

Flexibel contract of contractuele flexibiliteit?



Flexibiliteit in DBFMO

P5 Rapport

Een handleiding voor Flexibiliteit binnen DBFMO-contracten

Personalia:

Naam: Arjan Verboom
Studienr: 1090798
Adres: Ibizaakade 11
3446 BD Woerden
Telefoon: 06 10 02 06 36
03 48 41 16 30
Email: j.a.verboom@student.tudelft.nl
arjanverboom@hotmail.com



Afstudeerorganisatie:

Opleiding: TU Delft - Faculteit der Bouwkunde
MSc Track: Real Estate & Housing
Specialisatie: Project Management
Laboratorium: Bouwprocesinnovatie
Hoofdmentor: Ir. Rob Geraedts
2^e Mentor: Mr. Dr. Fred Hobma
Gecommitteerde: Ir. W.L.E.C. Meijers

Afstudeerbedrijf:

Bedrijf: Rijksgebouwendienst Directie PPS&I
Adres: Lange Houtstraat 26
2511 CW Den Haag
Hoofdbegeleider: Drs. Joost van Hoek
Telefoon: 070 339 14 08
Email: joost.vanhoek@minvrom.nl
2^e Begeleider: Ir. Angelia Zeegers
3^e Begeleider: Mr. Mark van Rhijn

Datum Peiling: 23 Januari 2008



Voorwoord

Deze rapportage getiteld "*Een flexibel contract of contractuele flexibiliteit?*" is het resultaat van afstudeeronderzoek, verricht binnen het afstudeerlaboratorium Project Management, afdeling Real Estate & Housing, faculteit Bouwkunde, Technische Universiteit Delft. Het rapport geeft een beeld van de behaalde resultaten van het onderzoek.

Naar aanleiding van de bouwfraude, is er in Nederland door de overheid een start gemaakt met de invoering van nieuwe geïntegreerde contracten. Daarin zijn verschillende disciplines (ontwerp, bouw, etc) geïntegreerd die in één contract worden aanbesteed. De bedoeling is dat overheid en markt gezamenlijk een project realiseren, met een heldere taak en risicoverdeling. Belangrijkste doel hierbij is het realiseren van meerwaarde, dat wil zeggen: meer kwaliteit voor dezelfde prijs of dezelfde kwaliteit voor een lagere prijs.

In dit onderzoek wordt één van deze contracten nader bestudeerd. Het gaat om de contractvorm DBFMO, dat staat voor Design, Build, Finance, Maintain en Operate. DBFMO is een geïntegreerd contract waarin alle facetten van de huisvesting en dienstverlening door één opdrachtnemer op zich genomen worden. De looptijd van het contract is meestal tussen de 20 en 30 jaar. Zoals elke contractvorm heeft ook DBFMO verschillende voor- en nadelen.

Dit onderzoek richt zich op één van de veel genoemde knelpunten, namelijk het gebrek aan flexibiliteit. Flexibiliteit is een breed begrip dat op verschillende manieren geïnterpreteerd kan worden. Hierdoor is het niet altijd even duidelijk aan welke vormen van flexibiliteit DBFMO wel of niet voldoet. Dit onderzoek schept duidelijkheid in de verschillende mogelijkheden voor flexibiliteit in DBFMO. Tevens wordt beoordeeld of deze mogelijkheden voldoende zijn. Daar waar op dit moment onopgeloste punten zitten, zijn verbetervoorstellen opgesteld.

Het uitvoeren van dit onderzoek was niet mogelijk geweest zonder de hulp van een aantal mensen, die ik bij dezen graag wil bedanken. Allereerst mijn mentorenteam Rob Geraedts en Fred Hobma. Bedankt voor jullie kritische opbouwende kritiek en jullie inspiratie en adviezen. Daarnaast mijn begeleiders bij de Rijksgebouwendienst Joost van Hoek, Angelia Zeegers en Mark van Rhijn, jullie hebben ieder met eigen inzichten en op eigen wijze een belangrijke bijdrage geleverd in mijn afstudeerproject. Dank voor jullie kritische blik en continue inzet. Tevens wil ik alle collega's bij de Rijksgebouwendienst, Directie PPS&I, bedanken voor het feit dat de deuren altijd open stonden voor vragen en voor de open houding ten opzichte van mij als afstudeerder.

Ook wil ik graag een woord van dank richten tot mijn ouders, die mij de gelegenheid hebben gegeven om deze studie te voltooien en die steeds geïnteresseerd zijn geweest in mijn leerproces. Tevens wil ik mijn familie en vrienden bedanken voor hun interesse en betrokkenheid. Als laatste een speciaal woord van dank voor mijn vriendin Eileen voor haar continue steun, interesse en geduld.

Arjan Verboom

Woerden, januari 2008

Inhoudsopgave

Voorwoord	6
Inhoudsopgave	7
Samenvatting	9
1. Onderzoeksopzet	14
1.1 Inleiding	14
1.2 Probleemstelling	19
1.3 Doelstelling	19
1.4 Resultaat	19
1.5 Onderzoeksvragen en onderzoeksmethoden	20
1.6 Validatie Resultaat.....	22
1.7 Openbaarheid van gegevens	22
1.8 Leeswijzer.....	22
2. Flexibiliteit.....	24
2.1 Flexibiliteit in de literatuur.....	24
2.2 Onderzoek: Flexibiliteit bij Geïntegreerde Contracten	27
2.3 Flexibiliteitsscenario's	29
2.4 Definitie: Flexibiliteit binnen DBFMO	30
3. DBFMO in Nederland	34
3.1 Wat is DBFMO?	34
3.2 DBFMO in Nederland	35
3.3 Verschillen met het traditionele model	38
3.4 Opvallende kenmerken	38
3.5 Beschrijving Concurrentiegericht dialog	41
3.6 SWOT-analyse	44
3.7 Flexibiliteit	46
4. Flexibiliteit in DBFMO	50
4.1 Werkwijze.....	50
4.2 Flexibiliteit in de voorbereidingsfase	52
4.3 Flexibiliteit in de aanbesteding	54
4.4 Flexibiliteit in de Contractfase.....	58
5. PFI in het Verenigd Koninkrijk	62
5.1 Historie.....	62
5.2 Evaluatie PFI-projecten tot nu toe	65
5.3 Evolutie PFI	67
5.4 Ervaringen met flexibiliteit	69
5.5 Aanbevelingen voor flexibiliteit in PFI	71
5.6 Conclusies voor Nederland	79

6. De klant in DBFMO.....	82
6.1 De Rijksgebouwendienst in het kort.....	82
6.2 De relatie Rgd – klant in een DBFMO-project	82
6.3 Weerstand onder klanten.....	84
6.4 Kennisdeelsessie: De uitdaging Flexibiliteit.....	85
6.5 Standpunten over flexibiliteit in DBFMO	85
6.6 Openstaande aandachtspunten	87
6.7 Conclusie onderzoek naar de klant	87
7. De handleiding.....	90
7.1 Werkwijze.....	90
7.2 De Handleiding.....	90
7.3 praktijkevaluatie.....	91
8. Verbetervoorstellen.....	96
8.1 Belangrijke rol voor kennismanagement en voorlichting.....	96
8.2 Wijzigingen tussen gunning en realisatie.....	96
8.3 Verschillende soorten wijzigingsprocedures	97
8.4 Transparante prijsvorming	98
8.5 Goede overgang aanbesteding naar exploitatie	100
9. Conclusies en aanbevelingen	102
9.1 Conclusies.....	102
9.2 Praktische aanbevelingen.....	107
9.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek	108
10. Reflectie.....	112
10.1 Persoonlijke standpunt DBFMO.....	112
10.2 Reflectie afstudeertraject	113
10.3 Uitvoering afstudeeronderzoek	114
10.4 Tips voor afstudeerders	116
11. Literatuurlijst.....	118
11.1 Publicaties.....	118

Samenvatting

Inleiding

De afgelopen jaren is de Nederlandse bouwsector steeds meer in een negatief daglicht komen te staan als gevolg van de bouwfraude. Na de bevindingen van de Parlementaire Enquêtecommissie is de vraag naar nieuwe innovatieve contractvormen steeds meer toegenomen. In deze nieuwe contractvormen moeten meer transparantie bieden en de overheid de gelegenheid bieden te beoordelen op prijs en kwaliteit in plaats van alleen op laagste prijs.

Tevens is het zo dat veel projecten die ontwikkeld worden volgens het traditionele model een gefragmenteerde organisatie kennen, dat zorgt voor veel coördinatieproblemen en onnodig hoge faalkosten. Het gaat hier om een aantal afzonderlijke contracten, waarbij bij de opdrachtnemende partijen het eigenbelang de boventoon voert. Een manier waarop dit proces kan verbeteren is ketenintegratie, met als uitgangspunt om zoveel mogelijk synergie te bereiken tussen de samenwerkende partijen.

DBFMO

Deze ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat er binnen de politiek meer vraag is ontstaan naar innovatieve geïntegreerde contracten. Één van de contracten die op dit moment wordt ontwikkeld is de contractvorm DBFMO, wat staat voor Design, Build, Finance, Maintain, and Operate. DBFMO is de uiterste vorm van een geïntegreerd contract waarbij het ontwerp, de bouw, de financiering, het onderhoud en de dienstverlening geïntegreerd wordt aanbesteedt. De looptijd van het contract is meestal tussen de 20 en 30 jaar. In die tijd betaalt de opdrachtgever periodiek een vergoeding voor het gebruik van het pand en de geleverde diensten.

Zoals iedere contractvorm heeft DBFMO voor- en nadelen. Een aantal van deze voordelen zijn bijvoorbeeld: het bereiken van meerwaarde, betere integratie van ontwerp, uitvoering en onderhoud, één aanspreekpunt voor alle zaken die met het gebouw en dienstverlening te maken hebben en de mogelijkheid voor de opdrachtgever om zich weer met de kerntaken bezig te houden.

Enkele veel genoemde nadelen zijn: de hoge transactiekosten, het gebrek aan kennis en het feit dat deze contractvorm onvoldoende flexibiliteit biedt. Dit onderzoek richt zich verder op de flexibiliteit van DBFMO.

Flexibiliteit

Flexibiliteit wordt vaak als één van de knelpunten gezien van DBFMO. Wat er dan echter verstaan wordt onder deze flexibiliteit is steeds per persoon verschillend. Zo zijn er opdrachtgevers die vrezen dat er nooit meer iets aan het gebouw veranderd kan worden, of vrezen sommigen dat ze te maken krijgen met een monopolist. Anderen zijn bang dat ze nooit meer van het contract af kunnen. Dit zijn allemaal verschillende zaken, en toch vallen ze onder het begrip flexibiliteit. Een gedeelte van de onduidelijkheid rondom de flexibiliteit in DBFMO is dan ook te verklaren doordat flexibiliteit nogal een container begrip is. Dit onderzoek beoogt daar duidelijkheid in te geven.

Onderzoeksvraag

Het onderzoek zal antwoord geven op de volgende onderzoeksvraag:

Welke mogelijkheden zijn er om flexibiliteit in het product en in het proces in de verschillende fasen van een DBFMO-project vast te leggen en bieden deze mogelijkheden voldoende flexibiliteit rekening houdend met de belangen van de opdrachtgever, of zijn hier verbetervoorstellen voor nodig?

Flexibiliteit in DBFMO

In dit onderzoek is een inventarisatie gemaakt van de verschillende mogelijkheden voor flexibiliteit in DBFMO-projecten. Daarbij is onderzoek gedaan naar drie soorten flexibiliteit, namelijk flexibiliteit in het gebouw, flexibiliteit in de dienstverlening en flexibiliteit in het proces. Voor deze drie soorten flexibiliteit is onderzocht hoe hier in een DBFMO-project per fase mee wordt omgegaan.

Flexibiliteit in het gebouw

De confrontatie met de lange contractuur van een DBFMO, zorgt ervoor dat de opdrachtgever veel aandacht besteedt aan flexibiliteit. De gedachte dat de klant 25 jaar hetzelfde pand moet gebruiken leidt ertoe, dat er in de verschillende documenten met de uitvraag van de opdrachtgever, flexibiliteit als één van de doelstellingen of aandachtspunten naar voren komt. Er kan geconcludeerd worden dat het de moeite loont om flexibiliteitseisen voor het gebouw op te nemen in het onderdeel kwaliteit van het gunningscriterium Economisch Meest Voordelige Inschrijving. In alle projecten waar dit tot nu toe is gedaan heeft dit ertoe geleid, dat alle marktpartijen flexibiliteit als belangrijk onderdeel van de inschrijving zagen en probeerden om zich hierop te onderscheiden.

Bijkomend voordeel hierbij is dat er in een consortium verschillende disciplines vertegenwoordigd zijn die het vraagstuk van flexibiliteit integraal kunnen oppakken. Hierdoor ontstaan hoogwaardige geïntegreerde ontwerp oplossingen, wat de flexibiliteit van het gebouw ten goede komt.

Het creëren van voldoende flexibiliteit in de gebouwen zorgt in de realisatie- en exploitatiefase dat wijzigingen technisch gemakkelijk kunnen worden doorgevoerd. Het gebouw is hier op voorbereid. Vanaf het moment dat de klant het gebouw in gebruik neemt tot aan de eindoplevering heeft de klant te allen tijde de mogelijkheid om wijzigingen in het gebouw door te voeren.

Flexibiliteit in de dienstverlening

Voorafgaand aan de aanbesteding moet goed overwogen worden door de klant hoe belangrijk flexibiliteit in de dienstverlening is. In een DBFMO-project is het altijd mogelijk om veranderingen door te voeren in de dienstverlening. Wanneer dit niet met regelmaat zal gebeuren dan zullen hier geen extra maatregelen voor ingebouwd hoeven worden, en kan dit gewoon via de wijzigingsprocedure. Voor sommige organisaties kan het zijn dat hier wel extra flexibiliteit gewenst is. Daar zal tijdens de aanbesteding dan meer aandacht op gericht worden.

Wanneer flexibiliteit in de dienstverlening een belangrijk aandachtspunt is, dan zijn er verschillende mogelijkheden om de dienstverlening flexibeler te maken. Zo kan er bijvoorbeeld gebruik gemaakt worden van de standaard variabele en specifiek variabele diensten, of maakt men hele specifieke afspraken over afstemming door de opdrachtnemer met de opdrachtgever over de verschillende diensten. Tijdens de aanbesteding wordt hier vaak door de opdrachtgever uitvoerig met de deelnemers over gesproken.

Wanneer flexibiliteit in de dienstverlening belangrijk is voor de opdrachtgever kan dit opgenomen worden in het onderdeel kwaliteit van het gunningscriterium. Het blijkt dat marktpartijen in dit geval hier extra aandacht aan schenken. Ze proberen de dienstverlening zo flexibel mogelijk op te zetten en worden hier op beoordeeld.

Flexibiliteit in het proces

Evenals bij een traditioneel project is er bij een DBFMO-project tijdens de aanbesteding voldoende flexibiliteit om wijzigingen door te voeren. Zo lang het hier geen wijzigingen zijn die de kern van de uitvraag veranderen en zolang als alle deelnemers op de hoogte worden gesteld is er geen probleem. Tijdens de realisatie kunnen er minder goed nog laatste wijzigingen worden doorgevoerd, omdat het risico van te late oplevering of budgetoverschrijding bij de opdrachtnemer is neergelegd.

Tijdens de exploitatiefase is het niet zo, dat er gedurende de gehele looptijd van het contract niets meer gewijzigd kan worden aan het gebouw en de dienstverlening. In het contract is hiervoor de nodige flexibiliteit ingebouwd. Er zijn wijzigingsprocedures opgenomen in het geval van een veranderende uitvraag van de opdrachtgever. In deze bepalingen worden de te doorlopen procedures besproken, evenals de wijze waarop de wijziging wordt doorgevoerd.

Wel moet de opdrachtgever, wanneer er een wijziging gewenst is, dit laten uitvoeren door de opdrachtnemer. Deze verkeert hierdoor in een machtspositie. Er bestaat het risico dat deze machtspositie kan worden gebruikt om de kosten van de wijzigingen te verhogen, waardoor prijzen niet meer marktconform zijn. Om dit te voorkomen is het belangrijk dat opdrachtgever en opdrachtnemer duidelijke afspraken maken over de invulling van de wijzigingsprocedure en over transparante prijsvorming. Ook kunnen de tools benchmarking en marktesting hiervoor gebruikt worden.

Mocht het nodig zijn, dan kan het contract altijd ontbonden worden door één van de twee partijen. Wanneer dit gebeurt dan zal er een vergoeding moeten plaatsvinden voor de tegenpartij. In bepaalde gevallen, zoals het niet voldoen aan de verplichtingen, dan zal geen vergoeding plaatsvinden.

Tijdens de aanbesteding moet de opdrachtgever goed nadenken over de toekomst van de organisatie. Als blijkt dat de organisatie in de toekomst mogelijk van grootte kan wijzigen, dan kunnen hier in het contract afspraken over gemaakt worden over hoe hiermee omgegaan.

Conclusie

Flexibiliteit in het gebouw

Het ontwikkelen van een gebouw middels een DBFMO-contract levert tot nu toe gebouwen op die erg flexibel zijn. Als flexibiliteit in het gebouw belangrijk is voor de klant en er wordt tijdens de aanbesteding voldoende aandacht aan besteed, dan werpt dit tijdens de exploitatiefase zijn vruchten af.

Flexibiliteit in de dienstverlening

Op het gebied van wijzigingen doorvoeren tijdens het contract is de dienstverlening van een DBFMO-project vergelijkbaar met de dienstverlening van een traditioneel project. De dienstverlening in een DBFMO-project is wat dat betreft al flexibel. Er kan altijd gewijzigd worden, via de wijzigingsprocedure.

Je hebt als opdrachtgever niet meer de flexibiliteit om iedere 5 jaar de dienstverlening opnieuw aan te besteden, zoals dat bij een traditioneel project vaak wel het geval is. Het is de vraag hoe belangrijk dit is voor de opdrachtgever. De financiële prikkel, van het iedere 5 jaar opnieuw aanbesteden, kan voor een groot deel worden opgevangen door de tools benchmarking en marktesting.

Flexibiliteit in het proces

Tijdens de aanbesteding is er dezelfde flexibiliteit in het proces, tijdens de realisatie minder en tijdens de exploitatie ook minder als bij een traditioneel project. Een opdrachtgever heeft een langdurige verbintenis met een opdrachtnemer. In geval van wijzigingen dient de opdrachtgever deze in eerste instantie af te handelen met de opdrachtnemer. Ten opzichte van een traditioneel project levert de opdrachtgever wel wat van zijn procesvrijheid in.

Samengevat

Uit dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat je als opdrachtgever in een DBFMO-project uiteindelijk een flexibel gebouw en dienstverlening geleverd krijgt, mits je daar voldoende op gestuurd hebt tijdens de aanbesteding.

Daar staat tegenover dat je als opdrachtgever wel een deel van je vrijheid in het proces inlevert. Je gaat wel een overeenkomst aan met een marktpartij om een gebouw voor een langere periode te gaan gebruiken en bepaalde diensten af te nemen. Je hebt ook niet meer de vrijheid om iedere vijf jaar de dienstverlening opnieuw aan te besteden, of in geval van een verbouwing iedere aannemer te contracteren die je maar wilt.

De opdrachtgever krijgt daarentegen meer integraliteit in het gebouw krijgt, en de gehele zorg voor de huisvesting en dienstverlening wordt overgenomen door één marktpartij. Tevens levert het gebouw meerwaarde op, zowel kwalitatief als financieel, want dit was het belangrijkste motief om via DBFMO aan te besteden.

Het past hier niet om te concluderen of DBFMO wel of niet een goede keuze is voor een publieke opdrachtgever. Flexibiliteit is één van de afwegingen die meegenomen zal moeten worden in deze keuze. Voor de ene organisatie is dit belangrijker dan voor de andere. Het zal een bewuste keuze moeten zijn die per organisatie kan verschillen. Het belang van flexibiliteit is voor iedere organisatie weer anders.

Verbetervoorstellen

Tijdens het onderzoek is tevens gekeken dat de huidige mogelijkheden voor flexibiliteit op een aantal punten nog verbeterd konden worden. Hiertoe zijn de volgende verbetervoorstellen opgesteld:

- Belangrijke rol voor voorlichting en kennismanagement. Uit het onderzoek blijkt dat de weerstand tegen DBFMO op het gebied van flexibiliteit voor een deel te maken had met het gebrek aan kennis. Wil DBFMO als contractvorm slagen in de Nederlandse praktijk dan is het belangrijk dat er veel aandacht besteed moet worden aan goede voorlichting en goed kennismanagement.
- Wijzigingsmogelijkheden tussen gunning en realisatie. Het risico van te laat opleveren en het risico om het budget te overschrijden, is in een DBFMO-contract bij de opdrachtnemer neergelegd. Wanneer een opdrachtgever ook tijdens de realisatiefase voortdurend wijzigingen blijft doorvoeren dan wordt dit risico weer teruggetrokken.
- Verschillende procedures voor verschillende wijzigingen. Op dit moment vormt het doorvoeren in sommige gevallen een probleem. Het duurt te lang en de kosten zijn te hoog, waardoor dit in een aantal gevallen de opbrengsten overstijgt. Daarom zou er meer onderscheid gemaakt moeten worden in verschillende soorten wijzigingen.
- Transparante prijsvorming. Tijdens wijzigingen kan het voorkomen dat partijen het moeilijk eens worden over de prijs. De opdrachtnemer heeft hier immers een machtspositie. Daarom is het belangrijk om in het contract duidelijke afspraken te maken over transparante prijsvorming.
- Goede overgang naar exploitatie. Wanneer het project is gerealiseerd wordt het overgedragen door de aanbestedende dienst aan de klant. Het kan voorkomen dat deze nog niet structureel tijdens de aanbesteding betrokken is. Veel van de expertise vanuit de aanbestedende dienst vertrekt weer uit het project. Daarom is het belangrijk om veel aandacht te besteden aan deze overgang. Met name het vroeg betrekken van de contractmanager en het zorgen voor een goede informatieoverdracht is hierbij erg belangrijk.



Onderzoeksopzet

1 Onderzoeksopzet

In dit hoofdstuk wordt de opzet van het onderzoek beschreven. Allereerst zal een korte introductie worden gegeven van het probleem waar dit onderzoek zich op richt. Vervolgens zal er worden ingezoomd op de opzet van het onderzoek. Vervolgens wordt verder ingegaan op de centrale probleemstelling, de doelstelling en het beoogde resultaat van het onderzoek. De daarop volgende paragraaf gaat verder in op de gebruikte onderzoeksvragen en bijbehorende onderzoeksmethoden. Als laatste zal een leeswijzer gegeven worden, over de rest van het rapport en welke deelonderzoeken waar beantwoord worden.

1.1 Inleiding

1.1.1. Wat vooraf ging

De afgelopen jaren is de Nederlandse bouwsector steeds meer in een negatief daglicht komen te staan. Er is een aantal onregelmatigheden aan het licht gekomen, die geleid hebben tot een verstoorde marktwerking. Met name de onderlinge prijsafspraken en de marktverdelingen aan opdrachtnemerskant hebben bij deze verstoring een grote rol gespeeld.

Ook het aanbestedingsgedrag van de overheid heeft een rol gespeeld. Het vaak gebruikte selectiecriterium van de laagste prijs en het uitnodigingsbeleid zorgen voor een voorspelbare overheid. Hierdoor wordt het de markt gemakkelijker gemaakt om prijsafspraken te maken.

Door het gebrek aan concurrentie, de onderlinge prijsafspraken en marktverdelingen ontstaat er een situatie die niet optimaal is. Er is onvoldoende marktwerking, weinig innovatie, onvoldoende kwaliteit en een te lage productiviteit.¹

Concurreren op prijs-kwaliteit

Het zou beter zijn wanneer opdrachtnemers zouden concurreren op de verhouding tussen prijs en kwaliteit. Hierdoor wordt de innovatie gestimuleerd. Bedrijven gaan beter nadenken over hun producten, om te zorgen dat ze de klant voor zich winnen. Er zal dan ook meer klantgerichtheid ontstaan. Deze innovatie vraagt van de aanbodzijde een 'verticale integratie'. Er moet meer samengewerkt worden tussen ontwerpers, adviseurs, aannemers en toeleveranciers. Van de opdrachtgevers wordt verwacht dat ze de eisen niet meer tot in detail specificeren, maar meer in de vorm van prestaties, waarbij de markt de mogelijkheid krijgt om met de beste oplossing te komen.²

Vertrouwensbreuk

De bevindingen van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid en de acties die daarna volgden van het Openbaar Ministerie en de Nederlandse Mededingings Autoriteit, hebben geleid tot een ernstige vertrouwensbreuk tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.³ Het bouwproces is voor de buitenstaander ook vrij complex en onoverzichtelijk. Daarom klinkt steeds vaker de roep om meer transparantie.

