en objectief zijn. De onderscheidende kosten, risico's en financiële verschillen tussen traditionele aanbesteding en DBFMO worden op hoofdlijnen in kaart gebracht. Nog niet alle aspecten van het project zullen in deze fase duidelijk zijn. Voor de berekening wordt de kwaliteit vastgezet op de kwaliteit van de traditionele uitvraag. Gerekend wordt met de zogenoemde

Combinatie DBFMO, rijksbrede inkoop en SSO's

Binnen het rijk is overeengekomen dat het rijksbrede DBFMO-beleid, Categoriemanagement en Shared Service organisaties (SSO's) op één lijn staan en dat deze instrumenten gelijktijdig kunnen worden ingezet om een efficiëntere bedrijfsvoering te realiseren. Bij DBFMO-contracten voor rijksgebouwen wordt het rijksbrede inkoopcontract voor energie al toegepast. Zo ontstaat een optimale mix die gebruikmaakt wordt van "economies of scale" (aantrekkelijk prijs) en "economies of scope" (een geïntegreerd ontwerp leidt tot lagere benodigde hoeveelheid energie). Anders gezegd: het volumerisico ligt bij het consortium, het prijsrisico bij het rijk. Bij nog te starten DBFMO-aanbestedingen wordt naar analogie van deze combinatie ook voor andere rijksbrede inkoopcontracten nagegaan of andere rijksbrede inkoopcontracten (bijvoorbeeld kantoormeubilair) kunnen worden aangeboden aan consortia. Daarbij is afgesproken dat het private consortium voldoende keuzevrijheid moet behouden om producten en diensten in te kopen voor de te leveren output.



contante waarde. Dat houdt in dat je euro's uit de toekomst - dus over een periode van 20 tot 30 jaar - terugrekent tot euro's van vandaag. Op deze manier wordt rekening gehouden met zaken als rente, risico's en inflatie.

PPC: een vergelijking op hoofdlijnen

Met de Public Private Comparator (PPC) vergelijk je aan het eind van de initiatief-fase de DBFMO-variant met de traditionele aanbesteding. De discussie over nut en noodzaak van het rijkshuisvestingsproject is dan weliswaar achter de rug, maar kwaliteit en andere outputspecificaties zullen nog niet helder zijn. Ook de eisen die moeten worden gesteld aan onderhoud en facilitaire diensten zijn in deze fase nog niet duidelijk. De PPC is dan ook een

vergelijking op hoofdlijnen. Maar wel één die zo belangrijk is, dat de Tweede Kamer er in de jaarlijkse rapportage over rijkshuisvestingsprojecten over wil worden geïnformeerd. De uitkomst van de PPC laat alleen zien of DBFMO doelmatiger zal zijn en of je met DBFMO een betere prijs-kwaliteitverhouding kunt verwachten dan bij traditionele aanbesteding. De getallen en het percentage te behalen voordeel in de PPC zeggen nog niets over wat het project uiteindelijk zal kosten.

PPC in de praktijk

Robert Hoefnagel is senior adviseur bedrijfsvoering bij het Planbureau voor de Leefomgeving en lid van de projectgroep die zich bezighoudt met de renovatie van het Rijks pand aan Bezuidenhoutseweg 30 in Den Haag. Dit is de toekomstige vestiging van de drie planbureaus. Hoefnagel: 'Ik heb een deel van de input voor de PPC geleverd. De Rgd heeft ons in een minicursus duidelijk uitgelegd hoe de PPC werkt en met name ook het rekenmodel dat erachter zit. Dat was nodig om te voorkomen dat de PPC een black box wordt. Vervolgens hebben we het model samen doorgenomen. Dan zie je wat er gebeurt als je de parameters van het model verandert; hoe het uitwerkt als je op een bepaalde knop drukt.

Wat betreft de kosteninput: de cijfers van de facilitaire kosten heb ik zelf geleverd. Tijdens de cursus vond ik de onderbouwing van de bouwkostenraming best lastig. Het totaal bestaat namelijk uit veel verschillende onderdelen die niet allemaal te relateren zijn aan het ambitiedocument. Ook het onderdeel 'omgaan met risico's en rentestanden' is best ingewikkeld. Je moet even doorhebben waarom het Rijk met een hogere rentestand rekent dan waartegen het leent. Daar mag de cursus van mij extra aandacht aan besteden. Maar het berekenen van de netto contante waarde is goed te doen. Ik raad wel aan om de cursus te volgen, anders is het lastig om de PPC te snappen en ermee te kunnen werken. Verder moet je bij het werken met de PPC scherp in de gaten houden, dat daarin maar een deel van de uiteindelijke kosten wordt vergeleken.

Voorwaarden om te starten met de PPC:

- De alternatievenanalyse of businesscase moet zijn uitgevoerd. Dan is duidelijk of het eigendom of huur wordt. En of wordt gekozen voor nieuwbouw of voor renovatie van een bestaand pand wordt. Meestal is dan ook de locatie bekend.
- Nut en noodzaak van het project moeten zijn vastgesteld. Bij rijkskantoren is hiervoor de instemming van Directoraat-Generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk nodig. Bij niet-rijkskantoren moet de gebruiker hiervoor budget reserveren in de begroting.
- De gewenste opleveringsdatum en de periode voor de eventueel tijdelijke huisvesting moet duidelijk zijn.
- De stakeholders, hun belangen en hun rol bij het proces en besluit over de contractvorm moeten duidelijk zijn.

Zodra aan deze voorwaarden is voldaan, wordt een stuurgroep PPC en een projectgroep PPC samengesteld.

De Public Sector Comparator (PSC)

Tijdens de aanbesteding wordt gebruik gemaakt van de Public Sector Comparator (PSC). De PSC kijkt op basis van de outputspecificaties en de risicoverdeling van het DBFMO-contract gedetailleerd naar de totale levenscyclus van het project. Uit de PSC rolt een geldbedrag in contante waarde. Dat bedrag leg je naast de inschrijvingen van de gegadigden. Het wordt daarmee de benchmark voor de aanbesteding en de bovengrens voor de beoordeling van de inschrijvingen. De PSC brengt alle kosten van het project in beeld als zou het gefaseerd zijn

aanbesteed. En waar je de PPC slechts op één moment gebruikt, blijft de PSC gedurende het hele aanbestedingsproces tot en met de gunning een rol spelen als benchmark.