¹ Regieraad voor de bouw, Toekomstperspectief Bouwsector, visie van EZ, VROM en VWS, november 2003, Den Haag

² idem

³ Regieraad voor de bouw, Vernieuwingsoffensief Bouw, augustus 2005, Gouda

Cultuuromslag

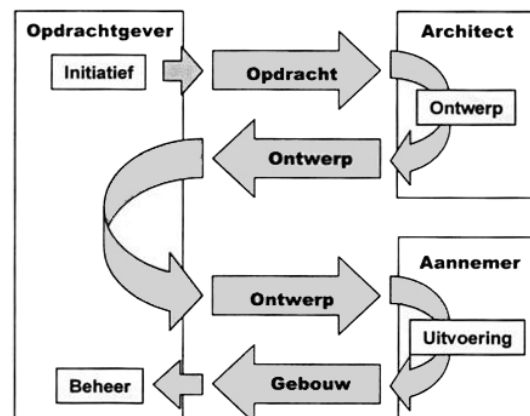
In het kort gezegd, er moet een cultuuromslag in de bouw komen. Met name de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer moet veranderen. Op dit moment denkt men nog volgens de traditionele machtsverhoudingen, wie betaalt, bepaalt. Verder heerst er een groot wantrouwen onder de partijen. In plaats hiervan zouden de partijen goed met elkaar samen moeten werken en de kennis onderling moeten delen. Opdrachtgevers en opdrachtnemers werken samen aan een gezamenlijk eindproduct. Beide partijen hebben daarbij oog voor elkaars belangen en er is wederzijds respect. Als opdrachtgever heb je oog voor het feit dat een marktpartij geld moet verdienen en als opdrachtnemer zorg je dat de opdrachtgever niet te veel betaalt. De risico's en problemen die optreden worden gezamenlijk aangepakt. Opdrachtgevers stimuleren de opdrachtnemer tot het bedenken van innovatieve oplossingen. De opdrachtnemers streven naar een tevreden klant en letten op de wensen van de eindgebruikers. De faalkosten worden sterk teruggedrongen door betere communicatie tussen de verschillende partijen. Tevens streven ze steeds weer naar proces- en productverbeteringen. Een dergelijke cultuuromslag moet van beide kanten komen.⁴

1.1.2 Traditionele model

Uit onderzoek blijkt dat veel van de projecten in Nederland nog ontwikkeld worden volgens het traditionele model. Hierbij zorgt een gefragmenteerde organisatie voor veel coördinatieproblemen en onnodig hoge (faal)kosten. Kenmerkend voor het bouwproces volgens de traditionele samenwerkingsvorm is het sequentieel uitvoeren van het traject van ontwerp tot uitvoering. De opdrachtgever deelt zelf zijn proces in, waarbij steeds voor iedere fase verschillende partijen contracteert worden.⁵

Verschillende contracten

Het gaat hierbij vooral om een optelsom van een groot aantal (afzonderlijke) contracten, die worden afgesloten om tot een project te komen. De opdrachtgever verleent deze contracten veelal los van elkaar, waardoor partijen als de architect, de adviseur, het bouwbedrijf, het installatiebedrijf en de exploitant naast elkaar opereren. Wanneer een organisatie zelf een contract afsluit zal deze altijd proberen om de eigen prijs/kwaliteitsverhouding zo optimaal mogelijk te houden, om zo de eigen positie veilig te stellen. Het eigenbelang voert hierbij de boventoon. Het gezamenlijke belang om een goed project uit te voeren, komt pas op de tweede plaats.⁶



Figuur 1.1 Verantwoordelijkheden traditionele model (Bron Koolwijk/Geraedts)

Ketenintegratie

Een manier waarop dit proces kan verbeteren is ketenintegratie. Uitgangspunt hierbij is om zoveel mogelijk synergie te bereiken tussen samenwerkende partijen, met als belangrijkste doel: een beter eindproduct voor lagere kosten. Daarbij is het belangrijk dat alle partijen hun bijdrage aan het bouwproces leveren aan de hand van dezelfde afspraken en informatie. Dit leidt tot het terugdringen van fouten en tot lagere kosten binnen de gehele keten.⁷

⁴ Regieraad voor de bouw, Vernieuwingsoffensief Bouw, augustus 2005, Gouda

⁵ Koolwijk, J. en Geraedts, R., Projectalliantie, Procesinnovatie bij complexe projecten, 2006, Delft

⁶ Regieraad voor de bouw, Vernieuwingsoffensief Bouw, augustus 2005, Gouda

⁷ idem

1.1.3 Publiek Private Samenwerking (PPS)

Na de parlementaire bouwenquête over de Bouwfraude, is er binnen de politiek meer vraag naar innovatieve vormen van aanbesteding door de overheid. Één van die innovatieve vormen is de Publiek Private Samenwerking.

Het begrip Publiek Private Samenwerking (PPS) is een breed begrip. Deze paragraaf zal dat verder verduidelijken. Allereerst wordt het begrip PPS gedefinieerd. Het Kenniscentrum PPS zegt hierover het volgende:

*"Publiek Private Samenwerking is een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling. Het doel van de samenwerking is meerwaarde: een kwalitatief beter product voor hetzelfde geld, of dezelfde kwaliteit voor minder geld."*⁸

Binnen PPS zijn er twee verschillende hoofdvormen te onderscheiden, namelijk gebiedsgebonden PPS en gebouwgebonden PPS.

Over PPS in gebiedsontwikkeling zegt de RGD het volgende:

"Onder PPS in gebiedsontwikkeling wordt de samenwerking tussen publieke en private partijen bij de ontwikkeling van stadsgebieden of van verschillende gebouwen op een bepaalde locatie verstaan. Hiervoor wordt tussen de betrokken publieke en private partijen een ontwikkelingsovereenkomst gesloten."

En over gebouwgebonden PPS:

*"Aan geïntegreerde contracten voor huisvestingsprojecten wordt ook vaak gerefereerd via de term gebouwgebonden PPS. Van een echte 'publiek private samenwerking' is echter geen sprake, omdat er sprake is van een opdrachtgeversrol aan publieke zijde en een opdrachtnemersrol aan private zijde – er wordt een privaat contract gesloten. In het hiernavolgende wordt er daarom niet meer gesproken van PPS-contracten, maar van geïntegreerde contracten."*⁹

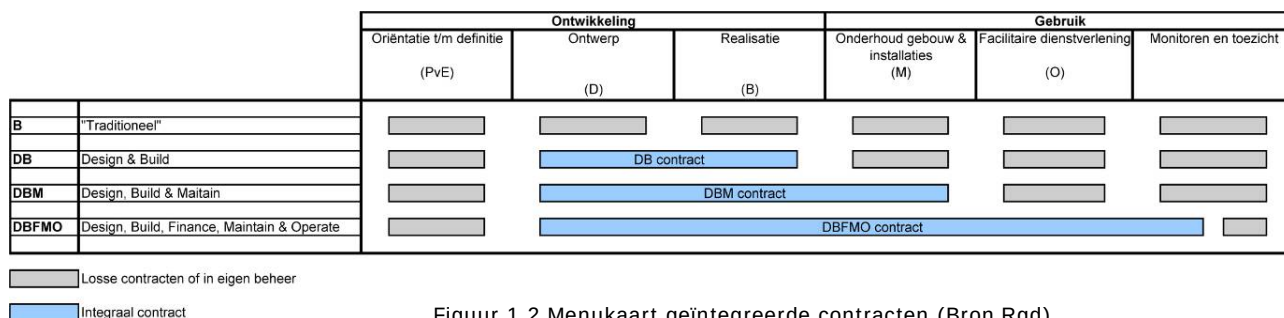
Dit onderzoek zal zich focussen op de ontwikkeling van projecten op gebouwniveau, vandaar dat vanaf hier ook verder gesproken zal worden over geïntegreerde contractvormen.

⁸ Kenniscentrum PPS, Een schoolvoorbeeld voor toepassing van PPS, september 2000, p4

⁹ Rijksgebouwendienst, Introductie geïntegreerde contractvorming, juni 2006, Den Haag, p9

1.1.4 Geïntegreerde contracten

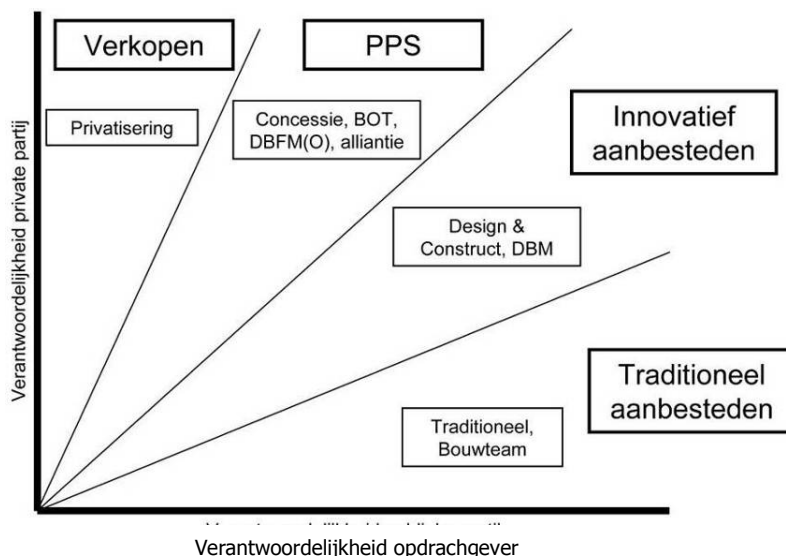
Omdat de Rijksoverheid het voortouw wilde nemen¹⁰ in de eerder genoemde ketenintegratie, waarbij verschillende fasen van de huisvesting en dienstverlening worden geïntegreerd in één contract, is men begonnen met een grootschalig onderzoek naar contracten, waarbij er meer integratie plaatsvindt. Bij geïntegreerde contracten worden de verschillende geïntegreerde fasen van het huisvestingsproces in combinatie uitbesteed aan één private partij. Er zijn hier veel verschillende varianten voor mogelijk. Design Build (DB) staat voor de bundeling van ontwerp en uitvoering. De meest uitgebreide vorm van een geïntegreerd contract is het Design Build Finance Maintain and Operate contract (DBFMO) is.



Figuur 1.2 Menukaart geïntegreerde contracten (Bron Rgd)

In figuur 1.2 zijn de verschillende geïntegreerde contracten weergegeven, met daarbij de fasen van het huisvestingsproces die gecombineerd worden.¹¹

Het belangrijkste verschil tussen de verschillende contracten, is de mate van integratie. Verder speelt ook de verdeling van verantwoordelijkheden een rol. In figuur 1.3 hieronder is te zien hoe de verantwoordelijkheden in de verschillende contractvormen zich tot elkaar verhouden.



Figuur 1.3 Verdeling verantwoordelijkheden bij verschillende contractvormen (Vertaald naar presentatie van M. Jacobs, ATOS KPMG Consulting, januari 2004)

De meest verregaande vorm van gebouwgebonden PPS is DBMFO. Deze contractvorm wordt sinds kort in Nederland gebruikt bij een aantal grootschalige complexe projecten. Vandaar dat het onderzoek zich verder richt op deze DBFMO-projecten.

¹⁰ Verkennend interview Joost van Hoek, senior kennismanager Rijksgebouwendienst, 16-03-2007

¹¹ Rijksgebouwendienst, Introductie geïntegreerde contractvorming, juni 2006, Den Haag

1.1.5 DBFMO¹²

DBFMO staat voor Design Build Finance Maintain Operate. Het gaat hier om een nieuw geïntegreerd contract, waarbij één opdrachtnemer alle facetten van de huisvesting en dienstverlening op zich neemt. De opdrachtgever specificeert in outputspecificaties de gewenste kwaliteit en besteedt dit aan. Uiteindelijk wordt er na de openbare aanbesteding één partij gekozen die de huisvesting zal gaan ontwerpen, realiseren, financieren, onderhouden en exploiteren voor een vooraf afgesproken contractduur.

Bij DBFMO wordt er voor langere tijd een contract gesloten tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Dit is meestal tussen de 20 en 30 jaar. In die tijd betaalt de opdrachtgever een periodieke vergoeding aan de opdrachtnemer voor het gebruik van het gebouw en de geleverde diensten. De opdrachtnemer fungeert voor de opdrachtgever als aanspreekpunt voor eventuele mankementen aan het gebouw of de dienstverlening.

Voor- en nadelen

Zoals iedere contractvorm heeft DBFMO zijn voor- en nadelen. Enkele voordelen die worden genoemd zijn: Het bereiken van meerwaarde, betere integratie van ontwerp, uitvoering en onderhoud, één aanspreekpunt voor de opdrachtgever voor alles wat met het gebouw en de dienstverlening te maken heeft en de mogelijkheid voor de opdrachtgever om zich weer puur met de core-business (kerntaken) bezig te houden.

Enkele nadelen van DBFMO zijn de hoge transactiekosten die de aanbesteding met zich meebrengt. Omdat DBFMO een nieuwe contractvorm is, is er nog niet overal genoeg expertise en kennis in huis om gemakkelijk het contract af te sluiten. Het zijn vaak lange, complexe en kostbare trajecten.

Daarnaast wordt door veel partijen de flexibiliteit als groot knelpunt gezien. Beide partijen hebben te maken met een onzekere toekomst. DBFMO-contracten worden voor een langere periode afgesloten. De vraag is hoe flexibiliteit meegenomen wordt in de aanbidding.

1.1.6 Flexibiliteit¹³

Zoals in hoofdstuk 3 verder te lezen is, wordt een aantal knelpunten van DBFMO opgelost door standaardisatie van de contracten, dat wil zeggen, door kennisontwikkeling en kennisoverdracht kunnen problemen in de toekomst juist voorkomen worden. Er kan op deze manier bijvoorbeeld bespaard worden op de transactiekosten.

Één van de andere punten die veelal als zwak punt of als bedreiging wordt gezien is de flexibiliteit. Het blijkt dat er veel onduidelijkheden zijn op het gebied van flexibiliteit. Dit is gedeeltelijk verklaarbaar doordat flexibiliteit een containerbegrip is.

Zo gaan partijen in een DBFMO-contract een verbintenis aan voor een langere periode. (20-30 jaar) De opdrachtgever is hierbij vaak bang voor de vorming van een monopoliepositie van de marktpartij. Daarnaast is men onder andere bang dat er tussentijds niets meer aan het gebouw gewijzigd kan worden.

Omdat flexibiliteit als rode draad door dit onderzoek loopt zal er in hoofdstuk 2 verder op dit begrip worden ingegaan. Met behulp van de literatuur wordt een definitie gemaakt die tijdens het onderzoek gehanteerd is.

In dit onderzoek wordt allereerst een scheiding gemaakt in flexibiliteit in het product en flexibiliteit in het proces. Het blijkt dat er zowel op het gebied van de flexibiliteit van het product als op het gebied van de flexibiliteit van het proces en contract veel vraagtekens bestaan. Omdat de contracten voor langere tijd worden afgesloten zorgt deze onduidelijkheid voor weerstand bij opdrachtgevers, omdat men niet voor langere tijd aan iets vast wil zitten, waarvan men niet duidelijk weet hoe het geregeld is. Dit onderzoek beoogt daar duidelijkheid in te scheppen. In hoofdstuk 4 zal hier verder op worden ingegaan.

¹² Zie voor meer informatie en bronvermeldingen m.b.t. DBFMO hoofdstuk 3

¹³ Zie voor meer informatie en bronvermeldingen m.b.t. flexibiliteit paragraaf 3.9 en hoofdstuk 4

1.2 Probleemstelling

Er bestaat op dit moment nog veel onduidelijkheid over het begrip flexibiliteit binnen DBFMO-contracten. De meningen erover zijn verdeeld, maar door veel partijen wordt het als knelpunt genoemd. Er is op dit moment ook nog een gebrek aan ervaringen met DBFMO-contracten, met name op het gebied van flexibiliteit, omdat de eerste projecten op dit moment gerealiseerd worden. Aanpasbaarheid van het product of het proces aan veranderende omstandigheden, is pas na een aantal jaren te goed beoordelen, als het project al geruime tijd loopt en als partijen voor het eerst aan tafel gaan zitten om verandering te bespreken. Dit gebrek aan kennis zorgt voor een afwachtende en twijfelende houding aan de kant van de opdrachtgever. Het is niet duidelijk welke mogelijkheden voor flexibiliteit, zowel in het product als in het proces, er zijn. Daarnaast is het nog onduidelijk of deze mogelijkheden voldoende zijn, rekening houdend met de belangen en risico's die spelen. Het is de vraag hoe je vooraf de mogelijkheden voor flexibiliteit in het contract kunt vastleggen.¹⁴ De kern van de probleemstelling luidt dan ook:

Het is voor opdrachtgevers niet duidelijk hoe flexibiliteit in het product en flexibiliteit in het proces vastgelegd kunnen worden in een DBFMO-project. Daarnaast is het onduidelijk op welke manier dat op dit moment gebeurt of dat hier verbetervoorstellen voor nodig zijn.

1.3 Doelstelling

Om tegemoet te komen aan de vraag om meer kennis over flexibiliteit in het proces en in het product binnen huidige DBFMO-contracten, heeft dit onderzoek als doel om duidelijk te maken hoe flexibiliteit vastgelegd kan worden in de verschillende fasen van het proces. Uit onderzoek zal moeten blijken welke mogelijkheden voor flexibiliteit in het product en het proces er nu zijn en of deze voldoende zijn voor de huidige en toekomstige vraag.

Hierbij kan er ook de vergelijking met het buitenland getrokken worden waar deze contracten al geruime tijd lopen. Flexibiliteit kan pas goed beoordeeld worden op het moment dat de eerste veranderingen nodig zijn. In Groot-Brittannië lopen deze contracten al sinds eind jaren '90. Daar zullen meer ervaringen zijn met de flexibiliteit.

Mocht blijken dat de huidige mogelijkheden niet voldoende zijn, dan zal er gekeken moeten worden naar oplossingen voor deze tekortkomingen. Deze oplossingen kunnen voortkomen uit lessen van de lopende DBFMO-projecten of uit ervaringen uit de Britse praktijk

1.4 Resultaat

Tijdens het onderzoek zullen de verschillende mogelijkheden voor flexibiliteit in het product en flexibiliteit in het proces geïnventariseerd worden. Na aanleiding van de huidige projecten en de vergelijking met de Britse praktijk worden eventueel verbetervoorstellen opgesteld voor aspecten die nog niet optimaal functioneren.

Het uiteindelijke doel van het onderzoek is om met al de inventarisaties en verbetervoorstellen een adviesrapport te schrijven in de vorm van een handleiding met de verschillende maatregelen voor de flexibiliteit in het gebouw en proces per fase toegelicht.

¹⁴ Bevestigd in verkennende interviews met Rijksgedebouwendienst op 16-03-2007 en Bouwcollege op 23-03-2007

1.5 Onderzoeksvragen en onderzoeksmethoden

1.5.1 Hoofdvraag

Op basis van de geformuleerde probleemstelling wordt de volgende centrale onderzoeksvraag opgesteld:

Welke mogelijkheden zijn er om flexibiliteit in het product en in het proces in de verschillende fasen van een DBFMO-project vast te leggen en bieden deze mogelijkheden voldoende flexibiliteit rekening houdend met de belangen van de opdrachtgever, of zijn hier verbetervoorstellen voor nodig?

1.5.2. Deelonderzoeken

Het onderzoek is op te delen in vier verschillende deelonderzoeken. Deze zullen kort na elkaar worden toegelicht. Per deelonderzoek is telkens één bijbehorende hoofdvraag geformuleerd. Het overzicht met de bijbehorende deelvragen is in de bijlagen van het rapport geplaatst.

Deelonderzoek 1: Wat is DBFMO?

Het eerste deel van het onderzoek richt zich op DBFMO in Nederland met als doel om een helder beeld te krijgen wat deze contractvorm nu exact inhoudt. Als eerste is er een breed onderzoek gedaan naar DBFMO, waarna er ingezoomd is op de probleempunten binnen deze contractvorm. Vervolgens is één van de aandachtspunten, namelijk de flexibiliteit verder onderzocht.

De informatie voor deze deelvraag is voornamelijk uit de literatuur afkomstig. Daarnaast zijn met verschillende personen werkzaam in de praktijk verkennende open interviews gehouden, om te verifiëren of de geconstateerde punten ook daadwerkelijk in de praktijk spelen. Een aantal van de partijen die zijn geïnterviewd zijn: De Rijksgebouwendienst, adviesbureau PRC, College Bouw Zorghuisvesting, het Kenniscentrum Bouwprocesinnovatie, adviesbureau RebelGroup en adviesbureau Twynstra Gudde.

De resultaten van dit deelonderzoek zijn verwerkt in het hoofdstuk over DBFMO in Nederland.

Deelonderzoek 2: Wat zijn de huidige mogelijkheden voor flexibiliteit in het gebouw en het proces binnen DBFMO?

Tijdens deze fase is allereerst een duidelijke definitie voor flexibiliteit opgesteld. Flexibiliteit is een vrij breed begrip, dat eerst meer inzichtelijk gemaakt diende te worden. Dit is gedaan met behulp van beschikbare literatuur over dit onderwerp. Omdat er geen literatuur beschikbaar was over flexibiliteit in DBFMO is op basis van de literatuur een eigen definitie voor opgesteld. Met behulp van deze literatuur wordt een scheiding gemaakt, tussen flexibiliteit van het product en flexibiliteit van het proces. Flexibiliteit in het product kan in het geval van een DBFMO-project onderverdeeld worden in flexibiliteit in het gebouw en flexibiliteit in de dienstverlening.

Om de mogelijkheden voor flexibiliteit te onderzoeken is er met behulp van de gescheiden definities gekeken naar de huidige DBFMO-projecten in Nederland. De informatie over deze cases is grotendeels via het afstudeerbedrijf verkregen. Door middel van casestudies is inzichtelijk gemaakt welke mogelijkheden voor flexibiliteit er op dit moment zijn. Binnen de cases is bekeken hoe men is omgegaan met een onzekere toekomst en of dit heeft geleid tot flexibiliteit in het proces en in het gebouw en dienstverlening.

Voor een helder overzicht is er een onderscheid gemaakt in de verschillende fasen van een DBFMO-project. Per fase is inzichtelijk gemaakt welke mogelijkheden er zijn voor zowel de flexibiliteit in het product, als de flexibiliteit in het proces.

Omdat er nog niet veel gebouwgebonden DBFMO-projecten in Nederland lopen is ervoor gekozen om de huidige projecten te analyseren op flexibiliteit. Het gaat hier om de volgende projecten¹⁵:

- De nieuwbouw van het Montaigne Lyceum in Den Haag
- De renovatie van het Ministerie van Financiën in Den Haag
- De nieuwbouw van het kantoor van de Belastingdienst in Doetinchem
- De nieuwbouw van het kantoor van de belastingdienst en de IB-Groep in Groningen
- De nieuwbouw van een detentiecentrum in Rotterdam

Verder is er op dit moment nog een DBFMO-project dat wordt ontwikkeld, namelijk de Kromhout Kazerne in Utrecht. Bij deze kazerne vervult Defensie de rol van opdrachtgever. Om ervoor te zorgen dat het afstudeeronderzoek tijdig afgerond kan worden is ervoor gekozen om deze case niet te onderzoeken. De Rgd heeft op het Montaigne Lyceum na, voor de overige cases de opdrachtgeverrol vervuld. De informatie over deze cases is dan ook grotendeels afkomstig van de Rgd. Bij de school is het verkrijgen van informatie bemoeilijkt, omdat partijen niet vrijgevig waren met het verstrekken van informatie. Deze case is dan ook bestudeerd met materiaal dat beschikbaar is gesteld op het internet, of waar het afstudeerbedrijf de beschikking over had. Dit heeft er wel toe geleid deze case in vergelijking met de andere cases minder diepgaand uitgewerkt is.

De informatie uit de casestudies is aangevuld met verdere input van het afstudeerbedrijf, interviews met betrokkenen van de cases en met aanvullend literatuuronderzoek.

Deelonderzoek 3: Wat zijn in het buitenland de ervaringen met PFI (Britse variant van DBFMO) en hoe kijkt men daar tegen de flexibiliteit aan?

In het derde deelonderzoek is een vergelijking gemaakt met de Britse praktijk om hieruit de belangrijkste lessen terug te koppelen naar de Nederlandse praktijk. Het is in eerste instantie de bedoeling geweest om door middel van het leggen van contacten met het bedrijfsleven aldaar, op interessante projecten te komen die als case bestudeerd zouden kunnen worden. De contacten met prominenten uit de Britse praktijk zijn wel gelegd.

De volgende personen zijn aangeschreven:

- Andrew Rose, Partnerships UK
- Peter Cunningham, directeur Construction Excellence
- Andrew Edkins, University College Londen
- Roland Davis, Directeur CIBC
- David Adamson, Office of Government Commerce
- Prof. Roger Courtney, British Research Establishment
- Henri Witteveen, directeur BAM PPP
- Prof Graham Whinch, Manchester Business School

Uiteindelijk is er uit deze contacten weinig voortgekomen. Om ervoor te zorgen dat het onderzoek daardoor geen vertraging zou oplopen is ervoor gekozen, om meer te kijken naar diverse onderzoeken in Groot-Brittannië, waarin verschillende projecten worden beoordeeld aan de hand van enquêtes en interviews. Uiteindelijk is er op basis van deze onderzoeken een aantal conclusies en aanbevelingen opgesteld voor de Nederlandse praktijk. Met behulp van deze conclusies kunnen de Nederlandse mogelijkheden voor flexibiliteit worden geëvalueerd. Uiteindelijk is een complete inventarisatie gemaakt van de mogelijkheden voor flexibiliteit, en eventuele hierbij aanwezige verbeterpunten.

Deelonderzoek 4: Bieden de huidige mogelijkheden voldoende flexibiliteit, rekening houdend met de belangen van de klant?

Gedurende het veldonderzoek is ook steeds meer duidelijk geworden dat het erg belangrijk is dat helder in kaart wordt gebracht wat nu precies de zorgen van de klant zijn. Het is niet altijd

¹⁵ Meer informatie over deze projecten is te vinden in Hoofdstuk 3 en 4

even helder voor een klant hoe DBFMO met bepaalde aspecten van flexibiliteit omgaat. Dat zorgt voor onduidelijkheden bij de klant en die zorgen weer voor weerstand bij de klant. Tegelijkertijd is het voor de Rgd niet altijd duidelijk waar de weerstand van de klant nu precies in zit. Het is dus zeer belangrijk dat dit goed geoperationaliseerd wordt, zodat vraag en aanbod met elkaar in evenwicht gebracht kunnen worden.

Daarom is er tijdens het vierde deelonderzoek een aanvullend onderzoek gedaan naar de klant in een DBFMO-project. Er is een sessie georganiseerd met een aantal klanten van de Rijksgebouwendienst, zowel nieuwe als meer ervaren klanten waren hierbij aanwezig. In deze sessie is uiteindelijk de weerstand op het gebied van flexibiliteit geoperationaliseerd in een aantal deelonderwerpen, met bijbehorende standpunten. Deze dienen als input voor de handleiding. Daarnaast is er in dit deelonderzoek gekeken naar knelpunten in de huidige situaties. Er zijn verschillende punten die verbeterd kunnen worden. Hiervoor zijn verbetervoorstellen opgesteld.

1.6 Validatie Resultaat

Om nog voor een extra validatie van de handleiding te zorgen, is de handleiding getoetst door een select gezelschap van experts uit de praktijk. Deze hebben een ruwe versie van de handleiding ter beoordeling toegestuurd gekregen en hebben de mogelijkheid gekregen om daar feedback op te leveren. Op deze manier is de toepasbaarheid van het instrument vergroot. Het resultaat van deze validatie is te lezen in hoofdstuk 7.

1.7 Openbaarheid van gegevens

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van vertrouwelijke informatie. De bevindingen in dit onderzoek zijn dan ook vertrouwelijk. In het P4 rapport is een duidelijke scheiding gemaakt worden tussen bevindingen en eventuele vertrouwelijke gegevens. Deze laatste zijn waar nodig in een vertrouwelijke bijlage geplaatst die alleen voor de begeleiders inzichtelijk is.

1.8 Leeswijzer

In deze rapportage spelen twee begrippen een belangrijke rol, namelijk DBFMO en flexibiliteit. In hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3 worden achtereenvolgens flexibiliteit en DBFMO verder uitgewerkt. Deze hoofdstukken dienen als theoretisch kader voor het rapport.

In hoofdstuk 4 wordt een korte toelichting gegeven op de uitkomsten van het casestudyonderzoek. Hier wordt een samenvatting gegeven van de mogelijkheden voor flexibiliteit in DBFMO. In de aparte handleiding staat het uitgebreide overzicht, waarin ook verbetervoorstellen zijn meegenomen.

Hoofdstuk 5 gaat in op de vergelijking die is gemaakt naar de Britse praktijk. Daar worden de contracten al sinds 1997 gebruikt. Om de huidige mogelijkheden voor flexibiliteit goed te kunnen beoordelen, is een vergelijking naar deze praktijk erg waardevol.

In hoofdstuk 6 wordt verslag gedaan van het onderzoek naar de klant. In dit onderzoek naar de klant is de weerstand op het gebied van flexibiliteit verder geoperationaliseerd. Vervolgens wordt in hoofdstuk 7 ingegaan op de handleiding. Allereerst wordt de opzet en de werkwijze kort toegelicht. Vervolgens komt ook de praktijkevaluatie aan bod.

Uit het casestudyonderzoek, de vergelijking met de Britse praktijk en uit het onderzoek naar de klant zijn een aantal verbeterpunten naar voren gekomen voor de huidige DBFMO-praktijk. De verbetervoorstellen die hiervoor zijn opgesteld worden in hoofdstuk 8 besproken.

In hoofdstuk 9 wordt ingegaan op de conclusies van het onderzoek. Verder worden in dit hoofdstuk aanbevelingen voor de praktijk en aanbevelingen voor vervolgonderzoek gegeven. In hoofdstuk 10 wordt vervolgens gereflecteerd op het afstudeerproces.



Flexibiliteit

2 Flexibiliteit

Omdat flexibiliteit als een rode draad door dit onderzoek heen loopt zal in dit hoofdstuk verder worden ingegaan op dit begrip. Flexibiliteit blijkt namelijk op meerdere manieren uit leggen. In paragraaf 2.1 zal allereerst worden ingegaan op het begrip flexibiliteit in de literatuur. Het blijkt dat er een onderscheid te maken is in verschillende typen. In paragraaf 2.2 worden verschillende onderzoeken aangehaald waarin wordt ingegaan op flexibiliteit in geïntegreerde contracten. Paragraaf 2.3 gaat in op het gebruik van scenario's voor flexibiliteit. Met al deze literatuur zal uiteindelijk een definitie van Flexibiliteit in DBFMO-projecten worden opgesteld ten behoeve van dit onderzoek.

2.1 Flexibiliteit in de literatuur

Er zijn verschillende motieven voor de verandering van gebouwen. Ze zijn meestal in te delen in drie categorieën, namelijk technische, functionele, maatschappelijke en stedenbouwkundige. Uit de literatuur blijkt dat tegenwoordig vooral functionele veroudering een belangrijk motief is om een gebouw ingrijpend te veranderen of zelfs te slopen. Met name bij verzorgingstehuizen, ziekenhuizen, scholen, kantoren en woningen is het gebouw functioneel veel eerder verouderd dan dat het technisch of stedenbouwkundig verouderd is.¹⁶ De vraag is dan hoe vastgoed beter voorbereid kan worden op deze veranderingen. Flexibiliteit lijkt de oplossing. Maar wat houdt flexibiliteit nu eigenlijk in? Het blijkt een breed begrip te zijn, dat meerdere aspecten bevat. Vandaar dat deze paragraaf ingaat op het begrip flexibiliteit.

Het Nederlandse woordenboek geeft voor flexibiliteit de volgende definitie:

- 1 buigzaam => *soepel*
- 2 inschikkelijk
- 3 zich gemakkelijk aanpassend aan wisselende omstandigheden => *veranderlijk*

Wanneer dit naar een gebouw wordt vertaald wordt dan geeft dit onder meer aan dat een gebouw aangepast kan worden aan veranderingen.

Brinkman definieert flexibiliteit als: het kunnen omgaan met onverwachtse gebeurtenissen. Van deze gebeurtenissen zijn er drie verschillende soorten:

- **Grillige gebeurtenissen**
Dit zijn gebeurtenissen, waarvan de kans dat ze optreden zeer klein is. Ze treden plots, ineens op. Een voorbeeld hiervan is een aardbeving in Nederland.
- **Incidentele gebeurtenissen**
Dit zijn gebeurtenissen waarvan men weet dat ze voorkomen, maar niet kan voorspellen wanneer en in welke mate. Een voorbeeld hiervan zijn de aardbevingen in Californië of de tornado's in de Pacific.
- **Fluctuerende gebeurtenissen**

¹⁶ Post, J., Brand, G.J. van den, Bouwmeester, H., De kunst van rekbaar vastgoed, SEV Realisatie, 2006, Rotterdam

Met deze gebeurtenissen is men vanuit het verleden goed bekend. Men is in staat de gebeurtenissen te voorspellen. Ook kan men ze gemakkelijk beïnvloeden. Een voorbeeld hiervan zijn de seizoenspatronen.¹⁷

Bij de ontwikkeling van een gebouw kan vooraf rekening gehouden worden met dit type gebeurtenissen. Bij het inbouwen van flexibiliteit gaat het om het anticiperen op bepaalde gebeurtenissen, dat wil zeggen, vooraf rekening houden met het eventuele optreden van gebeurtenissen. Met name de fluctuerende gebeurtenissen zijn een belangrijke groep bij flexibiliteit, omdat men bij deze groep goed vooraf de maatregelen kan bepalen. Door deze maatregelen kunnen vaak ook een aantal van de incidentele gebeurtenissen opgevangen worden. Met de grillige gebeurtenissen wordt eigenlijk meestal geen rekening gehouden.¹⁸

Bij het realiseren van flexibiliteit wil men mogelijkheden inbouwen om om te gaan met verschillende gebeurtenissen. Dit blijft een vrij breed begrip. Uit diverse literatuur blijkt dan ook dat er een onderscheid gemaakt wordt in verschillende soorten flexibiliteit. De volgende paragraaf zal hier verder op ingaan.

2.1.1 Soorten Flexibiliteit

Er zijn verschillende soorten flexibiliteit. Daarom is het ook niet altijd even duidelijk over welk soort flexibiliteit er gesproken wordt, wanneer er over kansen of juist over bedreigingen gesproken wordt. Flexibiliteit is de eigenschap van een gebouw of product, die aanpassingen aan de eisen en wensen van de gebruikers mogelijk maakt.

Bij flexibiliteit is er een scheiding te maken in productflexibiliteit en procesflexibiliteit. Product wil zeggen, het gebouw en proces gaat over het bedrijf.¹⁹ Deze zullen beiden hierna kort toegelicht worden.

2.1.2 Flexibiliteit van het product

Bedrijven veranderen zo ongeveer met het ritme van de seizoenen. Dit gebeurt vaak als gevolg van reorganisaties, fusies, verzelfstandigingen en overnames. De ontwikkeling gaat soms zo snel dat een Programma van Eisen al verouderd is voor het ontwerp van een nieuw gebouw klaar is. Daar zit precies de achilleshiel, organisaties veranderen vaak snel en gebouwen zijn meestal statisch. Als we bijvoorbeeld de zorg bekijken, dan heeft elke generatie haar eigen zorgvraag. Elke generatie heeft daar weer haar eigen antwoorden op. In de regel worden er meestal gebouwen ontworpen, uitgaande van een gebruiksduur van 50 jaar, met de optie van verlenging na renovatie. In feite is dit in strijd met een regelmatig veranderende zorgvisie. Een operatiekamer is in feite na 3 jaar al ernstig verouderd. Het gevolg is dat relatief jonge gebouwen vroegtijdig worden afgebroken, of op z'n minst ingrijpend worden gerenoveerd.²⁰ Deze problematiek schreeuwt om meer flexibiliteit in het gebouw.

Gebouwflexibiliteit heeft te maken met de ruimtelijke en technische vormgeving van het product, met als belangrijkste doel, dat het product in de toekomst makkelijk gewijzigd kan worden. In figuur 2.1 is de onderverdeling te zien.

¹⁷ Brinkman, R., Flexibiliteit, beheersprocessen en procesbeheersing, TU Eindhoven, Februari 1989, Eindhoven

¹⁸ Prins, M., Flexibiliteit en kosten in het ontwerpproces, een besluitvormingsondersteunend model, TU Eindhoven, december 1992, Eindhoven

¹⁹ Geraedts, R., Flexis, Communicatie over en beoordeling van flexibiliteit tussen gebouwen en installaties, SBR-publicatie, 1996, Rotterdam

²⁰ Post, J., Brand, G.J. van den, Bouwmeester, H., De kunst van rekbaar vastgoed, SEV Realisatie, 2006, Rotterdam



Figuur 2.1 Vormen van gebouwflexibiliteit
(Bron: Geraedts)

Bij ruimtelijke flexibiliteit wordt er gezorgd, dat de organisaties bij alle mogelijke functieveranderingen steeds een adequate huisvesting hebben. Gebruiksflexibiliteit is de mogelijkheid om ruimten voor meerdere functies te kunnen gebruiken. Bij indelingsflexibiliteit is er de mogelijkheid, om de ruimtelijke indeling binnen het gebouw te wijzigen. Aanbouwflexibiliteit gaat over de mogelijkheden om ruimten aan het gebouw aan te bouwen en bij afstotingsflexibiliteit gaat het juist om het afstoten van ruimten. De technische flexibiliteit heeft betrekking op de mogelijkheden om bouw- en installatiedelen gemakkelijk te kunnen vervangen, verplaatsen, uit te breiden of aan te passen aan gewijzigde functies.²¹

2.1.3 Flexibiliteit van het proces

Naast flexibiliteit in het gebouw kan er ook onderscheid gemaakt worden in flexibiliteit van het proces. Dit heeft te maken met het organisatieproces of het functioneren van een bedrijf. Binnen flexibiliteit van het proces bestaan weer verschillende vormen van flexibiliteit.



Figuur 2.2 Vormen van procesflexibiliteit
(Bron: Geraedts)

In figuur 2.2 worden de verschillende vormen van flexibiliteit in het proces weergegeven. Al deze vormen van flexibiliteit hebben te maken met de verschillende procesfasen van een gebouw, van initiatief tot aan het beheer. Goedkeuringsflexibiliteit heeft te maken met de

²¹ Geraedts, R., Flexis, Communicatie over en beoordeling van flexibiliteit tussen gebouwen en installaties, SBR-publicatie, 1996, Rotterdam

ruimte die er is bij een goedkeuringsprocedure voor veranderingen en aanpassingen. Bij uitwerkingsflexibiliteit worden voortdurend mogelijkheden open gehouden voor nadere planuitwerkingen. Bij realisatieflexibiliteit is er de mogelijkheid om tijdens de bouw nog wijzigingen door te voeren. Bij uitvoeringsflexibiliteit bestaat er ruimte bij de wijze van uitvoering. Mentale flexibiliteit heeft betrekking op ruimte in het denken om aanpassingsbehoeften mogelijk te maken. En keuzeflexibiliteit heeft te maken met ruimte in het beleid om aanpassingen mogelijk te maken.²²

Bij de huidige trend waarin de focus op de gebruiker steeds groter wordt, is flexibiliteit een steeds belangrijker aandachtspunt. De procesflexibiliteit wordt steeds belangrijker, zodat men sneller kan inspelen op veranderingen in de markt, of veranderingen die ontstaan door politieke overwegingen.²³

2.1.4 Overige literatuur

Ook in andere literatuur wordt het onderscheid in verschillende typen flexibiliteit gemaakt. Zo maakt Nicolaï in zijn studie een onderscheid tussen beleidsmatige en materiële flexibiliteit. Dit onderscheid is in principe vergelijkbaar met het onderscheid tussen product- en procesflexibiliteit. Daarnaast maakt Nicolaï nog een extra onderscheid tussen flexibiliteit voor realisatie en flexibiliteit na realisatie.²⁴

Ook in andere onderzoeken komt een duidelijk onderscheid naar voren in proces- en productflexibiliteit. In het afstudeeronderzoek van L. Jongejan wordt een aantal van deze onderzoeken kort toegelicht.²⁵ In dit onderzoek zal dit onderscheid tussen product- en procesflexibiliteit tevens gehanteerd worden.

2.2 Onderzoek: Flexibiliteit bij Geïntegreerde Contracten

Uit het literatuuronderzoek blijkt dat er in verschillende literatuur wordt gesproken over flexibiliteit in geïntegreerde contracten. Een aantal van deze onderzoeken zullen hier kort worden toegelicht. De uitkomsten staan in contrast met de bevindingen uit het vooronderzoek dat flexibiliteit juist een aandachtspunt is voor DBFMO.

Onderzoek: Kunst van Rekbaar Vastgoed

Uit het onderzoek "De kunst van rekbaar vastgoed" blijkt dat onder andere bij de projecten in de zorg, de opdrachtgever een cruciale rol vervult. Hij geeft, al dan niet op initiatief van derden, de aanzet tot innovatie. Het in stand houden van de vorm van het gebouw staat niet langer voorop, maar het gaat juist om de continuïteit van de functie. Het IFD bouwen (Industrieel, Flexibel en Demontabel) lijkt daarbij een uitkomst. Daarbij zijn de nieuwe contractvormen in opkomst, zoals DBFMO. De vastgoedontwikkelaar tekent hierbij voor de beschikbaarheid van voorzieningen gedurende een langere periode. De traditionele volgorde van initiatief, ontwerp, bouw wordt verlaten. Hierdoor wordt nieuwe creativiteit aangeboord. Het zal in de vastgoedsector leiden tot gebouwen die beter kunnen reageren op veranderingen.²⁶

²² Geraedts, R., Flexis, Communicatie over en beoordeling van flexibiliteit tussen gebouwen en installaties, SBR-publicatie, 1996, Rotterdam

²³ Vos, H., e.a., Leren door demonstreren, De oogst van zeven jaar IFD-bouwen, SEV Realisatie, april 2007, Rotterdam

²⁴ Nicolaï, R., Flexibiliteit als bouwstrategie Band 1, Nationaal Ziekenhuis Instituut, 1989, Utrecht

²⁵ Jongejan, L.A., Procesflexibiliteit in Ziekenhuisbouwprojecten, de mogelijkheden en wenselijkheden van procesflexibiliteit, afstudeeronderzoek TU Delft, oktober 2001, Delft

²⁶ Post, J., Brand, G.J. van den, Bouwmeester, H., De kunst van rekbaar vastgoed, SEV Realisatie, 2006, Rotterdam

Onderzoek: New Wave in Buildings

Volgens onderzoek van Fassbinder en Proveniers ligt de oplossing in flexibel bouwen juist in het zoeken naar een nieuwe contractvorm. Men dient te zoeken naar een samenwerkingsvorm, waarbij de verschillende fasen met bijbehorende voordelen geïntegreerd moeten worden. Tegelijkertijd is een eenduidige communicatie en betere technische en kwalitatieve beheersbaarheid van het proces en product van belang. Wil een dergelijk nieuwe samenwerkingsvorm succesvol zijn, dan dient ze voordelen te bieden aan de vragende en de aanbiedende partij.²⁷

Onderzoek: Flexis

Ook bij het onderzoek naar flexibiliteit bij gebouwen en installaties²⁸ wordt geconcludeerd, dat extra investeringen in flexibiliteit misschien juist wel goed mogelijk zijn bij de geïntegreerde contracten. De kosten voor veranderingen aan gebouwen kunnen hoog oplopen, als er geen investeringen zijn gedaan in de flexibiliteit. Met name voor de gebouwbeheerders en de gebouwexploitanten is dit erg belangrijk om te weten.

Wanneer de planontwikkeling, de uitvoering en het beheer bij dezelfde partij komen te liggen, ontstaan er ineens wel mogelijkheden voor investeringen in toekomstige flexibiliteit. De kosten en eventuele opbrengsten van de flexibiliteit zijn dan immers in dezelfde hand. In dit document wordt deze samenwerkingsvorm omschreven als B.O.T.

Deze afkorting staat voor Build Operate Transfer. Met deze benadering krijgt één partij of een conglomeraat van partijen uit de private sector een concessie voor een bepaalde periode van een opdrachtgevende partij, om een voorziening te ontwikkelen en te beheren. Het ontwikkelen bestaat uit ontwerpen, bouwen en financieren van de voorziening. De concessiehouder is ook verantwoordelijk voor het beheer na de oplevering. Aan het einde van de concessieperiode draagt de opdrachtnemende partij het project zonder kosten over aan de opdrachtgever. In feite is dit contract gelijk aan het concept van DBFMO.

BUILD	OPERATE	TRANSFER
ONTWIKKELING	EXPLOITATIE	OVERDRACHT
• Ontwerpen • Bouwen • Financieren	• Runnen • Te gelde maken • Beheren	• Overdracht van eigendom

Figuur 2.3 Het BOT-model (Bron: Geraedts)

PROJECT ORGANISATI VORMEN	PROJECTONTWIKKELINGSFUNCTIES								
	INITIATIEF	GROND- VERWERVING	ONTWERP	UITVOERING	FINANCIERING	EXPLOITATIE	(HER)GEBRUIK	SLOOP	
	TRADITIONEEL								
	BOUWTEAM								
	TURNKEY								
	BOT								

Figuur 2.4 relatie tussen verschillende projectorganisaties (Bron: Geraedts)

²⁷ Fassbinder H., Proveniers, A., New Wave in Buildings, een flexibele methode voor ontwerpen, uitvoeren en vastgoedbeheer, TU Eindhoven, 1991, Assen/Maastricht

²⁸ Geraedts, R., Flexis, Communicatie over en beoordeling van flexibiliteit tussen gebouwen en installaties, SBR-publicatie, 1996, Rotterdam

2.3 Flexibiliteitsscenario's

Bij het doen van investeringen in flexibiliteit is het van belang, dat ze ook moeten worden bekostigd. Bovendien is het vaak niet direct duidelijk, welke financiële voordelen de maatregelen op termijn opleveren. Dit staat in nauw verband met de kans dat de flexibiliteitspotenties in de toekomst daadwerkelijk gebruikt zullen worden. Is het toekomstig gebruik onzeker, dan zijn de baten in de toekomst dat ook. Een mogelijk handvat hiervoor is het werken met scenario's.²⁹

2.3.1 Flexibiliteitsscenario's

Bij een gebouw zijn de investeringskosten vaak hoog. Wanneer men te maken heeft met een hoge investeringskosten en met een lange levensduur dan is het verstandig om vooraf goed na te denken over de gewenste flexibiliteit. Bij de ontwikkeling van het gebouw dient te worden vastgelegd aan welke flexibiliteitseisen het gebouw na oplevering en de rest van de levensduur moet voldoen. Er moeten dus voorspellingen gedaan worden met betrekking tot de toekomstige gebeurtenissen, die van invloed zijn op de gewenste huisvesting.

In dit toekomstonderzoek kan gewerkt worden met toekomstscenario's. Een scenario gaat over een reeks denkbare ontwikkelingen, meestal voor wat langere termijn en met een redelijke mate van waarschijnlijkheid. In de paragraaf 2.1 werd al aangegeven dat er 3 soorten gebeurtenissen op kunnen treden, namelijk grillige, incidentele en fluctuerende gebeurtenissen. Flexibiliteit wordt gedefinieerd als het aanpassingsvermogen van een bouwwerk aan incidentele en fluctuerende gebeurtenissen. Deze typen gebeurtenissen dienen in het scenario opgenomen te worden. Men praat hier dan ook wel over flexibiliteitsscenario's.

Om een flexibiliteitsscenario te kunnen schrijven, moet als eerste de termijn bekend zijn. Tevens moet bekend zijn op welk object het van toepassing is. Dit is belangrijk voor de selectie van verwachte relevante gebeurtenissen. Welke gebeurtenissen in het scenario opgenomen worden, is afhankelijk van de betrokken partij.

Het opstellen van het flexibiliteitsscenario moet onderdeel uitmaken van de fase van de programmering van de ontwerpopgave. Het moet als integraal onderdeel van het PvE aan de ontwerper worden aangeboden.³⁰

Ook in andere publicaties wordt het gebruik van toekomstscenario's genoemd als voorwaarde voor flexibiliteit. Volgens de laatste publicatie van de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting is het belang van goed gekozen veranderingsscenario's inmiddels na alle IFD-projecten wel aangetoond. Deze moeten niet te star zijn, om te voorkomen dat ze na tien jaar al weer achterhaald zijn. Ze moeten gebaseerd zijn op een realistisch toekomstperspectief. Scenario's kunnen ook gebruikt worden om meer nadruk te leggen op de life-cycle costing. Hiermee wordt duidelijk gemaakt welke gevolgen verschillende scenario's hebben voor de exploitatiekosten op langere termijn. In de praktijk wordt hier nog te weinig aandacht aan besteed. Door hier wel rekening mee te houden zou men tijdens de exploitatieperiode grote besparingen kunnen bereiken.³¹

2.3.2 Flexibiliteitsvraag en flexibiliteitsaanbod

In het flexibiliteitsscenario staan per definitie alleen de gebeurtenissen vermeld die in de toekomst zullen gaan plaatsvinden en hun effect zullen hebben op het gebouw. Wanneer dit vertaald wordt naar een ontwerp is de eerste stap het vertalen naar flexibiliteitstypen. Deze

²⁹ Geraedts, R., Flexis, Communicatie over en beoordeling van flexibiliteit tussen gebouwen en installaties, SBR-publicatie, 1996, Rotterdam

³⁰ Prins, M., Flexibiliteit en kosten in het ontwerpproces, een besluitvormingsondersteunend model, TU Eindhoven, december 1992, Eindhoven

³¹ Vos, H., e.a., Leren door demonstreren, De oogst van zeven jaar IFD-bouwen, SEV Realisatie, april 2007, Rotterdam

kunnen globaal in een schetsontwerp aangegeven worden. Hiermee kunnen verschillende varianten uitgewerkt worden. Bij een meer gedetailleerd specifiek ontwerp worden de flexibilitiestypen vertaald naar flexibiliteitsbewerkingen. Dit zijn meerdere ontwerpvarianten, die de ontwikkeling van het gebouw in de tijd weergeven. Met deze in de tijd geordende ontwikkelingen kan men het benodigde uitgavenpatroon begroten.

De flexibilitetsvraag is de genoemde behoefte aan flexibiliteit, beschreven in de vorm van een flexibilitetscenario voor een gebouw. Deze kan weergegeven worden in een reeks van ontwerpvarianten uitgezet in de tijd, die men direct kan vertalen naar flexibiliteitsbewerkingen.

Tegenover de flexibilitetsvraag staat het flexibilitetsaanbod. Onder het flexibilitetsaanbod worden de mogelijkheden verstaan van het gebouw om in fysieke (materiële) en juridische zin antwoord te geven op de flexibilitetsvraag.

Vaak geldt dat wanneer er meer kleinere afzonderlijke elementen worden gebruikt die tevens makkelijk te monteren en te demonteren zijn, dat de investeringskosten toenemen. Vandaar dat maximale flexibiliteit vrijwel nooit tot een goed exploitabel gebouw zal leiden. Een bepaald gebouw kan heel flexibel zijn, maar net niet die ene verandering kunnen herbergen die nodig is. Daarom is het heel belangrijk dat de ontwerper het flexibilitetsaanbod goed afstemt op de flexibilitetsvraag, die wordt afgeleid uit het flexibilitetscenario.³²

2.4 Definitie: Flexibiliteit binnen DBFMO

In deze paragraaf wordt met behulp van de literatuur een eigen definitie gegeven van Flexibiliteit binnen DBFMO. Ook binnen DBFMO-contracten is flexibiliteit een breed begrip. Na aanleiding van de literatuurstudie is ervoor gekozen om ook hier een scheiding aan te brengen in een aantal typen flexibiliteit. Allereerst is er een algemene definitie opgesteld voor flexibiliteit binnen DBFMO.

Flexibiliteit: De mogelijkheid om te kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden.

Ook binnen DBFMO kan de scheiding gemaakt worden tussen product- en procesflexibiliteit. Binnen een DBFMO-project bestaat het product naast het gebouw ook uit de te leveren diensten. Vandaar dat productflexibiliteit in dit geval nog verder is opgesplitst in flexibiliteit in het gebouw en flexibiliteit in de dienstverlening.

In dit onderzoek zal er gekeken worden naar flexibiliteit in DBFMO. Om verwarring te voorkomen in een later stadium is ervoor gekozen om flexibiliteit binnen DBFMO te scheiden in flexibiliteit in het gebouw, flexibiliteit in de dienstverlening en flexibiliteit in het proces. Deze drie vormen zullen per type kort worden toegelicht.

2.4.1 Flexibiliteit in het gebouw

Flexibiliteit in het gebouw kan als volgt gedefinieerd worden:

De mogelijkheid van het gebouw om zich aan te passen aan de veranderende wensen/eisen van de gebruikers.

³² Prins, M., Flexibiliteit en kosten in het ontwerpproces, een besluitvormingsondersteunend model, TU Eindhoven, december 1992, Eindhoven

Organisaties worden voortdurend geconfronteerd met wijzigingen in hun organisatiestructuur of manier van werken. De mate waarin of de wijze waarop deze zullen optreden is moeilijk voorspelbaar. Omdat in een DBFMO-project de organisatie het gebouw voor langere periode zal gaan gebruiken is het belangrijk dat hier flexibiliteit in wordt opgenomen.

De eisen met betrekking tot de flexibiliteit in het gebouw worden opgesteld in de outputspecificaties. Hier kunnen eisen als de uitbreidbaarheid of de mogelijkheid tot het switchen van kantoorconcept worden opgenomen. Aandachtspunt is dat de eisen in outputvorm dienen te worden gesteld. Hoofdstuk 4 zal hier verder op doorgaan

2.4.2 Flexibiliteit in de dienstverlening

Flexibiliteit in de dienstverlening wordt als volgt gedefinieerd:

De mogelijkheid om de dienstverlening aan te passen aan de veranderende wensen/eisen van de gebruikers.

Voor veel organisaties is de dienstverlening binnen een gebouw van wezenlijk belang. Een detentiecentrum bijvoorbeeld heeft te maken met een grote fluctuatie in de opname van gedetineerden. Voor deze organisatie is het zeer belangrijk dat de dienstverlening hier flexibel mee kan omgaan.

De organisatie dient van tevoren goed te overwegen wat voor type dienstverlening er gewenst is en of deze flexibel moet kunnen omgaan met veranderende factoren, zoals andere eisen, of veranderende wet- en regelgeving.

2.4.3 Flexibiliteit in het proces

Flexibiliteit in het proces krijgt binnen dit onderzoek de volgende definitie:

De mogelijkheden of procedures die beschikbaar zijn om tijdens het proces veranderingen door te voeren in het project.

Na de Financial Close van het project zullen er tijdens de realisatie en exploitatie altijd momenten zijn dat eisen wijzigen als gevolg van veranderende omstandigheden. De toekomst is over 25 jaar moeilijk te overzien. Vandaar dat er gedurende dit traject de nodige flexibiliteit moet worden ingebouwd om deze wijzigingen te kunnen doorvoeren. Flexibiliteit in het proces staat eigenlijk voor de mogelijkheden die je hiertoe hebt. Je kunt hierbij denken aan de wijzigingsprocedures die in geval van wijziging door de Staat of door de opdrachtnemer moeten worden doorlopen. Een ander voorbeeld van deze flexibiliteit is de mogelijkheid om het contract tussentijds te beëindigen.

In hoofdstuk 4 zal voor deze drie typen flexibiliteit verder besproken worden hoe deze bij DBFMO aan bod komen.



DBFMO in Nederland

3 DBFMO in Nederland

Dit hoofdstuk dient ter introductie van DBFMO in Nederland. Allereerst wordt een korte uitleg gegeven worden over DBFMO en de geschiedenis daarvan in Nederland. Hier zal onder andere de ontstaansgeschiedenis besproken worden, alsmede de stand van zaken met de huidige projecten. Verder zullen er verschillende specifieke aspecten besproken worden, die de DBFMO-contracten kenmerken. Nadat DBFMO in beginsel is toegelicht zal het aanbestedingstraject nader worden toegelicht. Als laatste zal een SWOT-analyse toegelicht worden, waarbij de sterke en zwakke punten en de kansen en uitdagingen van DBFMO worden besproken.

3.1 Wat is DBFMO?

DBFMO is de uiterste vorm van een geïntegreerd contract, waarbij diverse onderdelen van de realisatie en de exploitatie van een project door de opdrachtgever worden uitbesteed aan één opdrachtnemer. Wanneer er voor deze contractvorm in bepaalde documenten de term PPS gebruikt wordt, dan gaat het vaak over DBFMO-projecten waarbij de overheid de opdrachtgever is.³³ Dit onderzoek zal zich voornamelijk op deze projecten richten.

De letterlijke definitie van de Rijksgebouwendienst luidt: *"De inkoop van gefaciliteerde werkplekken, waaronder inbegrepen een passend ingericht gebouw en de gewenste facilitaire diensten gerealiseerd middels één lange termijn integraal contract, tegen een prestatiegerichte beloning."*³⁴

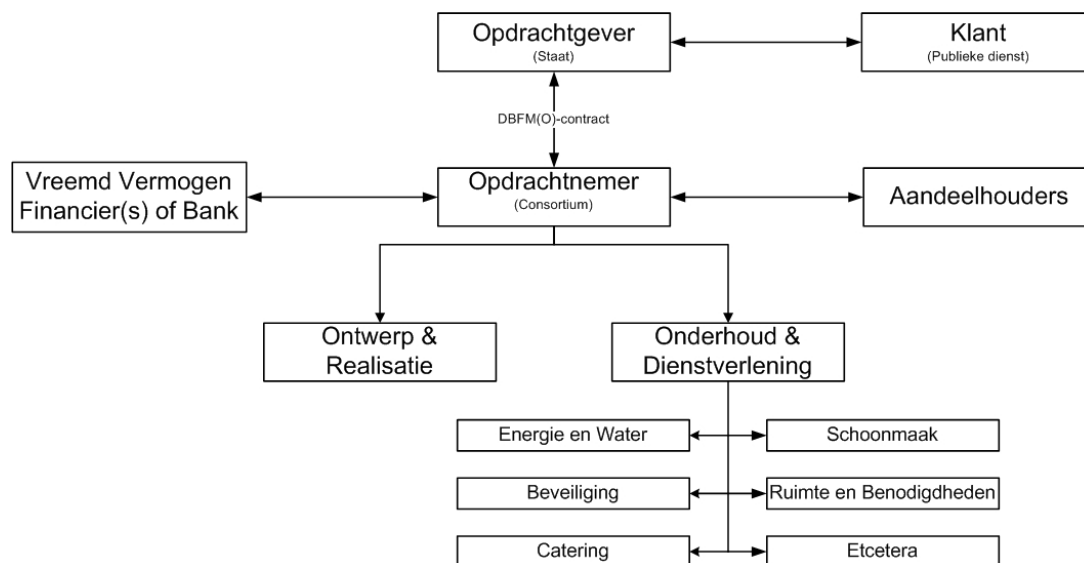
Een DBFMO-project kan in de basis vergeleken worden met een leaseauto. De auto wordt volledig naar de wensen van de klant geleverd. De financiering, het onderhoud en de exploitatie zijn hierbij verzorgd. De auto wordt namelijk door de leasemaatschappij betaald, om de zoveel tijd onderhouden en de verzekering en benzine worden verzorgd. In ruil daarvoor gaat de gebruiker de overeenkomst aan om voor een afgesproken periode in de auto te rijden, tegen een vaste vergoeding per maand.

In tegenstelling tot de traditionele aanbesteding wordt de gehele bouwketen en de gehele levenscyclus in gelijktijdig in één contract in de markt gezet. Dit leidt onder meer tot een andere vorm van risicoverdeling tussen opdrachtgever en marktpartij. Er is sprake van maar één opdrachtnemende partij, waardoor het mogelijk is om deze partij af te rekenen op het eindresultaat. De marktpartij die de opdracht aanneemt is meestal een consortium van partijen, dat de volledige ontwerp, bouw, financiering, onderhoud en exploitatie van het gebouw op zich kan nemen. Er zitten dus meestal naast bouwbedrijven ook bedrijven in die onderhoud en facility management verzorgen.

³³ Koster, J.H.W., Hoge, W.E., e.a., DBFM-Handboek, een verkenning van DBFM contractonderdelen, april 2005, Kenniscentrum PPS, Den Haag

³⁴ Rijksgebouwendienst, Introductie geïntegreerde contractvorming, juni 2006, Den Haag, p10

Verder zitten er ook partijen in die de financiering verzorgen zoals banken. In een organisatieschema komt dit er dan als volgt uit te zien:³⁵



Figuur 3.1 Organogram DBFMO-organisatie

3.2 DBFMO in Nederland

3.2.1 Context

DBFMO-contracten zijn betrekkelijk nieuw in Nederland. Op dit moment worden er verschillende projecten in Nederland ontwikkeld via DBFMO-contracten. In het begin werd hierbij sterk geleund op de ervaring en kennis vanuit met name het Verenigd Koninkrijk, waar men al langere tijd met deze contracten werkt.³⁶

De eerste contracten

De eerste voorbeelden van DBFMO-projecten in Nederland waren de Tunnel onder de Noord (1992) en de Wijkertunnel (1996). Bij deze projecten was de achterliggende gedachte om de infrastructuur te verbeteren, zonder het budget van de overheid daarvoor te verhogen. De markt werd hiervoor ingeschakeld via een DBFM-contract. Na een aantal jaren werden deze projecten geëvalueerd door de Nationale Rekenkamer. Die gaf kritiek op de gekozen methode. De projecten Tunnel onder de Noord en Wijkertunnel waren beiden respectievelijk 20% en 40% duurder uitgevallen, dan wanneer ze op de traditionele manier gefinancierd werd.³⁷ Deze kritiek zorgde voor een grote terugval in de ontwikkeling van PPS in Nederland.

De tweede golf van DBFMO

Aan het eind van de jaren '90 zag de overheid op tegen enorme investeringen in de transport infrastructuur. Het budget dat hiervoor beschikbaar was, was onvoldoende. Daarom werd ervoor gekozen deze projecten opnieuw via Publiek Private Samenwerking te ontwikkelen. In tegenstelling tot de eerste poging was de overheid nu meer behoedzaam, en richtte ze zich meer op de interactie met de private partijen. De private partijen zaten tevens ruimer in de

³⁵ Rijksgebouwendienst, Introductie geïntegreerde contractvorming, juni 2006, Den Haag

³⁶ Koster, J.H.W., Hoge, W.E., e.a., DBFM-Handboek, een verkenning van DBFM contractonderdelen, april 2005, Kenniscentrum PPS, Den Haag

³⁷ Algemene Rekenkamer, Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal, Private Financiering van de Wijkertunnel, juni 1993, Den Haag

reserves en waren mede daardoor zeer geïnteresseerd in deze nieuwe contractvorm. Om ervoor te zorgen dat de kennis die opgedaan werd, niet verloren zou gaan, werd door het Ministerie van Financiën het Kenniscentrum PPS opgericht. Het belangrijkste doel was, om ervoor te zorgen dat DBFMO een geaccepteerd instrument zou worden.

Op dit moment kan geconcludeerd worden dat projecten nog maar incidenteel via een DBFMO-contract ontwikkeld worden. De strategie van de overheid is om deze projecten heel geleidelijk in te voeren in de Nederlandse Bouwwereld. Dit gebeurt via een aantal pilot-projecten.³⁸

3.2.2 Pilot Projecten

Om ervoor te zorgen dat er meer ervaring en kennis ontwikkeld werd, aan zowel publieke als private zijde, werd er een aantal pilots gestart in de sectoren Infrastructuur, Utiliteitsbouw en de Publieke Gebouwen. Dit onderzoek richt zich op DBFMO-contracten bij gebouwen. Daarom zal op deze projecten wat verder zal worden ingezoomd.

Montaigne Lyceum Den Haag

Op 29 juni 2005 werd de eerste steen gelegd van het nieuwe Montaigne Lyceum in Den Haag, een nieuwe school voor 1200 leerlingen.³⁹ In Nederland is dit het eerste gebouw dat gerealiseerd wordt met een DBFMO contract. De opdrachtgever was de Stichting Confessioneel Onderwijs (SCO) Lucas. Zij werden hierbij ondersteund door de gemeente Den Haag en de ministeries van OCW en Financiën. De pilot werd verder nog ondersteund door het Kenniscentrum PPS. Het gebouw is gerealiseerd door het consortium TalentGroup, met daarin onder andere Imtech, Strukton, ISS Nederland en verschillende financiers. Dit consortium neemt het ontwerp, de uitvoering en daarna ook de exploitatie van het gebouw over voor een periode van 28,5 jaar.⁴⁰ Uit een evaluatie van Ernst&Young is gebleken dat de aanbesteding via een DBFMO-traject een meerwaarde heeft opgeleverd van 16%.⁴¹



Afbeelding 3.2 en 3.3 Impressies Montaigne Lyceum (Bron: Talentgroup)

Renovatie Ministerie van Financiën

Het huidige ministerie van Financiën aan de Korte Voorhout 7 in Den Haag, wordt gerenoveerd. Dit project, kortweg KV7 genoemd, is het eerste project in Nederland waarbij rijkshuisvesting via een Publiek Private Samenwerking Europees is aanbesteed. De Rijksgebouwendienst was hierbij de aanbestedende partij. Het consortium van partijen dat is geselecteerd is Safire, bestaande uit ABN AMRO Bank NV, Burgers Ergon BV, GTI NV, ISS Nederland BV en Strukton Groep NV. Het ontwerp is van Meyer en Van Schooten Architecten. Na oplevering van het gebouw trekt het ministerie in het gebouw, waarbij er een contract is afgesloten voor een periode van 25 jaar, waarin ook het onderhoud en facilitaire dienstverlening is inbegrepen, zoals schoonmaak, beveiliging en restauratieve diensten. Op dit

³⁸ Geest, M.D. van, Lessons for PFI in the Netherlands, Afstudeerrapport TU Delft, Faculteit Civiele Techniek, september 2005, Delft

³⁹ Website ministerie van Financiën, www.minfin.nl, laatst bezocht op 20 april 2007

⁴⁰ Website nieuwsberichten Strukton, www.strukton.nl, laatst bezocht op 21 november 2007

⁴¹ Ernst&Young, Evaluatie Montaigne 2005, Financiële en kwalitatieve meerwaarde en leereffecten, Amsterdam, februari 2006

moment is berekend door het Ministerie dat het aanbestedingsresultaat 15% goedkoper uitvalt dan wanneer het project op de traditionele wijze zou zijn aanbesteed.^{42 43}



Afbeeldingen 3.4 en 3.5 Impressies Ministerie van Financiën (Bron: Meyer en Van Schooten)

3.2.3 Vervolgprojecten

Na aanleiding van de ervaringen met de pilot projecten is de overheid verder gegaan met een aantal nieuwe projecten.

Belastingdienst Doetinchem

In het stationsgebied van Doetinchem wordt een nieuw kantoor voor de belastingdienst ontwikkeld. Het gaat hier om een kantoor van 7.500 m² met 350 werkplekken. Het project wordt aanbesteed als Design Build Finance Maintain en Operate contract. Het contract kent een looptijd van 15 jaar. De dienstverlening wordt (excl. ICT) volledig verzorgd door de marktpartij.

Een belangrijk verschil met de voorgaande twee projecten is dat bij dit project het eigendom van het pand na afloop van het contract in handen komt van de marktpartij.⁴⁴

Kantoor belastingdienst en IBG Groningen

Voor de Informatie Beheer Groep en de Belastingdienst wordt er in Groningen een nieuwe huisvesting ontwikkeld. Het gaat hier om het ontwerp, de bouw, de financiering, exploitatie en het onderhoud van een kantoorgebouw, maar ook een parkeergarage met daarboven een openbare stadstuin. Het gebouw heeft een Bruto Vloeroppervlak van 47.000 m² en biedt plaats aan circa 2300 werkplekken. De parkeergarage is 9.000 m² groot en biedt plaats aan 675 parkeerplekken. Het contract heeft een looptijd van 20 jaar en men heeft op dit moment de dialoog net afgerond. De bouw wordt volgens planning in 2008 gestart en in 2011 hopen de organisaties het gebouw in gebruik te kunnen nemen.⁴⁵

Detentiecentrum Rotterdam Airport

In opdracht van de Dienst Justitiële Inrichtingen wordt er nabij Rotterdam Airport gewerkt aan de ontwikkeling van een nieuw detentiecentrum. De locatie ligt op een nieuw te ontwikkelen bedrijventerrein. Op dit moment is de dialoog afgerond en in de eerste maanden van 2008 zal de preferred bidder bekend gemaakt worden. Men verwacht in 2008 te kunnen starten met de bouw en in 2010 het gebouw in gebruik te kunnen nemen.

Meer informatie over deze projecten is te lezen in hoofdstuk 4 Flexibiliteit binnen DBFMO

⁴² Website ministerie van Financiën, www.minfin.nl, laatst bezocht op 20 november 2007

⁴³ Website Rijksgebouwendienst, www.rgd.nl, laatst bezocht op 20 november 2007

⁴⁴ Website Rijksgebouwendienst, www.rgd.nl, laatst bezocht op 21 november 2007

⁴⁵ idem

3.3 Verschillen met het traditionele model

Het belangrijkste verschil tussen DBFMO en het traditionele model is het feit dat de opdrachtgever nog maar één contract heeft met één opdrachtnemer waarin alle facetten van de huisvesting zijn geregeld. Dit kan een van de redenen zijn voor een opdrachtgever om voor een DBFMO-aanbesteding te kiezen. Er is één centraal aanspreekpunt voor alle zaken die met het gebouw en de dienstverlening te maken hebben.

Er is voor de opdrachtgever nog een aantal redenen om voor een DBFMO-contract te kiezen. Het gaat hier om verschillen met het traditionele model die de voorkeur kunnen hebben van de opdrachtgever.

Een van de belangrijkste redenen om voor een DBFMO-contract te kiezen, is het benutten van de synergievoordelen. Bij deze contractvorm worden ontwerp, bouw en onderhoud geïntegreerd aanbesteed. Hierdoor kunnen er bepaalde ontwerpoplossingen bedacht worden die voortkomen uit dit integrale karakter. Wanneer dit separaat gebeurt, zoals bij het traditionele model, zullen de opdrachtnemers geen rekening kunnen houden met elkaars risico's en kosten. Het belangrijkste doel van het aanbesteden via DBFMO is dan ook het verkrijgen van meerwaarde. Men wil dezelfde kwaliteit voor minder geld of meer kwaliteit voor hetzelfde geld.

Daarnaast gaat een belangrijk deel van de zorg voor de totstandkoming van het project van de opdrachtgever over op de opdrachtnemer. De opdrachtgever kan zich hierdoor weer meer gaan richten op de kerntaken.

Verder vermindert bij de geïntegreerde contracten het risico bij de raakvlakken van de verschillende fasen. Bij het traditionele model kan het bijvoorbeeld zijn dat er na oplevering een gebrek geconstateerd wordt. Er kan een discussie ontstaan over de vraag of dit nu een ontwerpfout, een bouwfout of (in een later stadium) een onderhoudfout is. Iedere partij heeft een aparte rechtsverhouding met de opdrachtgever en de opdrachtgever moet kunnen aantonen wie aansprakelijk is voor de fout alvorens hij deze kan laten herstellen. Bij de geïntegreerde contracten zal dit niet snel kunnen gebeuren. Daar zal de opdrachtnemer voor alle gebreken aan het gebouw aansprakelijk zijn en zal in de meeste gevallen daar ook niet voor worden gecompenseerd.

Ook in de financiering zit een aanzienlijk verschil. Deze wordt ook aan de opdrachtnemer overgedragen. In plaats van een betaling voor een gereed product, gaat de Staat nu betalen voor een dienst. Er wordt betaald voor de beschikbaarheid van het gerealiseerde object gedurende de gehele looptijd van het contract.

Het eigendom van het gebouw ligt juridisch gezien ook de gehele looptijd van het contract bij de Staat, maar deze verleent de opdrachtnemer gebruiksrecht om het gebouw te beheren. Na afloop van het contract wordt dit tegen vooraf overeengekomen eisen overgedragen aan de opdrachtgever. Er is ook de mogelijkheid dat het eigendom na afloop in handen blijft van de marktpartij, maar daar moeten dan van tevoren afspraken over gemaakt zijn.⁴⁶

3.4 Opvallende kenmerken

3.4.1. Staat

Bij een DBFMO-aanbesteding bij overheidsgebouwen is de Staat altijd de opdrachtgever. De Rijksgebouwendienst is verantwoordelijk voor de Rijkshuisvesting, en treedt in deze projecten op als aanbestedende dienst. De klant is in deze gevallen de overheidsorganisatie die behoefte heeft aan een nieuwe huisvesting. Vanuit de klant en de Rgd worden verschillende inhoudelijke teams die zich richten op een eigen thema. Zo is er meestal een financieel team,

⁴⁶ Koster, J.H.W., Hoge, W.E., e.a., DBFM-Handboek, een verkenning van DBFM contractonderdelen, april 2005, Kenniscentrum PPS, Den Haag

een technisch team en een juridisch team. De samenstelling van deze teams wordt steeds per project geregeld. Deze teams zullen onder leiding van de procesmanagers van de Rgd de aanbesteding uitvoeren.

3.4.2 Opdrachtnemer

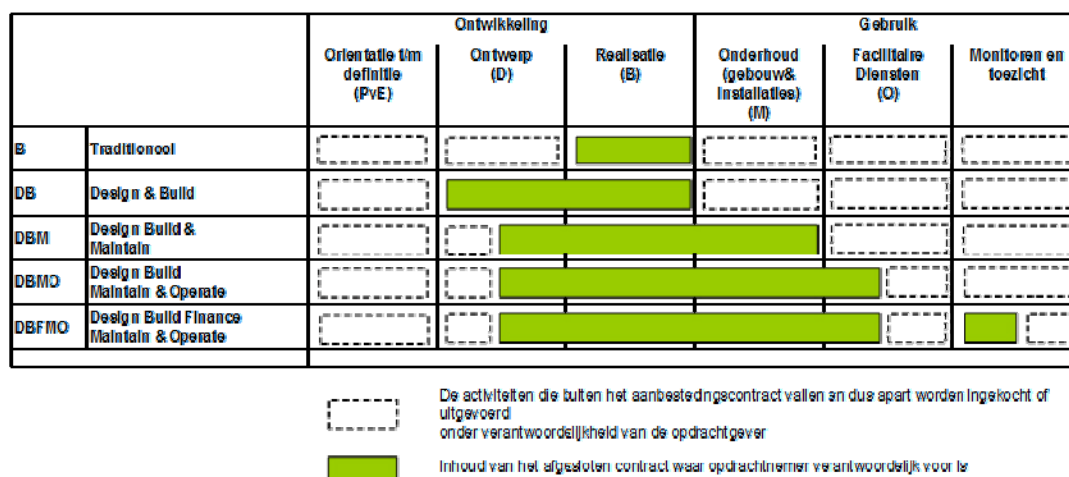
De opdrachtnemers kunnen door verschillende partijen worden gevormd en de samenstelling kan sterk verschillen. Soms bestaat de opdrachtnemer uit een grote aannemer die voor dit project samenwerkt met de verschillende dochterondernemingen. Soms is het een contractmanager die verschillende onderdelen uitbesteedt aan specialisten. Het kan ook zijn dat er een samenwerkingsverband wordt opgestart tussen een bouwer, een financier en een facilitaire organisatie, het zogenaamde consortium.

In de samenstelling is de financier niet per definitie de belangrijkste partij. Wel vervult de financier binnen het samenwerkingsverband de rol van waakhond. Zoals al eerder vermeld betaalt de opdrachtgever een beschikbaarheidsvergoeding op basis van een geleverde prestatie. Dat betekent dat als de prestatie onder de maat is dat er een korting zal volgen op de betaling van de opdrachtgever. De partij die in dit geval slecht presteert zal door de financier op de vingers getikt worden. Ook voordat de consortia de definitieve inschrijvingen doen zal de financier deze inschrijving doorlopen, om te kijken of er ergens zwakke punten zitten, waardoor ze de kans lopen kortingen te krijgen. De filosofie achter dit concept is dat partijen elkaar scherp houden. Dit wordt due diligence genoemd.

De aanbesteding vraagt van de opdrachtnemers een grote inspanning. Daar staat tegenover dat zij voor een langere periode een contract kunnen sluiten en dus voor langere tijd zeker zijn van vaste inkomsten.⁴⁷

3.4.3 Beschikbaarheidsvergoeding

Bij een DBFMO-contract neemt de opdrachtgever in feite een dienst af. Dit leidt tot een andere wijze van betaling. De vergoeding wordt hierbij gebaseerd op de beschikbaarheid van het gebouw. Hierbij is het voldoende als de gewenste voorziening beschikbaar is voor de gebruikers op het afgesproken kwaliteitsniveau. Zodra de huisvesting beschikbaar is dan gaat de opdrachtgever betalen. Over de wijze van het meten van de beschikbaarheid en over eventuele randvoorwaarden, moeten door de partijen onderling afspraken gemaakt worden.⁴⁸ In figuur 13 te zien hoe de integratie van fasen en de wijze van financieren zich verhoudt tot de andere contractvormen.



Figuur 3.6 Integratie en financiering geïntegreerde contracten
(Bron: M. Jacobs)

⁴⁷ Visser-de Boer, M. PPS biedt kansen voor innovatie, interview met P. Eijttjes en D. Vendrig, Facility Management Magazine, nr 145, november 2006

⁴⁸ Koning, H. de, Sproncken, W., Contracting bij bouwprojecten, 2001, Utrecht

3.4.4. Outputspecificaties en sturingsmechanismen

In de initiatieffase geeft de opdrachtgever aan, wat voor soort gebouw er gebouwd moet worden en welke prestaties er moeten worden geleverd. Een van de bedoelingen van een DBFMO-contract is dat de opdrachtnemer de vrijheid krijgt om de verlangde dienst zo efficiënt mogelijk uit te voeren. Deze vrijheid zorgt ervoor dat de opdrachtgever de eisen aan de dienst niet te gedetailleerd zal moeten gaan vastleggen. Er zal meer op output gestuurd moeten gaan worden. Dit gebeurt via de outputspecificaties. (In traditionele projecten het Programma van Eisen) In deze outputspecificaties worden eisen niet langer meer tot in detail vastgelegd, maar wordt weergegeven wat de gewenste kwaliteit of prestatie is. Een voorbeeld is dat het gebouw bijvoorbeeld 350 fte (werkende mensen) moet kunnen herbergen. De bedoeling hiervan is om innovatie te stimuleren. Wanneer opdrachtnemers vrij gelaten worden in het kiezen van oplossingen, kunnen ze zelf met de optimale oplossing komen.

De outputspecificaties worden voor de contractsluiting door de opdrachtgever vastgesteld. Voor de dialoogronde ligt er al een conceptversie van de outputspecificaties. Na de dialoog en de onderhandelingsrondes wordt deze verder uitwerkt naar de definitieve versie, die in het contract wordt opgenomen.⁴⁹

3.4.5. Drempelbedrag

Om ook daadwerkelijk te kunnen profiteren van een DBFMO-contract, is er een minimale omvang van het project nodig. Nieuwbouw of een grondige renovatie van een gebouw in combinatie met ondersteunende diensten is geschikt voor DBFMO. Een klein project is niet geschikt. De belangrijkste reden ligt in de hoogte van de transactiekosten. Bij een kleine projectomvang zullen deze te hoog zijn.⁵⁰

De minimale totale te verwachten investering van het project moet € 25 miljoen zijn, wil het een haalbaar traject zijn. Deze gestelde kosten worden gezien als ondergrens om de relatief hoge transactiekosten te dekken.⁵¹

3.4.6. Teruggave-eisen

Aan het einde van het contract wordt het gebouw overgedragen aan de opdrachtgever. Dit wordt gedaan tegen vooraf overeengekomen teruggave-eisen. Deze eisen worden opgesteld om ervoor te zorgen dat het gebouw voldoet aan de opgestelde beheer- en onderhoudseisen, zodat het gebouw nog bruikbaar blijft voor de opdrachtgever. Na afloop van het contract heeft het gebouw vaak nog een restwaarde voor de opdrachtgever. De teruggave-eisen voorkomen dat het werk wordt verwaarloosd op het moment dat door de opdrachtnemer zijn rendement op het project is behaald en eventuele boetes van de opdrachtgever voor lief neemt. Er wordt voorkomen dat de opdrachtgever aan het einde van het contract met achterstallig onderhoud geconfronteerd wordt.⁵²

3.4.7. Pand in eigendom Staat

Binnen de Rijksgebouwendienst is er een portefeuillestrategie bepaald, waarin afgesproken is welk type panden men op bepaalde wijze wil gaan verwerven. De heersende opvatting hierachter is dat kopen goedkoper is voor deze panden dan huren. De Rgd heeft voornamelijk klanten die langere tijd gebruik willen maken van een pand. Het pand is voor de klant ook zeer belangrijk voor de naamsbekendheid.

⁴⁹ Koster, J.H.W., Hoge, W.E., e.a., DBFM-Handboek, een verkenning van DBFM contractonderdelen, april 2005, Kenniscentrum PPS, Den Haag

⁵⁰ Rijksgebouwendienst, Publiek-private samenwerking bij huisvestingsprojecten, Wie durft?, juni 2001, Den Haag

⁵¹ Rijksgebouwendienst, Reader Geïntegreerde contractvorming, Mei 2007, Den Haag

⁵² Koster, J.H.W., Hoge, W.E., e.a., DBFM-Handboek, een verkenning van DBFM contractonderdelen, april 2005, Kenniscentrum PPS, Den Haag

Voor de panden waar nu een DBFMO-aanbesteding voor wordt gevolgd is bepaald dat bij de meeste projecten de panden belangrijk zijn voor het strategische beleid om in eigendom te krijgen. Dit zijn veelal panden op voor de Rgd strategische locaties. Het project in Doetinchem is daar een uitzondering op. Dit pand blijft in eigendom van de markt, omdat de Rgd verder geen strategische posities in Doetinchem heeft, en het daarom niet interessant is om daar een pand te verwerven.

Een extra argument hierbij is dat door de Rgd is berekend dat voor alle panden waar klanten langer dan tien jaar in geplaatst worden, het financieel aantrekkelijker is om het pand in eigendom te hebben, dan het te huren.⁵³

3.5 Beschrijving Concurrentiegerichte dialoog

Sinds 1 december 2005 hebben de aanbestedende diensten de mogelijkheid om projecten aan te besteden via de concurrentiegerichte dialoog. Deze aanbestedingsruimte laat ruimte open voor overleg tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Het gaat hier onder andere om overleg over innovatieve oplossingen en creatieve inbreng bij het project. De aanbestedende dienst kan op deze manier de meest geschikte oplossingsrichting formuleren.

Marktpartijen zijn enthousiast over deze aanbestedingsprocedure. Men vindt dat hiermee meer tegemoet gekomen wordt aan de wens om creativiteit in de PPS-projecten te kunnen verwerken. De nieuwbouw van het belastingkantoor in Doetinchem, het kantoor voor de IB-Groep en de Belastingdienst in Groningen en het nieuwe detentiecentrum in Rotterdam als Rgd-projecten worden via deze procedure aanbesteed. Deze paragraaf geeft een beknopte beschrijving van de concurrentiegerichte dialoog.

3.5.1. Toepassing Concurrentiegerichte dialoog

Volgens de Europese aanbestedingsrichtlijn is de concurrentiegerichte dialoog niet op ieder project toepasbaar. De dialoog is ingesteld met als doel een flexibele procedure te bieden voor het aanbesteden van bijzonder complexe opdrachten. Een overheidsopdracht wordt als bijzonder complex aangemerkt als de aanbestedende dienst:

- Objectief gezien niet in staat is de technische middelen te bepalen, waarmee aan hun behoefte of doel tegemoet kan worden gekomen;
- Objectief gezien niet in staat is om de juridische en/of financiële randvoorwaarden van een project te specificeren.

De richtlijn zegt hierover het volgende:

"Voor de aanbestedende diensten die bijzonder complexe projecten uitvoeren, kan het, zonder dat hen iets te verwijten valt, objectief onmogelijk zijn te bepalen welke middelen aan hun behoefte kunnen voldoen of te beoordelen wat de markt te bieden heeft op het stuk van technische en/of financiële/juridische oplossingen. Dat kan met name het geval zijn bij de uitvoering van omvangrijke geïntegreerde vervoersinfrastructuurprojecten, grote computernetwerken, of projecten met een complexe en gestructureerde financiering waarvan de financiële en juridische onderbouwing niet vooraf kan worden voorgeschreven.

Voor zover de toepassing van openbare of niet-openbare procedures de gunning van dergelijke opdrachten niet mogelijk maakt, moet derhalve voorzien worden in een flexibele procedure die de mededinging tussen ondernemers vrijwaart, en tevens rekening houdt met de behoefte van de aanbestedende diensten om met elke gegadigde een dialoog over alle aspecten van de opdracht aan te gaan. Deze procedure mag evenwel niet op een zodanige wijze worden aangewend dat de concurrentie wordt beperkt of verstoord, met name door het

⁵³ Interview Ramon Hovers, Coördinator Risicomanagement Rijksgebouwendienst Directie PPS&I, op 22 oktober 2007

wijzigen van basiselementen van de inschrijvingen, het opleggen van nieuwe inhoudelijke elementen aan de gekozen inschrijver of het betrekken van een andere, niet als economisch voordeligste aangewezen inschrijver in de procedure."^{54 55}

3.5.2. Proces aanbesteding via concurrentiegerichte dialoog

Het proces van de aanbesteding is op te delen in een aantal verschillende stappen.^{56 57}

Initiatief & selectie

De aanbesteding start met de aankondiging, een advertentie in het Supplement op het publicatieblad van de EU. Hierin wordt de eerste informatie over de verwachte aanbesteding naar buiten gebracht. Tegelijkertijd met deze aankondiging wordt er een ambitiedocument naar buiten gebracht waarin de Staat vermeldt welke ambities de opdrachtgever met dit pand heeft en welke doelstellingen nagestreeft worden. Op basis van deze gegevens kunnen consortia gevormd worden en zich aanmelden. Na beoordeling van de aanmeldingen wordt er een selectie gemaakt van een aantal consortia die de eerste fase van de concurrentiegerichte dialoog ingaan.

De aanbestedende dienst zal voorafgaand aan de aankondiging de voorbereidingen moeten treffen voor de aanbesteding. Deze voorbereiding duurt gemiddeld al gauw een half jaar tot een jaar. In deze periode moeten de eisen worden vastgelegd in outputspecificaties, zal de exacte uitvraag bedacht moeten worden, de strategie voor de aanbesteding moet worden bepaald en in conceptvorm wordt er gewerkt aan een DBFMO-contract met bijbehorende risicoverdeling en financieringsstructuur. In deze fase wordt de basis voor het project gelegd.

Eerste dialoogronde

Na het afronden van de selectiefase wordt door de aanbestedende dienst een document verstrekt waarin het concept DBFMO-contract in zit, evenals de concept-outputsificaties. De consortia krijgen de tijd om zich hierin te verdiepen. De eerste dialoogronde wordt voornamelijk gebruikt om ervoor te zorgen dat het contract en de outputsificaties goed begrepen worden door de opdrachtnemer en dat de opdrachtnemer goed aangeeft of er nog fouten in het document zitten. De bedoeling is dat wensen goed begrepen worden en dat opdrachtgever en de verschillende deelnemers toenadering zoeken.

Onderwerpen die in de eerste dialoog besproken worden hebben vaak betrekking op de hoofdpuzel van het gebouw en een visie op de belangrijkste sturingsthema's, zoals functionele architectuur, uitstraling, effectiviteit en flexibiliteit.

Voorafgaand aan de eerste dialoogronde kan de deelnemers gevraagd worden om een zogenaamde projectvisie te ontwikkelen. Dit is een document waarin ze wordt gevraagd om een visie te geven op een aantal onderwerpen, die vooraf door de aanbestedende dienst worden bepaald. Deze projectvisie kan gebruikt worden om het aantal geselecteerde deelnemers verder terug te brengen. In de praktijk gebeurt dit vaak, dan gaat men bijvoorbeeld van 5 naar 3 inschrijvers. Er kan ook voor gekozen worden, om direct bij de selectie al naar 3 partijen toe te gaan, om transactiekosten te besparen. De keuze is hier aan de aanbestedende dienst.

Tweede dialoogronde

Met de overgebleven deelnemers gaat de aanbestedende dienst in de tweede dialoogronde verder inhoudelijk in op de verschillende belangrijke aspecten, zoals dienstverlening,

⁵⁴ Glaser, M.B., Nab, M., Zijlstra, R.S., PPS-onderzoek naar succesfactoren voor bouwbedrijven, RRBouw Rapport 128, Voorjaar 2007, Amsterdam

⁵⁵ European Commission, Explanatory note – Competitiv Dialogue – Classic Directive, oktober 2005

⁵⁶ Glaser, M.B., Nab, M., Zijlstra, R.S., PPS-onderzoek naar succesfactoren voor bouwbedrijven, RRBouw Rapport 128, Voorjaar 2007, Amsterdam

⁵⁷ Rijksgebouwendienst, De concurrentiegerichte dialoog, Handreiking kader en uitgangspunten, 7 september 2006, Den Haag

monitoring, kwaliteitsborging en financiële & juridische aspecten van het project. Aan het begin van de tweede ronde ontvangen de consortia het geüpdate contract en de geüpdate outputspecificaties, die gewijzigd kunnen zijn, mede op basis van de opmerkingen van de deelnemers. Een zeer belangrijk punt is hierbij dat ieder consortium recht heeft op gelijke informatie. Bepaalde zaken die tegen het ene consortium genoemd zijn, moeten ook aan de andere consortia gecommuniceerd worden.

De aanbestedende dienst kan tijdens de tweede dialoogronde gericht onderwerpen agenderen en specifieke producten van de consortia uitvragen. Een voorbeeld hiervan is een uitwerking van een dienstenplan, of de opzet van de brandveiligheid.

Aan het einde van de tweede ronde kan de deelnemers gevraagd worden om een indicatieve inschrijving te doen, die als input dient voor de derde dialoogronde.

Derde dialoogronde

De derde dialoogronde dient om alle laatste vragen en/of onduidelijkheden op te lossen. Tevens kan hier gesproken worden over de indicatieve bieding, wanneer deelnemers deze hebben ingediend. Verder kunnen tijdens deze laatste dialoogronde nog specifieke laatste onderwerpen geagendeerd worden. Consortia kunnen zelf vragen indienen en ook de Staat kan met verzoeken komen. Aan het einde van de derde ronde worden alle stukken definitief gemaakt en verzonden met de uitnodiging tot inschrijving. Tevens worden in deze fase de verschillende voorlopige inschrijvingen getoetst aan de minimumeisen, gesteld in de outputspecificaties.

Gunning

Wanneer de deelnemers de inschrijvingen hebben ingediend is het aan de opdrachtnemer om de inschrijvingen te beoordelen. Uiteindelijk zal er een preferred bidder worden aangewezen. De Economische Meest Voordelige Inschrijving (EMVI) is het gunningcriterium, dat is opgebouwd uit de onderdelen kwaliteit en economische kosten. Met de preferred bidder kunnen de laatste openstaande details worden ingevuld en wordt over het contract en financiële vergoeding.

Realisatie en exploitatie

De preferred bidder is de partij die het project gegund krijgt en zijn ontwerp mag gaan uitwerken en realiseren. Het gebouw moet op de vooraf afgesproken datum opgeleverd worden. Ook het risico op prijsoverschrijding ligt bij de opdrachtnemer. Er is immers overeenstemming bereikt over de beschikbaarheidsvergoeding. Wanneer het gebouw is opgeleverd en de opdrachtnemer begint met het leveren van de 'dienst', dan begint de opdrachtgever te betalen voor het gebruik. Aan het einde van de exploitatiefase vindt de teruggave plaats.

3.5.3 Doelstellingen aanbestedende dienst

Een belangrijk doel van de dialoog voor de Staat is dat uiteindelijk, naast het formuleren van de voor de aanbestedende dienst meest geschikte oplossingsrichting, de beste inschrijver geselecteerd wordt voor de opdracht.

Verder wil de Aanbestedende dienst graag weten in hoeverre er nog fouten of onduidelijkheden in de uitvraag zitten. Tijdens de dialoogrondes komen de deelnemers met vragen over onderdelen van deze uitvraag. Tijdens de dialoogrondes komen eventuele misverstanden aan de orde. Door de aanbestedende dienst kunnen deze zaken worden verduidelijkt, dan wel gecorrigeerd. Daarnaast kunnen eventuele sterke prijsopdrijvers worden gesignaleerd, waar misschien goede alternatieven voor handen zijn. Beide partijen hebben in deze zaken een gezamenlijk belang. Als aanbestedende dienst wil je dat je uitvraag goed is, zodat je krijgt wat je wilt. Voor de opdrachtnemer is er niet meer de mogelijkheid tot claimen van meerwerk, volgens bijvoorbeeld de UAV 1989.

Verder dient de dialoog voor de opdrachtgever ook om te sturen. Vanuit de deelnemers is er de behoefte om te weten wat voor de opdrachtgever belangrijk is, wetende dat hierop gegund zal gaan worden. Vandaar dat hier tijdens de dialoog uitgebreid over wordt gesproken. Het gunningscriterium speelt hier een belangrijke rol. De deelnemers zijn vaak tijdens de dialoog op zoek naar de beste invulling voor de daarin opgenomen subcriteria.

3.5.4. Doelstellingen deelnemers

Voor de deelnemer is het belangrijk om tijdens de dialoog ervoor te zorgen dat de uitvraag van de aanbestedende dienst goed begrepen wordt. Uiteindelijk zal deze tijdens de gunning waarderen welke inschrijving er het beste voldoet aan het gestelde gunningcriterium. Vandaar dat het belangrijk is om hier alles helder te krijgen.

Daarnaast kan de deelnemer tijdens de dialoog ook proberen om zijn of haar oplossingsrichtingen te toetsen bij de aanbestedende dienst. Wanneer er met elkaar de dialoog wordt gezocht dan zullen gewenste oplossingen en daadwerkelijke oplossingen steeds dichter bij elkaar komen.

Één van de belangrijkste doelen van de dialoog is overeenstemming bereiken over de risicoverdeling. Het is zaak om hierbij de risico's te leggen bij de partij die deze het beste kan beheersen.

3.6 SWOT-analyse

Nu in grote lijnen duidelijk is wat een DBFMO-project inhoudt en hoe de aanbesteding verloopt, zal verder worden ingezoomd op de positieve en negatieve punten. In de volgende paragrafen zal een SWOT-analyse gemaakt worden waarin de sterke en zwakke punten worden toegelicht, maar ook de kansen en bedreigingen. Deze punten zijn met behulp van de literatuur geformuleerd.

3.6.1 Voor en nadelen DBFMO

Door IBM Business Consulting is er een onderzoek gedaan naar verschillende uitvoeringsvarianten. Zij kwamen daarbij op de volgende voor- en nadelen⁵⁸:

Belangrijkste voordelen die geïnventariseerd zijn:

- Door de verschillende onderdelen van huisvesting geïntegreerd aan te besteden, wordt het life-cycle denken geïntroduceerd. Men denkt meer na over toekomstig onderhoud aan het gebouw en hoe men daar nu op in kan springen.
- Door integratie van realisatie en ondersteunende diensten kan men een efficiencywinst behalen.
- De opdrachtgever hoeft maar één contract te managen. De beheerslast wordt verlaagd en men kan zich weer richten op de kerntaken.
- Voor een groot deel van de huisvestingskosten is er een 'budgetzekerheid'. De opdrachtgever weet hoe de huisvestinguitgaven er voor langere tijd gaan uitzien. Ook voor private partijen is de zekerheid van inkomsten voor een langere periode natuurlijk interessant.
- Door de koppeling tussen ontwerp en bouw kan er tijdswinst in de bouwfase geboekt worden. Tijdens de ontwerpfase kan de opdrachtnemer namelijk al met de bouwvoorbereidingen beginnen.

⁵⁸ Knibbe, A. en Bloemert, A, Afwegingskader uitvoeringsvarianten scholenbouw, IBM Business Consulting Services, april 2003

De belangrijkste nadelen die geïnventariseerd zijn:

- Deze contractvorm vergt een vrij lange voorbereidingstijd. (in de UK was dit bij scholen gemiddeld 15-20 maanden, wanneer er een fulltime projectteam bij betrokken was). De opdrachtgever moet van tevoren alles voor de totale contractduur goed doordenken, en niet alle opdrachtgevers hebben deze kennis in huis.
- Door de lange voorbereidingstijd en veelal het gebrek aan kennis zijn de kosten in de voorbereiding ook erg hoog. Ook het maken van goede afspraken en contracten kost veel tijd en geld.
- De aanbesteding zelf is vele malen complexer dan de aanbesteding bij de traditionele aanpak. De beoordeling van de biedingen neemt meer tijd in beslag en er zullen ook meer onderhandelingen moeten plaatsvinden. Daarom leidt het tot hogere aanbestedingskosten.
- Verder is ook de toekomstvastheid een aandachtspunt. In hoeverre is een opdrachtgever in staat om voor de aankomende 25-30 jaar het niveau van zijn dienstverlening kan vaststellen.
- En omdat men van tevoren het gewenste niveau van de dienstverlening vastlegt verdwijnt een deel van de flexibiliteit van de opdrachtgever. Zo zit men voor een langere tijd aan elkaar vast. Bij continue ondermaatse prestaties kan men niet eenvoudig afwijken van dezelfde partij. Ook de flexibiliteit om met de uitgaven "te spelen" neemt af.
- Er is een zekere financiële expertise nodig aan de kant van de opdrachtgever. De opdrachtgever moet van een uitkering ineens switchen naar het betalen van een periodiek vast bedrag.

3.6.2 Succesfactoren DBFMO

In de literatuurstudie van Manon Haring worden met behulp van verschillende bronnen de volgende succesfactoren opgesteld.⁵⁹ Voor de volledigheid zijn ook de bronnen waarmee zij deze conclusies heeft getrokken in het document vermeld.

- Doordat de verantwoordelijkheid voor de huisvesting en daarmee ook onder andere de bijkomende beheerslasten (managen van contracten, e.d.), worden overgedragen aan de marktpartij, kan de publieke partij de aandacht weer richten op de core business. Indirect komt dit de kwaliteit van de core business ten goede.⁶⁰
- Doordat men al in een vroeg stadium met de verschillende partijen om de tafel gaat zitten om informatie uit te wisselen, kan men goed gebruik maken van de kennis en expertise, die bij de verschillende partijen aanwezig is. De kwaliteit van de plannen en het rendement kan hierdoor sterk omhoog gaan.⁶¹
- Door de uitruil van prestaties kan het rendement van projectonderdelen vergroot worden. Marktpartijen zullen bij deze samenwerkingsvorm ook eerder geneigd zijn om investeringen te doen in bijvoorbeeld de openbare ruimte, die bij de traditionele variant minder snel gedaan zouden zijn.^{62 63}
- Doordat de partijen al in de vroege fasen met elkaar samenwerken ontstaan committent en wederzijdse belangen. Wanneer er sprake is van een grote

⁵⁹ Haring, Manon, State of the Art: Gebouwgebonden Publiek-Private Samenwerking, februari 2007, Delft

⁶⁰ AVBB ism Kenniscentrum, Samenwerkingsvormen bij scholenbouw, juni 2004, Den Haag

⁶¹ Canoy, M., Janssen, M., Vollaard, B., PPS een uitdagend huwelijk, Publiek Private Samenwerking bij combinatieprojecten, mei 2001, Den Haag

⁶² Rijksgebouwendienst, Introductie geïntegreerde contractvorming, juni 2006, Den Haag

⁶³ Canoy, M., Janssen, M., Vollaard, B., PPS een uitdagend huwelijk, Publiek Private Samenwerking bij combinatieprojecten, mei 2001, Den Haag

betrokkenheid van alle partijen, creëer je zekerheid over de huisvestingsopgave op lange termijn.⁶⁴

- Door het verdelen van taken en belangen kan een betere verdeling van de risico's ontstaan. Vergeleken met de traditionele variant kan DBFMO resulteren in lagere beleidsrisico's voor de private partijen en lagere risico's voor de overheid.

3.6.3 Faalfactoren DBFMO

Naast de succesfactoren zijn ook de faalfactoren geïnventariseerd:

- De opdrachtgever moet leren om outputgericht te gaan werken. In plaats van het volledig detailleren van de oplossingen, moet de opdrachtgever nu specificeren welke prestaties het project moet kunnen leveren. Aan de opdrachtnemer is dan de taak om te kijken hoe het beste aan deze prestaties voldaan kan worden.
- Niet alleen bij het vast stellen van de output moet ruimte worden geboden aan de marktpartij, ook bij de afbakening van het project (de scope) moet de overheid de grenzen niet te strak vaststellen. De verbreding van de scope kan er ook toe leiden dat marktpartijen meer geld willen investeren, omdat ze door deelname meer eigen belangen kunnen realiseren.⁶⁵
- Bij DBFMO werken overheid en bedrijfsleven samen met voor beide partijen behoud van identiteit en verantwoordelijkheid. Men werkt samen op basis van openheid, vertrouwen en een heldere taak- en risicoverdeling. Dit vergt een andere manier van denken. Er zal een cultuuromslag nodig zijn in de bouw.⁶⁶

Een langlopend contract beperkt je handelingsvrijheid, is een veelgehoorde tegenwerping wanneer het om DBFMO-contracten gaat.⁶⁷ Je zit voor 25 – 30 jaar aan dezelfde partij vast. Verder specificeert men van tevoren de dienstverlening voor de aankomende 25 jaar, daardoor verlaagt tevens de flexibiliteit.⁶⁸

3.7 Flexibiliteit

De meeste van de zwakke punten en faalfactoren van DBFMO hebben te maken met het feit dat er nog weinig ervaring is met DBFMO-contracten. De lange voorbereidingstijd en de hoge voorbereidingskosten worden minder naarmate er meer projecten worden ontwikkeld volgens DBFMO-contracten en naarmate er meer wordt gestandaardiseerd in de contracten en men ervoor zorgt dat de kennis bewaard en verspreid wordt.⁶⁹ Daar wordt op dit moment, door met name de overheid, hard aan gewerkt. Ook de hogere kosten voor de aanbesteding zullen hierdoor omlaag kunnen gaan. Het formuleren van outputspecificaties vergt specifieke kennis. Voor partijen is deze kennis wel in huis te halen, maar dit wordt pas lonend wanneer er een constante stroom van DBFMO-projecten op gang komt.⁷⁰ Ook hier geldt dus weer dat, wanneer er meer ervaring is, deze zwakke punten minder zullen worden. Het punt van de flexibiliteit is minder goed op te vangen door meer ervaring op te bouwen. De flexibiliteit van een gebouw of contract is immers pas na een aantal jaar goed te

⁶⁴ Kenniscentrum PPS, Publiek Private Samenwerking, de krachten gebundeld, 1999, Den Haag

⁶⁵ Kenniscentrum PPS, Publiek Private Samenwerking, de krachten gebundeld, 1999, Den Haag

⁶⁶ idem

⁶⁷ Kenniscentrum PPS, PPS Post, Jaargang 5, uitgave 2, juli 2003, Den Haag

⁶⁸ Knibbe, A. en Bloemert, A, Afwegingskader uitvoeringsvarianten scholenbouw, IBM Business Consulting Services, april 2003

⁶⁹ Rijksgebouwendienst, Introductie geïntegreerde contractvorming, juni 2006, Den Haag

⁷⁰ Hermesen, E., namens Bouwend Nederland, Meer kansen, lagere kosten: nieuwe ontwikkelingen bij gebouwgebonden PPS, presentatie tijdens congres RGD, juni 2006

beoordelen. Dit onderzoek zal zich daarom verder richten op de flexibiliteit binnen DBFMO-contracten.

3.7.1 Meningen

In bijna ieder rapport of boek dat over DBFMO of gebouwgebonden PPS wordt geschreven komt het begrip flexibiliteit wel aan de orde. Naast de bovengenoemde punten staat hieronder nog een aantal citaten uit verschillende bronnen die weergeven dat er nog veel onduidelijk is over flexibiliteit binnen DBFMO en tevens dat de meningen er over zijn verdeeld:

*"Het bepalen van de toekomstige ruimtebehoefte is erg lastig door de complexiteit en de snel veranderende omgeving, maar dit verhoudt zich slecht tot een star DBFMO-contract. In Engeland bleek dat de eerste contracten nu juist op dit punt verkeerd liepen. Er dient meer flexibiliteit in de contracten te worden aangebracht."*⁷¹

*"Het langdurig karakter waardoor partijen lange tijd met elkaar verbonden zijn wordt als negatief beschouwd. Dit betekent namelijk dat de vrijheid afneemt, omdat in eerste instantie met de contractpartner gewerkt dient te worden."*⁷²

*"Tot nu toe lijkt PPS niet voldoende flexibel om adequaat in te kunnen spelen op de nieuwe investeringsbehoeften in de verschillende sectoren. De kritieke factor blijft het conflict tussen een complex en langdurig aanbestedingssysteem op basis van contracten en de onvoorspelbare en snel veranderende zorgsector waar flexibiliteit het allerbelangrijkste is."*⁷³

*"Een PPS contract impliceert dat kwaliteit en product worden gespecificeerd. Vaak leiden ongeplande wijzigingen tot hoge kosten. Bovendien leidt een keuze voor PPS tot een verlaging van de budgettaire flexibiliteit, aangezien voor langere termijn financiële verplichtingen worden aangegaan."*⁷⁴

Deze citaten geven een breed beeld van meningen over flexibiliteit binnen DBFMO. Zoals al eerder aangegeven is flexibiliteit nogal een breed begrip, dat ook blijkt uit de citaten. Het kan op veel manieren worden uitgelegd en er is dan ook veel onduidelijkheid over. Dit onderzoek beoogt hier meer duidelijkheid in aan te brengen. In het volgende hoofdstuk is te lezen hoe er binnen DBFMO met flexibiliteit wordt omgegaan.

⁷¹ Hove, J.A. van, PPS in de zorg, afstudeerrapport TU Delft, Faculteit Bouwkunde, Afstudeerrichting CREM, Delft, 2006

⁷² Bosch, S. van den, DBFMO bij scholenbouw, afstudeerrapport TU Delft, Faculteit Bouwkunde, Afstudeerrichting PM, Delft, 2006

⁷³ Bouwcollege, PPS in de gezondheidszorg, Een vergelijkende studie, juni 2004, Den Haag

⁷⁴ Korving, W., Fernhout, G.J., Zee, A. van der, Lucs, W., PPS: de weg voorwaarts voor de zorg?, november 2004, Rotterdam



Flexibilität in DBFMO

4 Flexibiliteit in DBFMO

In dit hoofdstuk zal aan bod komen hoe binnen de DBFMO-contracten met flexibiliteit wordt omgegaan. Omdat flexibiliteit nogal een breed begrip is zullen er ook verschillende kenmerken van een DBFMO-project besproken worden, omdat er zo veel facetten zijn die te maken hebben met de flexibiliteit. Het proces is onderzocht aan de hand van de drie verschillende typen flexibiliteit. Ook binnen deze driedeling zijn er verschillende onderdelen die daar onder vallen. Dit is gedaan met als doel het creëren van een uitgebreid overzicht van alle facetten van flexibiliteit in DBFMO-projecten.

In dit hoofdstuk is een beknopte versie van het totaaloverzicht van de mogelijkheden voor flexibiliteit opgenomen. Het volledige overzicht is opgenomen in de handleiding. In dit hoofdstuk zal eerst kort ingegaan worden op de werkwijze. Vervolgens worden de mogelijkheden voor flexibiliteit tijdens de voorbereidingsfase, de aanbestedingsfase en de contractfase toegelicht.

4.1 Werkwijze

Zoals al eerder aangegeven, is flexibiliteit een breed begrip. Vandaar dat ervoor is gekozen om hier een onderverdeling voor te maken. Op deze wijze kunnen verschillende aspecten van flexibiliteit binnen DBFMO worden beoordeeld. In paragraaf 4.1.1 worden deze drie vormen kort herhaald.

Om een helder overzicht van de verschillende vormen van flexibiliteit in DBFMO te maken, is het proces van een DBFMO-project opgedeeld in drie verschillende fasen. Deze opdeling is beschreven in paragraaf 4.1.2.

4.1.1 Typen flexibiliteit

Bij de bestudering van de verschillende fasen is gekeken naar de drie verschillende typen flexibiliteit. Allereerst volgen hier kort de drie typen flexibiliteit.

Flexibiliteit in het gebouw

De mogelijkheid van het gebouw om zich aan te passen aan de veranderende wensen/eisen van de gebruikers.

Flexibiliteit in de dienstverlening

De mogelijkheid om de dienstverlening aan te passen aan de veranderende wensen/eisen van de gebruikers.

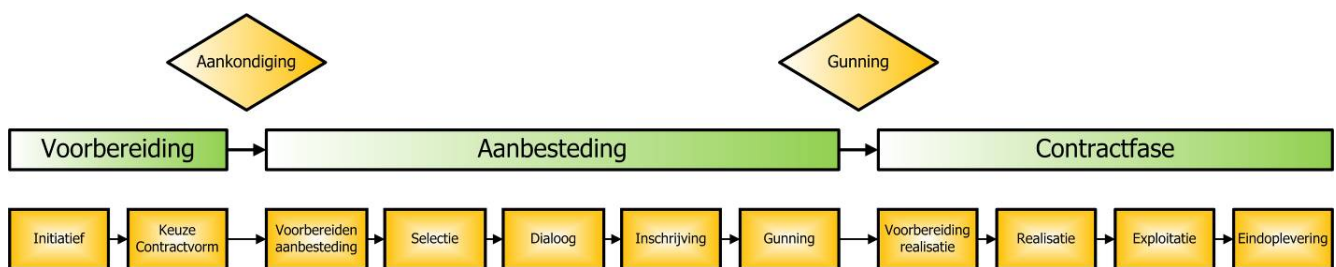
Flexibiliteit in het proces

De mogelijkheden of procedures die beschikbaar zijn om in tijdens het proces aanpassingen te doen in het project.

4.1.2 Opdeling in fasen

Een DBFMO-project is grofweg op te delen in drie hoofdfasen, namelijk de voorbereidingsfase, de aanbestedingsfase en de contractfase. In de voorbereidingsfase wordt de keuze gemaakt om wel of niet een DBFMO-project aan te besteden. Vervolgens wordt een start gemaakt met de voorbereiding van de aanbesteding. Tijdens de aanbesteding wordt via een concurrentiegericht dialogoog een traject gestart, om uiteindelijk de beste inschrijving te kunnen aanwijzen als winnaar. Er wordt gegund op de Economisch Meest Voordelige Inschrijving, dat wil zeggen, op een combinatie van prijs en kwaliteit.

Na afloop van de aanbesteding werkt de winnende inschrijver (preferred bidder) het ontwerp uit en zorgt daarna voor de realisatie van het project. Wanneer de realisatie gereed is zal de opdrachtgever zijn intrek nemen in het pand. Vanaf dan zal de opdrachtgever gaan betalen voor het gebruik van het pand en de geleverde dienstverlening. Aan het einde van de oplevering vindt de eindoplevering plaats.

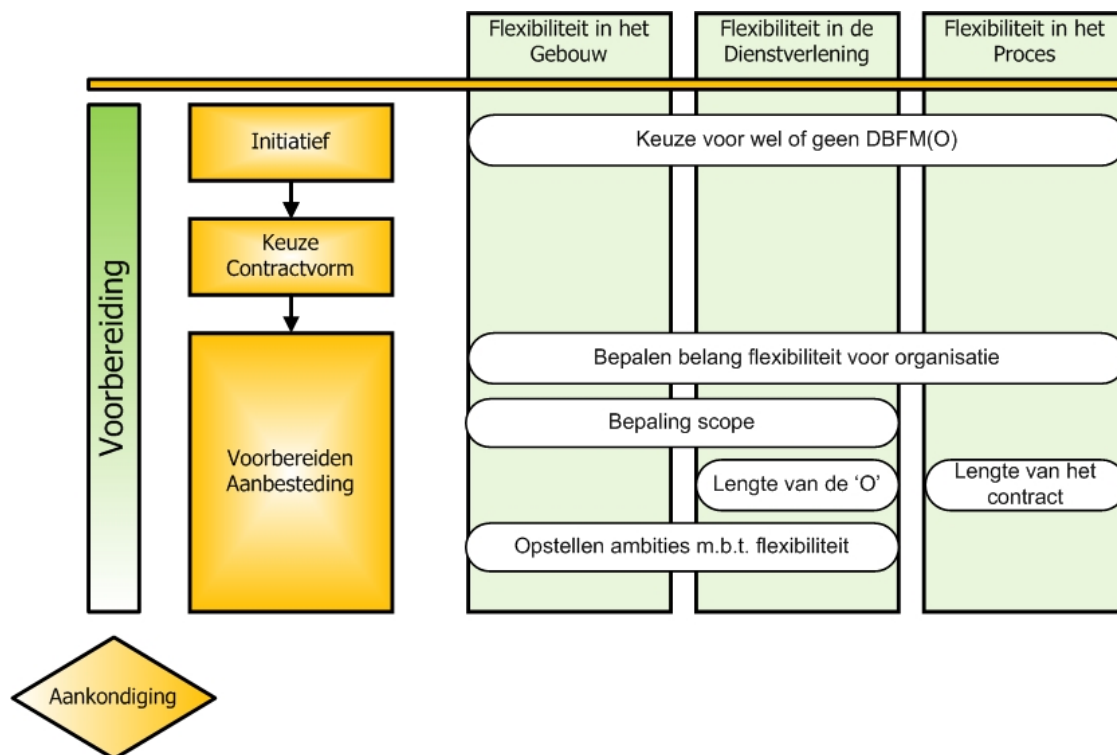


Figuur 4.1 Fasering DBFMO-project

In de volgende paragraaf wordt kort ingegaan op flexibiliteit in de verschillende fasen.

4.2 Flexibiliteit in de voorbereidingsfase

In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op flexibiliteit in de initiatieffase. Allereerst wordt een korte algemene toelichting gegeven over de fase. Vervolgens worden kort de verschillende mogelijkheden voor flexibiliteit genoemd. Deze mogelijkheden worden beknopt beschreven. Het uitgebreide overzicht met de verschillende mogelijkheden voor flexibiliteit is te vinden in de handleiding. Hier vindt u tevens voorbeelden ter verduidelijking.



Figuur 4.2 Flexibiliteit in de voorbereidingsfase

4.2.1. Algemeen

Deze fase wordt gekenmerkt door de keuze die de klant moet maken om al dan niet te gaan aanbesteden via een DBFMO-traject. Hierbij spelen vele afwegingen een rol. De keuze van de klant om wel of niet te gaan aanbesteden via een DBFMO-traject hangt af van verschillende afwegingen. Met de Publiek Private Comparator (PPC) wordt een instrument geboden dat moet ondersteunen in de financiële afweging. Met dit instrument wordt aangetoond of de aanbesteding via een DBFMO-traject financiële meerwaarde oplevert voor de klant.

Naast de financiële afweging spelen er tijdens het maken van deze keuze nog veel meer niet-financiële afwegingen die vaak voor de klant minstens zo belangrijk zijn. Flexibiliteit is één van die afwegingen die een klant zal moeten maken. Wat verwacht de organisatie bijvoorbeeld op langere termijn voor ontwikkelingen door te maken en welke eisen zal dit stellen aan de huisvesting. De uiteindelijke keuze om wel of niet te gaan aanbesteden via DBFMO wordt gemaakt door de klant, de Rijksgebouwendienst en het Ministerie van Financiën gezamenlijk.

4.2.2 Voorbereiden aanbesteding

Wanneer uiteindelijk de keuze is gemaakt om te gaan aanbesteden via een DBFMO-traject, dan moeten de voorbereidingen voor de aanbesteding gemaakt worden. In deze fase zal allereerst bekeken moeten worden hoe belangrijk flexibiliteit voor de organisatie is. Hierbij dient rekening gehouden te worden met het feit dat er binnen DBFMO net als bij een traditioneel project te alle tijde een wijziging kan worden doorgevoerd. De mate waarin dit echter zal moeten gebeuren in de toekomst bepaalt de behoefte aan flexibiliteit in het gebouw en/of de dienstverlening.

4.2.3 Flexibiliteit in het gebouw

Ambities voor flexibiliteit

Tijdens de voorbereiding van de aanbesteding moet al in een vroeg stadium een bepaald worden, welke ambities de klant heeft met betrekking tot flexibiliteit in het gebouw. Wanneer de klant de nadruk wil leggen op een flexibel gebouw, dan is het verstandig om daar in een vroeg stadium al over te communiceren naar de markt. Dit gebeurt in het ambitiedocument. In het ambitiedocument worden de ambities van de klant met betrekking tot het project toegelicht. Dit ambitiedocument wordt gelijktijdig met de Europese vooraankondiging gepubliceerd. Door dit ambitiedocument te verstrekken kunnen opdrachtnemers bij de samenstelling van hun team rekening houden met deze ambities.

4.2.4 Flexibiliteit in de dienstverlening

Bepaling van de scope

Zodra besloten is dat het project een DBFMO-project wordt moet de scope verder uitgewerkt worden. De scope is een document waarin wordt aangegeven hoe het project is opgebouwd, welke diensten er wel en welke diensten er niet worden opgenomen in het contract. Vanuit het oogpunt van flexibiliteit kan ervoor gekozen worden om bepaalde diensten, waarvan men vooraf verwacht dat ze zeer snel en veelvuldig zullen wijzigen, niet op te nemen in de scope.

De lengte van 'O'

Er moet tijdens de voorbereiding gedetailleerd gekeken worden naar wat nu precies de toegevoegde waarde is, van het opnemen van de diensten in de scope. Wanneer je de diensten opneemt voor een bepaalde contractlengte, dan zullen de marktpartijen rekening houden met de integratie van deze diensten in het ontwerp. Dit gecombineerd met het prijsvoordeel levert een bepaalde meerwaarde op. Hoe langer de contractlengte loopt van deze diensten, hoe hoger deze meerwaarde. Voor de eerste jaren zal dit verschil exponentieel toenemen, maar op den duur zal deze meerwaarde langzaam stagneren. Daar komt bij dat bij toename van de contractlengte de risico's juist steeds verder toenemen. Het is belangrijk om te kijken waar nu het optimum hierin ligt.

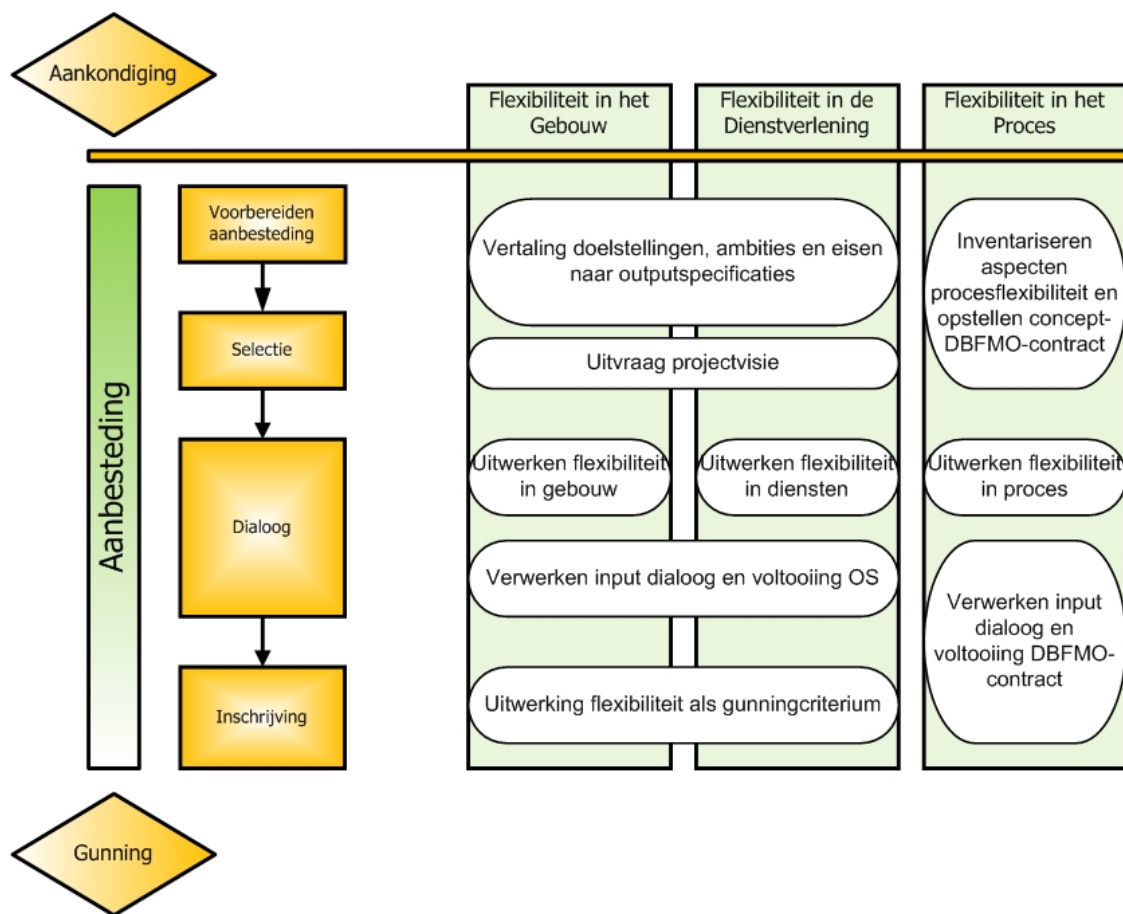
4.2.5 Flexibiliteit in het proces

Tijdens de voorbereidingsfase is er in het proces nog alle vrijheid voor de opdrachtgever om wijzigingen door te voeren. De flexibiliteit van het proces is in deze fase erg groot.

Bepaling contractlengte

In deze initiatieffase zal tevens bepaald worden hoe lang de totale contractperiode zal gaan duren. Dit is onder andere belangrijk voor de levenscyclus van een gebouw. Hierbij is het belangrijk na te gaan hoe de verwachte ontwikkeling van de organisatie is, zodat een inschatting gemaakt kan worden van de meest ideale looptijd die daarbij aansluit.

4.3 Flexibiliteit in de aanbesteding



Figuur 4.3 Flexibiliteit in de aanbestedingsfase

4.3.1 Algemeen

Tijdens de aanbesteding wordt de competitie opgestart tussen de verschillende inschrijvers met als doel om uiteindelijk aan de economisch meest voordelige inschrijving te gunnen. Dit wil niet zeggen dat het project wordt gegund aan de inschrijver met de laagste prijs, maar degene met de beste verhouding tussen prijs en kwaliteit. Tijdens de aanbesteding wordt het proces gevolgd van de concurrentiegericht dialoog. Hierbij worden er eerst een aantal partijen geselecteerd die mogen meedoen aan de inschrijving. Vervolgens wordt de dialoog gestart. Tijdens de dialoog kunnen opdrachtgever en de verschillende inschrijvers met elkaar in gesprek gaan over verschillende onderwerpen, die door beide partijen op de agenda gezet kunnen worden. Doel van de dialoog is om opdrachtgever en opdrachtnemer dichter bij elkaar te brengen.

4.3.1 Flexibiliteit in het gebouw

Om te zorgen voor voldoende flexibiliteit in het gebouw, zijn er een aantal hulpmiddelen beschikbaar tijdens de aanbesteding. Tijdens de voorbereidingsfase is bepaald wat het belang is van flexibiliteit voor de opdrachtgever. Bij de toelichting van de verschillende hulpmiddelen

die beschikbaar zijn, wordt er vanuit gegaan dat het belang van de flexibiliteit in het gebouw voor de opdrachtgever hoog is.

Opstellen outputspecificaties

Nadat er tijdens de initiatieffase ambities zijn opgesteld door de opdrachtgever met betrekking tot het gebouw, wordt er een begin gemaakt met het opstellen van de outputspecificaties. Hierbij worden er doelstellingen opgesteld, waarmee de opdrachtgever aangeeft wat er met het gebouw bereikt moet worden. Deze doelstellingen worden vervolgens vertaald naar uitgangspunten of concepten. Hierin wordt omschreven hoe dit precies naar een gebouw vertaald kan worden. Uiteindelijk worden deze concepten verder uitgewerkt naar de prestatie-eisen. In deze prestatie-eisen wordt beschreven waar het gebouw aan moet voldoen. Deze eisen worden in outputvorm opgesteld, dus er wordt opgesteld waar het gebouw aan moet voldoen, niet op welke manier. De opdrachtnemer is vrij om dit op zijn eigen wijze in te vullen.

Uitvraag projectvisie

Tijdens de aanbesteding kan de opdrachtgever een projectvisie uitvragen aan de verschillende inschrijvers. Hierin kan op een aantal onderdelen van het project aan de markt een visie gevraagd worden. Dit kan variëren van een schetsontwerp tot een eerste opzet van het dienstenplan. Vaak wordt inschrijvers gevraagd om op basis van de outputspecificaties een eerste visie en schetsontwerp te maken. Op specifieke onderwerpen kunnen dan nog aanvullende producten of visies worden uitgevraagd.

Flexibiliteit in het gebouw tijdens de dialoog

Tijdens de dialoog kan flexibiliteit duidelijk op de agenda gezet worden. Zo kan er aan de inschrijvers gevraagd worden om aan te geven hoe bepaalde wijzigingen precies worden doorgevoerd. Dit kan gebeuren aan de hand van een aantal scenario's. De inschrijvers kunnen aangeven wat dit voor gevolgen heeft voor het project, in financiële, technische, procesmatige en/of juridische zin. Op deze wijze kan tijdens de dialoog al een duidelijk beeld gevormd worden door de opdrachtgever over de flexibiliteit van de verschillende inschrijvingen.

Ook kunnen de marktpartijen tijdens de dialoog bekijken of de door hun bedachte oplossingen in goede aarde vallen bij de opdrachtgever. Op deze wijze kunnen marktpartijen en de opdrachtgever beter met elkaar op één lijn komen.

Flexibiliteit in het gebouw als gunningcriterium

Bij DBFMO-projecten wordt gegund op economisch meest voordelige inschrijving (EMVI). Dit bestaat uit twee onderdelen, namelijk prijs en kwaliteit. Beiden wegen mee in de totale beoordeling. Het criteria kwaliteit wordt onderverdeeld in verschillende thema's die allen beoordeeld worden.

Flexibiliteit vormt vaak een van de thema's of soms een onderdeel van een thema. In alle projecten tot nu toe is flexibiliteit als gunningcriteria beoordeeld. Door flexibiliteit als gunningcriteria op te nemen zorg je ervoor dat er nadruk op wordt gelegd door de marktpartijen.

4.3.2 Flexibiliteit in de dienstverlening

Ook in de dienstverlening kan flexibiliteit een belangrijk issue zijn. Het is belangrijk om niet de illusie te wekken dat er bij een DBFMO-project wordt gedacht dat men de dienstverlening voor 25 jaar specificiert en dat men deze niet meer zal veranderen naar verloop van tijd. Het doorvoeren van een wijziging hierin is te allen tijde mogelijk. Hiervoor is er een wijzigingsprocedure in het contract opgenomen. Wanneer de verwachting is dat er niet veel grote wijzigingen in de dienstverlening zullen plaatsvinden, dan is het niet nodig om extra flexibiliteit in de dienstverlening aan te brengen.

Wanneer echter van de dienstverlening een hoge flexibiliteit wordt gevraagd, dan is het verstandig om hier tijdens de aanbesteding al voldoende rekening mee te houden. Het belang van een flexibele dienstverlening verschilt vaak per sector. Iedere sector heeft weliswaar de behoefte aan dienstverlening die in toekomst aangepast kan worden, maar voor sommige sectoren is het essentieel.

Deze paragraaf gaat er verder vanuit dat een flexibele dienstverlening belangrijk is voor de organisatie. Er wordt hierna uitgelegd welke mogelijkheden er zijn tijdens de aanbesteding om hier rekening mee te houden.

Opstellen outputspecificaties

Tijdens de initiatieffase is er al duidelijk aan de inschrijvers aangegeven wat de ambities zijn met betrekking tot flexibiliteit in de dienstverlening. Hier kan in de outputspecificaties verder op worden ingegaan. Ook voor de dienstverlening geldt dat de outputspecificaties ontwikkeld worden vanuit de doelstellingen. Hier kan een doelstelling geformuleerd worden waarin wordt aangegeven dat er een flexibele dienstverlening gewenst. Dit wordt iets verder uitgewerkt in het dienstenconcept en vervolgens in de prestatie-eisen.

Uitvraag projectvisie

In de uitvraag van de projectvisie kan ook een onderdeel worden opgenomen, waarin wordt gevraagd aan de inschrijvers om hun visie te geven over de opzet van de dienstverlening. Hierin wordt inschrijvers gevraagd om hun visie te geven op datgene wat in de outputspecificaties met betrekking tot de dienstverlening is opgenomen. Daarnaast kunnen nog aanvullende onderdelen genoemd worden, waar door de inschrijvers een visie op gegeven moet worden. Afhankelijk van wat er is opgenomen in de outputspecificaties kunnen hier aanvullende vragen gesteld worden met betrekking tot flexibiliteit van de dienstverlening.

Flexibiliteit in de dienstverlening tijdens de dialoog

Tijdens de dialoogfase kan er indien gewenst verder gesproken worden over de dienstverlening. Beide partijen kunnen onderwerpen aandragen. Op het gebied van flexibiliteit in de dienstverlening kan bijvoorbeeld ook hier aan de hand van scenario's aan marktpartijen gevraagd worden hoe ze met bepaalde veranderingen omgaan, en wat dat voor juridische, financiële, technische en/of procesmatige gevolgen heeft.

Flexibiliteit in de dienstverlening als gunningcriterium

Wanneer de dienstverlening dusdanig belangrijk is voor de organisatie van de opdrachtgever, dan kan ervoor gekozen worden om dit op te nemen in de gunningcriteria. Alle inschrijvers zullen voldoen aan de conformiteiteisen uit de outputspecificaties, maar in dit geval zullen ze zich tevens gaan proberen te onderscheiden op dit aspect.

4.3.3 Flexibiliteit in het proces

Tijdens de aanbesteding heeft de opdrachtgever alle vrijheid om wijzigingen aan te brengen in de outputspecificaties. Tijdens deze fase wordt de procesvrijheid nauwelijks beïnvloed. Het enige waar rekening mee moet worden gehouden is dat er geen partijen mogen worden benadeeld. Dus alle wijzigingen die in de outputspecificaties worden doorgevoerd moeten aan alle partijen worden gecommuniceerd. Op deze manier worden er geen partijen benadeeld.

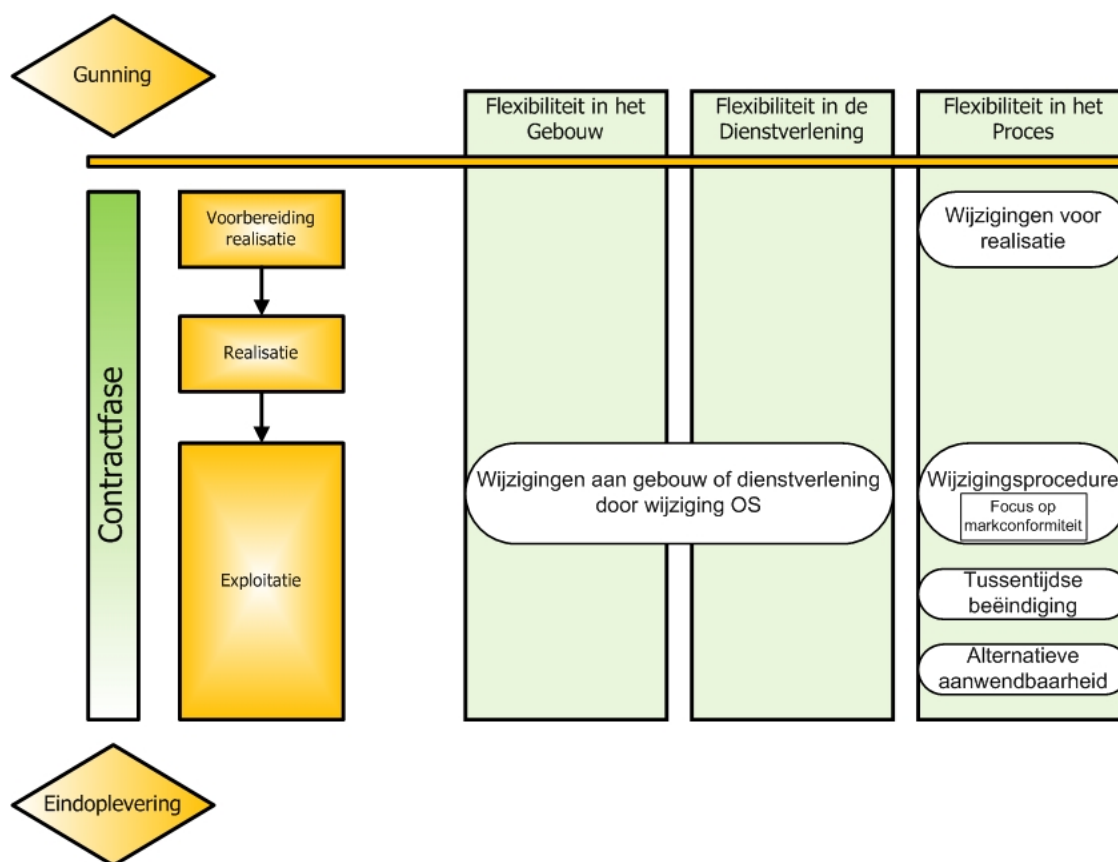
Ander aandachtspunt is wel dat er tijdens de aanbesteding geen grote complexe veranderingen meer kunnen worden doorgevoerd, omdat in dit geval andere al afgevallen inschrijvers misschien meer kans hadden gehad, en die nu niet meer hebben omdat ze al zijn afgevallen.

DBFMO-contract tijdens de aanbesteding

Tijdens de aanbesteding wordt ook al aandacht besteed aan de procesflexibiliteit van de contractfase. Tijdens deze fase wordt het gebouw in gebruik genomen door opdrachtgever en

geëxploiteerd door opdrachtnemer voor een periode van tussen de 20 en 30 jaar. Gedurende deze periode is er de behoefte aan de nodige flexibiliteit in het proces. Tijdens de aanbesteding worden de verschillende bepalingen, waarin deze procesflexibiliteit geregeld wordt opgesteld in het DBFMO-contract. De toelichting van de verschillende bepalingen is te vinden in paragraaf 4.4 met de toelichting van de contractfase.

4.4 Flexibiliteit in de Contractfase



Figuur 4.4 Flexibiliteit in de contractfase

4.4.1 Algemeen

Tijdens de contractfase wordt het gebouw gerealiseerd en in gebruik genomen door de opdrachtgever. Tijdens deze fase is er de behoefte aan de nodige flexibiliteit in het proces. Om dit te realiseren moet ervoor gezorgd worden dat het contract niet te star is, maar de nodige flexibiliteit biedt. Wanneer opdrachtgever en opdrachtnemer over een periode van tussen de 20 en 30 jaar een verbintenis hebben, dan moet in deze verbintenis de mogelijkheid opgenomen zijn om hierin zaken te kunnen wijzigen.

Vergeleken met een traditioneel project is er bij een DBFMO-project minder vrijheid in het proces. Je bent als opdrachtgever namelijk tijdens de exploitatie verbonden aan één opdrachtnemer en één gebouw. Om toch de nodige vrijheid in het proces te bieden zijn er in het contract de nodige bepalingen opgenomen. Deze worden in de paragraaf besproken.

4.4.2 flexibiliteit in het gebouw en/of dienstverlening

Als flexibiliteit een belangrijk onderwerp is geweest tijdens de aanbesteding, dan kan er vanuit gegaan worden, dat er voldoende flexibiliteit in het gebouw en/of de dienstverlening is gerealiseerd. Wanneer er tijdens de contractfase iets aan het gebouw en/of de dienstverlening veranderd moet worden, dan komt deze flexibiliteit goed van pas.

Wijzigingen in de OS

Wanneer tijdens de contractfase een wijziging gewenst is aan het gebouw of aan de dienstverlening dan worden meestal de outputspecificaties gewijzigd. Hierin staat namelijk de uitvraag van de opdrachtgever. De opdrachtnemer moet hieraan voldoen. Wanneer de opdrachtgever een wijziging aan het gebouw of de dienstverlening doorgevoerd wil hebben, dan zal dit gewijzigd moeten worden in de outputspecificaties, zodat ook na deze wijziging de opdrachtnemer weer voldoet aan de outputspecs.

4.4.3 Flexibiliteit in het proces

Zoals al eerder aangegeven wordt het contract tijdens de aanbesteding ontwikkeld. Omdat de bepalingen in het contract betrekking hebben op de realisatie- en exploitatiefase, worden de bepalingen in echter deze fase besproken. Dit is gedaan om een overzichtelijk overzicht te krijgen in het totaalbeeld van mogelijkheden voor flexibiliteit in DBFMO. Het is belangrijk om te voorkomen dat de indruk gewekt wordt dat deze bepalingen alleen spelen tijdens de contractfase.

Wijzigingen tussen gunning en realisatie

In de huidige praktijk is het zo dat een opdrachtgever vaak tot aan de daadwerkelijke realisatie van het project nog wijzigingen wil blijven doorvoeren. In een DBFMO-project zorgt dit voor veel problemen. In een DBFMO-project ligt het risico van overschrijding van het budget of overschrijding van de planning bij de opdrachtnemer. Wanneer de opdrachtgever eindeloos wijzigingen blijft doorvoeren, dan wordt dit risico weer naar de opdrachtgever toegetrokken.

Wijzigingsprocedure

Wanneer uiteindelijk het gebouw is gerealiseerd kan het door de klant in gebruik genomen worden. Omdat er waarschijnlijk na verloop van tijd behoefte ontstaat om wijzigingen door te voeren is in het contract de wijzigingsprocedure opgenomen. Hierin wordt beschreven via welke procedure de wijziging moet worden doorgevoerd. De opdrachtgever is in geval van een wijziging in verplicht om dit met de opdrachtnemer te regelen. Het risico bestaat daarbij dat de opdrachtnemer zijn machtspositie zal misbruiken. Vandaar dat het bewaken van de marktconformiteit hierbij belangrijk is.

Tussentijdse beëindiging

Het DBFMO-contract kan door beide partijen te alle tijde worden opgezegd. Hierbij zal er wel een duidelijke verrekening moeten plaatsvinden voor de geleden schade of gebrek aan inkomsten van de andere partij. Wanneer de opdrachtgever het contract beëindigd, dan zal er een verrekening plaatsvinden waarbij de opdrachtnemer een vergoeding krijgt voor de kosten die tot zo ver zijn gemaakt. Daarnaast wordt ook de rest van het contract afgekocht door de opdrachtgever. In ieder DBFMO-contract zijn bepaalde clausules opgenomen, om in bepaalde gevallen het contract tussentijds te kunnen beëindigen, zonder deze afkoop van het contract. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer de opdrachtnemer niet aan zijn verplichtingen kan voldoen.

Alternatieve aanwendbaarheid

Wanneer voor langere tijd een verbintenis aan wordt gegaan om een gebouw af te nemen, is het verstandig om na te denken over de mogelijkheid tot alternatief gebruik van het pand. In sommige gevallen kan het zijn dat door veranderende omstandigheden de gebruiker na verloop van tijd niet het gehele gebouw meer nodig heeft. Er zal echter nog wel dezelfde beschikbaarheidsvergoeding moeten worden betaald voor het gebouw. Het risico op leegstand ligt in dit geval bij de Staat. Vandaar dat het verstandig is om afspraken te maken over de mogelijkheid van de verhuur van een deel van het gebouw aan derden.



PFI in Groot-Brittannië

5 PFI in het Verenigd Koninkrijk

In het voorgaande hoofdstuk is ingegaan op de mogelijkheden voor flexibiliteit in de Nederlandse DBFMO-projecten. Flexibiliteit is pas na een aantal jaren goed te beoordelen, omdat dan de eerste wijzigingen doorgevoerd zullen worden. In Nederland is alleen het Montaigne Lyceum nog maar operationeel en ook dat is pas recent opgeleverd. Vanwege dit gebrek aan ervaringen is het moeilijk om de mogelijkheden voor flexibiliteit te evalueren. Vandaar dat er een vergelijking wordt gemaakt met de PFI-contracten die al sinds 1997 in Groot-Brittannië worden gebruikt. PFI staat voor Private Finance Initiative. Omdat het Britse PFI-model, als voorbeeld heeft gediend voor de Nederlandse DBFMO-modellen, zal in dit hoofdstuk verslag worden gedaan van een korte studie gedaan naar het Britse PFI-model.

Ondanks de relatief korte geschiedenis van het Private Finance Initiative (kortweg PFI), wordt het Verenigd Koninkrijk (VK) toch als de belangrijkste trekker gezien in het gebruik van geïntegreerde contracten. Sinds de eerste introductie in 1990 is PFI een belangrijke aanbestedingsvorm geworden in het VK met een behoorlijk aandeel in het aantal aanbestedingen per jaar. Het Britse model is dan ook op veel plekken in de wereld toegepast en dient voor veel andere landen als voorbeeld.⁷⁵

Voor dit onderzoek is een vergelijkende studie gedaan naar de Britse praktijk. Het resultaat hiervan is gedeeltelijk opgenomen in dit hoofdstuk. Alleen de aanbevelingen die relevant zijn voor het onderzoek naar flexibiliteit in DBFMO zijn opgenomen. Het onderzoek is in zijn geheel te vinden in de bijlagen.

In dit hoofdstuk zal allereerste de historie van PFI in het VK kort worden toegelicht alsmede de ontwikkeling en de beoordeling van de projecten tot nu toe. Vervolgens zal bekeken worden in hoeverre de projecten sinds de invoering tot nu toe zijn geëvolueerd. In paragraaf 5.4 wordt vervolgens dieper ingegaan op het onderdeel flexibiliteit. In de daarop volgende paragraaf wordt een aantal aanbevelingen gedaan voor de Nederlandse situatie. Deze worden in de Nederlandse context geplaatst en per aanbeveling heeft er een terugkoppeling plaatsgevonden met een expert op dit gebied uit de Nederlandse praktijk.

5.1 Historie

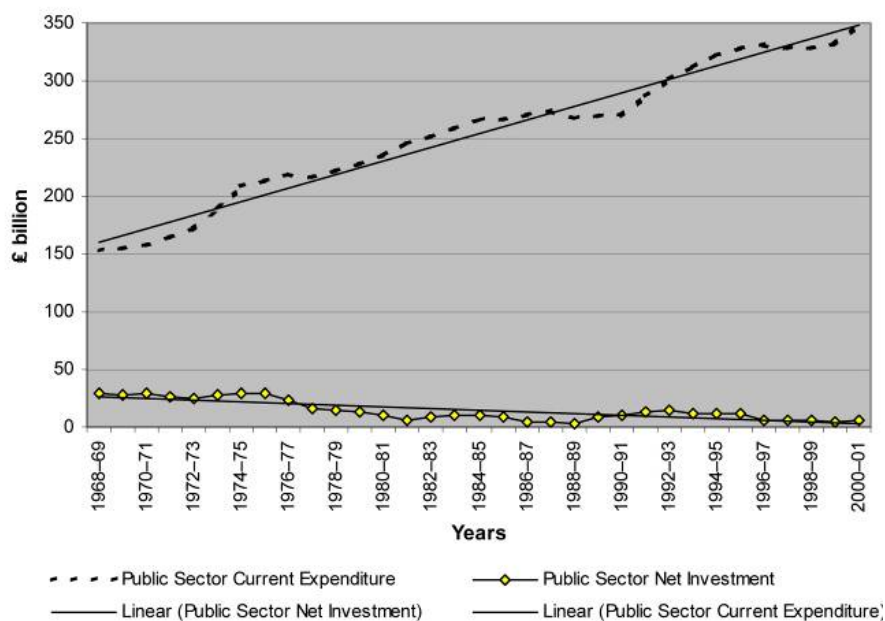
In 1980 werd er onder leiding van de Conservatieve premier Margaret Thatcher in Groot-Brittannië veel geprivatiseerd. De politiek had als doel om de Britse economie op te schonen en de markt verder haar gang te laten gaan, zodat de kwaliteit van publieke diensten omhoog zou gaan. Deze ondersteuning voor privatisering werd voortgezet door Thatchers opvolger John Major.

In 1990 verschoof de golf echter van privatisering naar het meer gebruiken van de markt om publieke diensten te leveren. Met bepaalde zaken hadden private partijen nu eenmaal meer ervaring, dus men probeerde de efficiëntie te vergroten. De overheid probeerde hiermee de

⁷⁵ Bult-Spiering, M., Strategic Issues in Public-Private Partnerships, an international perspective, juni 2006, Twente

publieke diensten te hervormen, door de introductie van managerskwaliteiten, leiderschap en expertise vanuit de private sector.

De belangrijkste reden voor deze verschuiving lag in het probleem dat de publieke diensten in het VK leden onder een structureel tekort aan investeringen in gebouwen in de publieke sector. Tussen de jaren '70 en '90 is er een jaarlijkse daling geweest in de netto publieke investeringen. (zie figuur 5.1) Deze daling verschilde sterk van andere G7-landen⁷⁶, waar juist heel sterk geïnvesteerd werd door de publieke partijen. Tussen 1991 en 1997 daalde de Public Sector Net Investment (PSNI) met gemiddeld meer dan 15% per jaar.⁷⁷



Afbeeldingen 5.1 Investerings in de publieke sector (Bron: M. van de Geest)

Dit tekort aan investeringen zorgde ervoor dat er een grootschalig achterstallig onderhoud ontstond, en veel reparaties aan gebouwen niet konden worden uitgevoerd. Deze problemen hadden een negatieve invloed op de dienstverlening van publieke instanties.

Naast de noodzaak tot onderhoud en reparaties ontstond er ook steeds meer vraag naar nieuwe infrastructuurprojecten, overheidsgebouwen en andere diensten. Deze ontwikkelingen zorgden voor een nog grotere druk op het budget voor overheidsinvesteringen in de publieke sector.⁷⁸

5.1.1 Officiële introductie

In 1992 werd PFI formeel geïntroduceerd door de toenmalige minister van Financiën Norman Lamont met als doel "om de scope van private financiering bij publieke gebouwen te vergroten." De overheid wilde het historische tekort aan investeringen tegengaan. Omdat er niet voldoende geld beschikbaar was om dit als overheid zelf te doen bedachten ze de PFI-contracten om de markt dit voor hen te laten doen. De achterliggende gedachte was om in de nieuwe contracten te zorgen dat met behulp van de markt, meer waarde gecreëerd kon worden met hetzelfde geld, of dezelfde waarde met minder geld.⁷⁹

⁷⁶ G7 landen = gezelschap van de rijkste economieën van de wereld

⁷⁷ Geest, M.D. van, Lessons for PFI in the Netherlands, Afstudeerrapport TU Delft, september 2005

⁷⁸ H.M. Treasury, PFI: Strengthening long-term partnerships, Londen, maart 2006

⁷⁹ Geest, M.D. van, Lessons for PFI in the Netherlands, Afstudeerrapport TU Delft, september 2005

5.1.2 Partnerships UK en 4Ps

Ter ondersteuning van de PFI-sector werd in 1999 het advies gegeven aan het Britse Ministerie van Financiën om Partnerships UK op te richten. In 2000 werd dit samenwerkingsverband opgericht. Het is opgezet als een samenwerkingsverband tussen de overheid en de markt. De markt heeft hierin een meerderheidsbelang van 51%. Partnerships UK bestaat voornamelijk uit experts vanuit de publieke en private sector. De bedoeling is dat de organisatie gaat functioneren als project manager voor de publieke sector, die haar voorziet van expertise en advies voor PFI-projecten. Daarnaast hebben ze ook de mogelijkheid voor financiële ondersteuning.^{80 81}

Naast Partnerships UK werd er nog een tweede organisatie opgericht, namelijk 4Ps (Public-Private Partnership Program). Deze organisatie is erop gericht om lokale overheden te ondersteunen in de aanbesteding. Mensen van 4Ps zorgen voor ondersteuning bij specifieke projecten, voor het beoordelen van gerealiseerde projecten en voor het verzamelen en verspreiden van kennis.^{82 83}

5.1.3 Ontwikkelingen

De ontwikkeling in het VK laat zien dat er steeds meer aandacht voor de meerwaarde is en dat men duidelijk gebruikt maakt van het verdelen van de risico's. Volgens de regering zijn deze op dit moment de motieven om in een PFI-project te stappen.

Daarnaast ziet de Britse overheid een toenemende professionalisering in de markt, standaardisatie van documenten en grote investeringen in kennismanagement en kennisoverdracht als sleutels voor verder succes.

Ondanks de grote stroom aan projecten in het VK, is er doorgaans veel kritiek vanuit de burgers. Dit wordt vaak breed uitgemeten in de media, meestal niet op een positieve manier. Een belangrijke reden voor dit negatieve geluid is het feit dat in GB PFI vaak verward wordt met het privatiseren.⁸⁴

⁸⁰ Bult-Spiering, M., Strategic Issues in Public-Private Partnerships, an international perspective, juni 2006, Twente

⁸¹ Website partnerships UK, www.partnershipsuk.org.uk, laatst bezocht op 28 november 2007

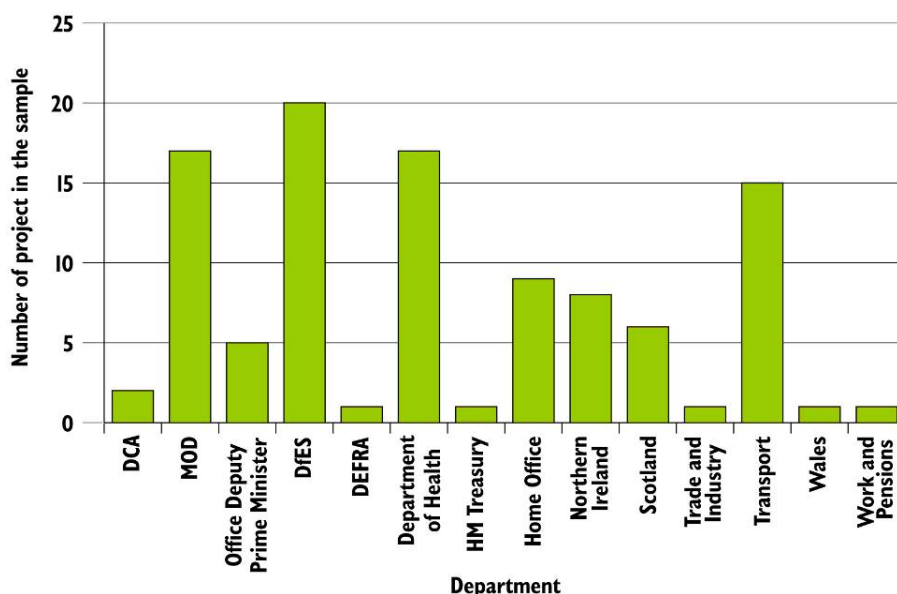
⁸² Bult-Spiering, M., Strategic Issues in Public-Private Partnerships, an international perspective, juni 2006, Twente

⁸³ Website 4Ps, www.4ps.gov.uk, laatst bezocht op 28 november 2007

⁸⁴ Bult-Spiering, M., Strategic Issues in Public-Private Partnerships, an international perspective, juni 2006, Twente

5.2 Evaluatie PFI-projecten tot nu toe

Op dit moment zijn er meer dan 500 van de 700 projecten gerealiseerd. 200 projecten zitten nu nog in de aanbestedingsfase. Omdat het Britse Ministerie van Financiën behoefte had aan onderzoek naar de huidige status van PFI, zijn deze projecten onderzocht door de Britse organisatie Partnerships UK. Een aantal van de resultaten wordt hieronder weergegeven. Ook zijn er door 4ps, KPMG en de Business Services Association soortgelijke onderzoeken gedaan. De onderzoeken zijn meegenomen in de resultaten uit het onderzoek van Partnerships UK. Belangrijk aandachtspunt bij de evaluatie van de onderzoeksgegevens is dat de geëvalueerde projecten vaak maximaal 5 jaar lang operationeel zijn. Het zijn dus vroege resultaten.^{85 86} De PFI-projecten zijn grofweg te verdelen over de volgende sectoren:



Afbeeldingen 5.2 Operationele projecten per sector (Bron: Partnerships UK)

In de diagram is te zien dat de meeste PFI projecten in de sectoren van Defensie, Onderwijs, Gezondheidszorg, de huisvesting van overheden en in de infrastructuur ontwikkeld worden. Uit de verschillende onderzoeksrapportages blijkt dat de meerderheid van de PFI-projecten positieve resultaten boekt. De dienstverlening wordt op de juiste manier geleverd en de gebruikers zijn tevreden. De resultaten zullen hieronder kort worden toegelicht:

5.2.1 Beoordeling door contractmanager

Uit het onderzoek van Partnerships UK blijkt dat 96% van de projecten voldoende scoort op de uitvoering van het contract. Dit melden de contractmanagers van de betreffende projecten. Dit zijn de mensen die namens de klant zorgen dat het contract naar behoren wordt uitgevoerd. 66% van de projecten scoort hier zelfs goed tot zeer goed. Zie voor de scores figuur 28.⁸⁷

Ander onderzoek hebben soortgelijke resultaten.^{88 89}

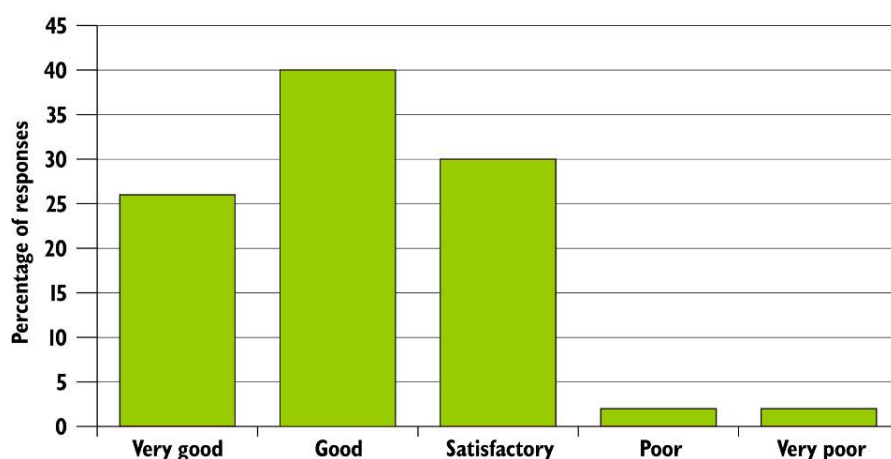
⁸⁵ H.M. Treasury, PFI: Strengthening long-term partnerships, Londen, maart 2006

⁸⁶ Partnerships UK, Report on Operational PFI Projects, Londen, march 2006

⁸⁷ idem

⁸⁸ 4ps, Review of Operational PFI and PPP Projects, Londen, 2005

⁸⁹ Ministry of Defence, MoD PFI Projects in Construction and Operation, 2005

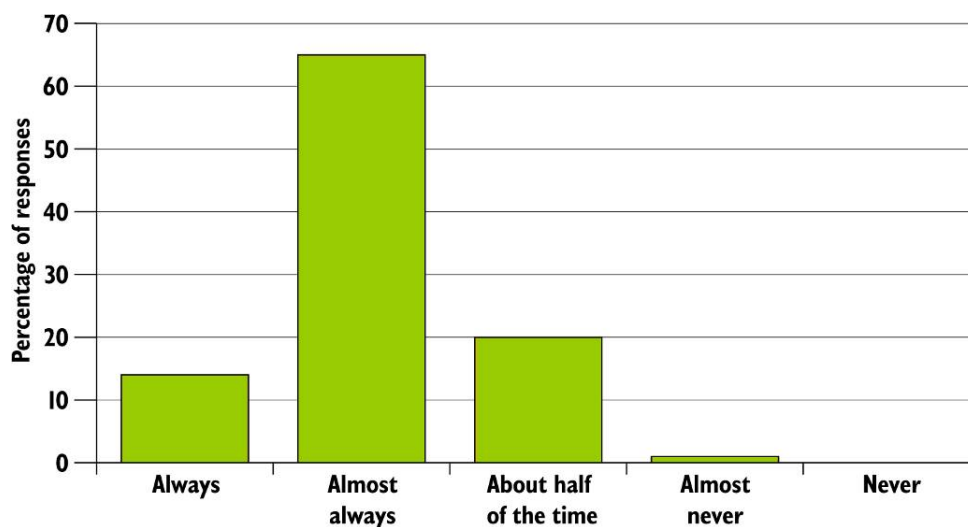


Afbeeldingen 5.3 Beoordeling Operationele PFI-projecten door contractmanagers (Bron: Partnerships UK)

5.2.2 Beoordeling door de gebruiker

In het onderzoek van Partnerships UK is ook de tevredenheid van de gebruiker onderzocht. Met de gebruiker bedoelt men in dit onderzoek de eindgebruiker van het gebouw en de dienstverlening en dus niet de directie van de organisatie. Het onderzoek onder deze mensen laat zien dat in 80% van de gevallen, de dienstverlening altijd, of bijna altijd aan de maatstaven voldoet.⁹⁰

Ander onderzoek laat ook hier wederom vergelijkbare resultaten zien.⁹¹



Afbeeldingen 5.4 Beoordeling Operationele PFI-projecten door gebruikers (Bron: Partnerships UK)

Dit onderzoek gaat verder niet uitgebreid in op het wel of niet slagen van de PFI-contracten in het Verenigd Koninkrijk. Deze paragraaf dient ter verduidelijking dat volgens recent onderzoek de betrokkenen binnen PFI-contracten de projecten redelijk positief beoordelen. Deze conclusie kan niet klakkeloos worden overgenomen zonder een aantal aandachtspunten.

⁹⁰ Partnerships UK, Report on Operational PFI Projects, Londen, march 2006

⁹¹ KPMG/BSA, Effectiveness of Operational Contracts in PFI, Londen, 2005

Zo is er allereerst gebruik gemaakt van een aantal onderzoeken van organisaties die zelf ook betrokken zijn in de PFI-sector. Er was geen onafhankelijk onderzoeksrapport met de gewenste informatie beschikbaar.

Daarnaast zijn de conclusies in dit hoofdstuk grotendeels afkomstig uit de onderstaande onderzoeken. Er is geen aanvullend onderzoek gedaan in verband met gebrek aan case-materiaal en de gebrekkige medewerking van een aantal organisaties.

Er zijn ook berichten dat er weer een terugval is in het aantal projecten in VK, hier zal in de volgende paragraaf op worden ingegaan.

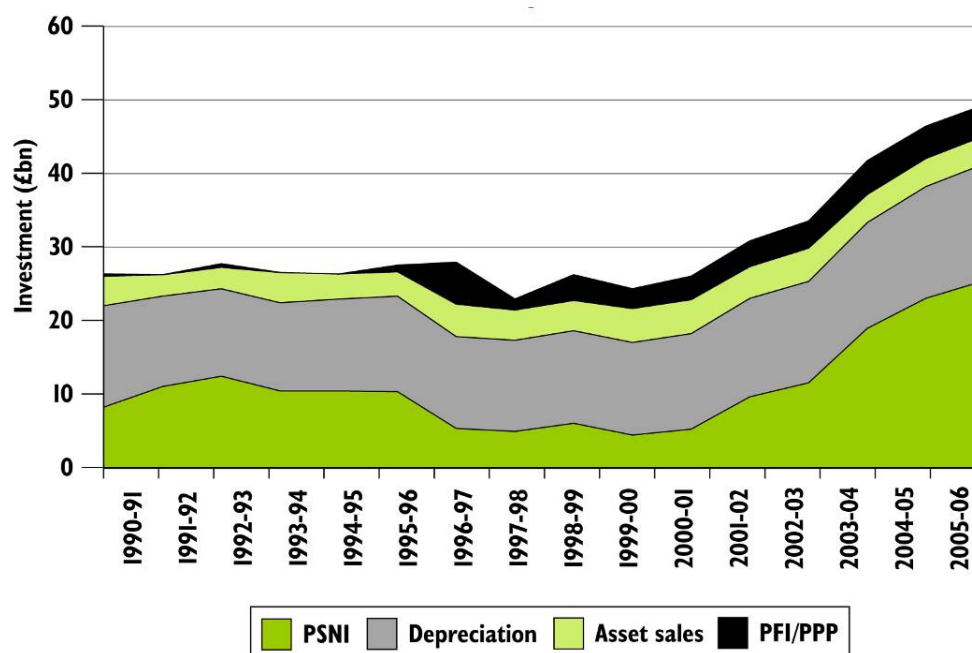
5.3 Evolutie PFI

Op dit moment zijn er 500 PFI-projecten operationeel. Tot 2010 zitten er nog 200 projecten in de pijplijn met een totale waarde van meer dan € 26 miljard.

5.3.1 Nadruk op de F-component

Zoals al eerder vermeld is PFI in Groot-Brittannië geïntroduceerd door een structureel tekort aan investeringen in de gebouwen in de publieke sector. Men kampte toen met groot achterstallig onderhoud, sterk verouderde gebouwen en tevens een vergrote vraag naar nieuwe gebouwen vanuit de sector zelf. Het gebrek aan financiële middelen heeft er toen toe geleid dat PFI werd geïntroduceerd.

In de tussentijd zijn er zo'n 500 projecten gerealiseerd en is het budget van de overheid voor publieke investeringen weer toegenomen. Van £ 23 miljard in 97-98 naar £ 50 miljard in het jaar 05-06.



Afbeeldingen 5.5 Totale investeringen in publieke sector (Bron: HM Treasury)

In de figuur 5.5 is goed te zien hoe in het jaar '96-'97 PFI sterk is opgekomen. PSNI staat in deze tabel voor Public Sector Net Investment. (de netto investeringen in de publieke sector) In dat jaar is deze netto investering zo sterk gedaald dat de investeringen in PFI/PPP hier een

heel groot onderdeel van vormen. Na verloop van tijd zijn de investeringen in de publieke sector weer toegenomen. PFI is een structureel onderdeel van deze investering. Het merendeel van de projecten wordt op de traditionele wijze aanbesteed of middels design build varianten. Het aandeel PFI/PPP vormt de afgelopen jaren een stabiel onderdeel van tussen de 10 en 15% van de totale investeringen.⁹²

5.3.2 Value for money

Vanwaar nu deze omslag van PFI. Nu de investeringen in de publieke sector weer toenemen is het standpunt over PFI veranderd. De focus is verschoven van de financiële component naar het verkrijgen van value for money, ofwel meerwaarde.

De Britse overheid heeft het standpunt ingenomen dat PFI één van de mogelijke contractvormen is die men in overweging kan nemen. Het belangrijkste uitgangspunt waarop men deze keuze baseert is de beredenering en berekening of aanbesteding via een PFI-contract meerwaarde voor het project oplevert.

De overheid is ervan overtuigd dat PFI succesvol is geweest in het leveren van kwalitatief hoogwaardige faciliteiten voor de publieke organisaties, waarbij projecten in de meeste gevallen op tijd en binnen het budget werden opgeleverd. Men kijkt ook naar de punten van kritiek. Zo is het bekend dat de transactiekosten erg hoog zijn, en het aanbestedingsproces is door de complexiteit erg lang. Voor kleinere projecten is dit simpelweg niet rendabel. Vandaar dat in Engeland is besloten dat projecten met een NCW van minder dan £ 20 miljoen (€ 29 miljoen), niet in aanmerking komen voor een PFI-contract.

Voor de overige projecten neemt de overheid de duidelijke stelling in dat vooraf eerst bewezen moet worden dat de aanbesteding via PFI meerwaarde oplevert. Anders wordt het via een andere contractvorm aanbesteed. Om te zorgen voor een goede ondersteuning bij het aantonen van meerwaarde heeft de overheid de Value for money Assessment Guide⁹³, een handleiding om deze meerwaarde al dan niet te kunnen bepalen.^{94 95}

5.3.5 Wanneer beter geen PFI?

Op basis van de afweging of iets wel of geen meerwaarde oplevert en op basis van ervaringen uit het verleden is de Britse overheid inmiddels van mening dat er verschillende situaties zijn waarbij PFI waarschijnlijk niet de juiste contractvorm zal zijn. Het gaat hier om de volgende situaties:

- Wanneer het alleen maar diensten betreft die je vanwege de redelijkheid en doelmatigheid als overheid niet uit kunt besteden. Dit wil zeggen, bepaalde overheidsdiensten kunnen simpelweg niet worden uitbesteed aan marktpartijen, bijvoorbeeld het innen van belastingen of het bewaken van gevangenen.
- Als blijkt dat er binnen het project een grote behoefte is aan een hoge flexibiliteit op korte termijn. Wanneer je als opdrachtgever van tevoren verwacht dat je met grote regelmaat grootschalige veranderingen zal moeten doorvoeren dan zal PFI daar waarschijnlijk niet de beste contractvorm voor zijn.
- Wanneer de investering in het totale project laag is, en de opbrengsten van PFI in geen verhouding staan tot de significant hogere kosten van het aanbestedingstraject. Voor projecten beneden de £ 20 miljoen zijn andere contractvormen meer geschikt.

⁹² H.M. Treasury, PFI: Strengthening long-term partnerships, Londen, maart 2006

⁹³ Voor meer informatie omtrent deze handleiding: www.hm-treasury.gov.uk, trefwoord value for money assesment guide

⁹⁴ H.M. Treasury, PFI: Strengthening long-term partnerships, Londen, maart 2006

⁹⁵ Partnerships UK, Report on Operational PFI Projects, Londen, march 2006

5.3.6 Actuele aandachtspunten

In het onderzoek *PFI: Strengthening the long term partnerships* worden verschillende belangrijk verbeterpunten aangedragen waar de Britse overheid zich nu op richt:

- Allereerst wil men maatregelen voorstellen, gebaseerd op verschillende onderzoeken, om de flexibiliteit in het contract en in de exploitatiefase te vergroten. Hieronder valt tevens het vergroten van de ondersteuning en de kennis bij de contractmanagers in deze fase.
- Daarnaast wil men maatregelen nemen om duidelijk te maken op welke manier PFI meer meerwaarde genereert dan andere aanbestedingsvormen. Dit moet worden bereikt door het assisteren van aanbestedende diensten in het begrijpen van het begrip meerwaarde.
- Het vergroten van de professionaliteit van niet professionele opdrachtgevers, om zo de tijd die de aanbesteding in beslag neemt te verkorten en daarmee de transactiekosten te verlagen.
- Het duidelijk maken aan lokale overheden dat ze ondersteund kunnen worden door de centrale organisaties die daarvoor in het leven zijn geroepen.⁹⁶

In dit onderzoek zal verder worden ingegaan op het eerste aandachtspunt, het vergroten van de flexibiliteit binnen PFI. Omdat in de verschillende documenten de ondersteuning en kennis van de contractmanagers ook onder dit punt valt, is deze ook meegenomen in het vergelijkend onderzoek. Er zijn aanbevelingen opgesteld op het gebied van flexibiliteit, maar ook om de prestaties van PFI-contracten verder te verbeteren. In deze paragraaf zijn alleen de aanbevelingen opgenomen die relevant zijn voor de terugkoppeling naar het onderzoek flexibiliteit in DBFMO. Het complete verslag van de vergelijking naar de Britse praktijk is opgenomen in de bijlagen.

5.4 Ervaringen met flexibiliteit

In de vorige paragraaf is een introductie gegeven over PFI in Engeland en de belangrijkste ontwikkeling die het heeft doorgemaakt. In deze paragraaf zal verder worden ingegaan op de specifieke ervaringen met flexibiliteit.

Uit het onderzoek blijkt dat een van de belangrijkste uitdagingen toch het omgaan met verandering blijft. Vooral de contractmanagers bij de publieke partijen dragen dit sterk aan. Zij moeten er steeds weer voor zorgen dat de veranderende vraag vanuit de overheid wordt besproken met de marktpartijen. Hier is voldoende kennis en ervaring voor nodig om dit goed uit te onderhandelen.⁹⁷

5.4.1 Contracten tot nu toe

Alhoewel er een grote verscheidenheid aan PFI-projecten is ontwikkeld in het VK blijkt uit het onderzoek van Partnerships UK dat er tot nu toe nog maar weinig grote veranderingen zijn doorgevoerd in de contracten. De meeste veranderingen die zijn doorgevoerd zijn relatief klein en hebben weinig impact op de totale beschikbaarheidsvergoeding.⁹⁸

Ook uit onderzoek van 4ps blijkt dat 63% van de ondervraagden nog geen gebruik had gemaakt van de mogelijkheid om te onderhandelen over gewenste veranderingen. Daar waar

⁹⁶ H.M. Treasury, *PFI: Strengthening long-term partnerships*, Londen, maart 2006

⁹⁷ idem

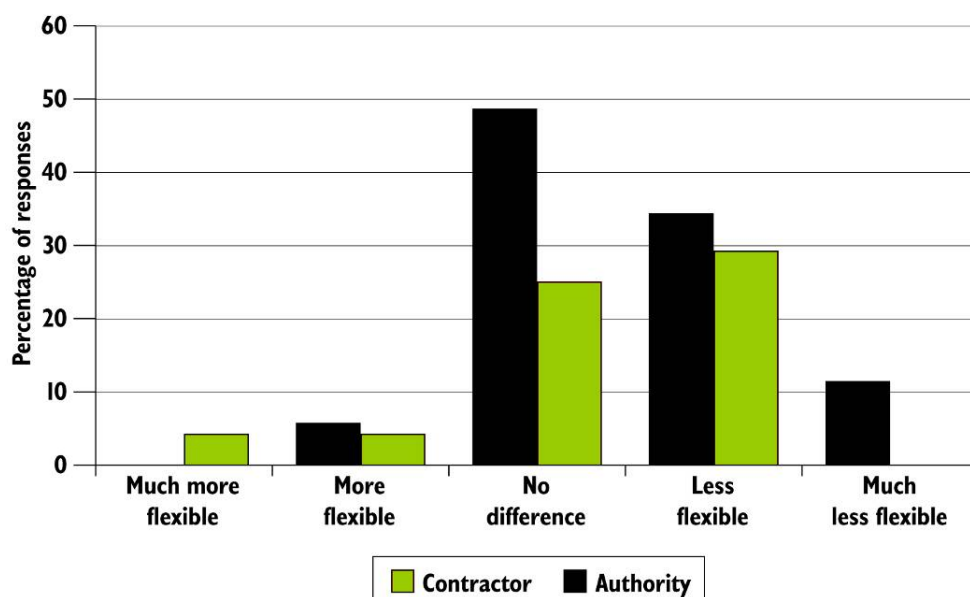
⁹⁸ idem

wel was onderhandeld duurde het wel lang, voordat de partijen overeenstemming hadden bereikt.⁹⁹

De meeste veranderingen vinden plaats in de fase net na de oplevering. Het gaat hier dan met name om veranderingen in de dienstverlening. Volgens onderzoek van 4ps heeft dit te maken met de interpretatie van de overeengekomen dienstverlening in de echte praktijk. Men probeert tijdens de aanbesteding de dienstverlening zo goed mogelijk te specificeren. Als het gebouw uiteindelijk in gebruik wordt genomen, dan blijkt vaak dat men bepaalde diensten toch liever anders geleverd wil hebben.¹⁰⁰ Het verdient de aanbeveling om de contractmanager die deze dienstverlening tijdens de exploitatie zal gaan managen, tijdens de aanbesteding al in het proces te betrekken.¹⁰¹

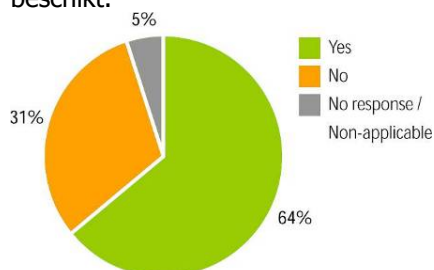
5.4.2 Beoordeling flexibiliteit

Onderzoek uit Schotland van de Scottish Executive en de CEPA geeft aan dat er nog de nodige verbeteringen te behalen zijn in de mogelijkheden voor flexibiliteit. In een vergelijking met het traditionele model komen de volgende cijfers naar voren.¹⁰²



Afbeeldingen 5.6 Flexibiliteit in vergelijking met het traditionele model (Bron: CEPA en Scottish Executive)

Vergelijkbaar onderzoek van 4ps laat andere uitkomsten zien. Hier reageert 64% van de respondenten positief op de vraag of men vindt dat het contract over voldoende flexibiliteit beschikt.



Afbeeldingen 5.7 Flexibiliteit in PFI-contracten (Bron: 4PS)

⁹⁹ Partnerships UK, Report on operational PFI Projects, Londen, Maart 2006

¹⁰⁰ 4ps, Review of Operational PFI and PPP Projects, Londen, 2005

¹⁰¹ H.M. Treasury, PFI: Strengthening long-term partnerships, Londen, maart 2006

¹⁰² CEPA, Public Private Partnerships in Scotland, Evaluation of performance, maart 2005

De belangrijkste reden voor de 32% die vindt dat er te weinig flexibiliteit in het contract zit, zit vooral in de omvangrijke soms moeizame procedures voor wijzigingen, ook voor de relatief kleine wijzigingen. Uit de eerste ervaringen blijkt dat de procedures vooraf helder omschreven moeten worden en tijdens de procedures goed moeten worden gedocumenteerd.¹⁰³

Uit onderzoek van het Britse Ministerie van Defensie blijkt dat bij de gebouwen van defensie 85% van de ondervraagde contract managers van mening was dat de contracten voldoende flexibel waren om toekomstige veranderingen te kunnen opvangen.

Al de projecten hadden de mogelijkheid ingebouwd om wijzigingen te kunnen opvangen, om zo te zorgen voor extra flexibiliteit. De vroegere contracten waren weliswaar minder flexibel, omdat niet op alle situaties voldoende geanticipeerd kon worden.

Verder geeft het contract aan dat de meerderheid van de veranderingen die in het project zijn aangebracht vrij kleinschalig zijn en niet veel invloed hebben op het project zelf. Er is geen sprake geweest van een project waarbij de outputspecificaties moesten worden veranderd.

De belangrijkste kritiek die wordt meegegeven is dat de procedures voor wijzigingen vaak omslachtig zijn, kostbaar en dat ze lang duren, in het bijzonder voor kleine wijzigingen. Men liep bij deze kleine wijzigingen aan tegen de vele berekeningen die gemaakt moesten worden. Zo moeten alle financiële modellen weer worden doorgerekend, het risico-profiel moet opnieuw worden bepaald en men heeft vaak externe adviseurs nodig om alles rond te krijgen. Het gevolg hiervan is dat veel van de kleine wijzigingen buiten het contract om worden gemaakt. Over het algemeen beoordelen de contractmanagers dit als een geschikte oplossing. Wanneer je deze wijzigingen buiten het contract om regelt in een op een afspraken die je apart betaalt, dan ben je hier niet veel tijd en geld aan kwijt. In andere projecten is er juist voor gekozen om al die kleine wijzigingen op te sparen en te bundelen tot een gezamenlijke wijziging, waarvoor de procedure dan wordt doorlopen.¹⁰⁴

Over het algemeen lijkt een groot gedeelte van de ondervraagden tot nu toe redelijk tevreden te zijn met de mogelijkheden voor de flexibiliteit binnen PFI. Hier moet de kanttekening bij geplaatst worden dat de projecten allemaal nog behoorlijk in de beginfase van het contract zitten. Deze beoordeling kan over een aantal jaar pas echt goed gemaakt worden als voor veel grote projecten de eerste echt grote wijzigingen zullen plaatsvinden.

Verder is er nog een aantal punten op het gebied van flexibiliteit waar voldoende kritiek op is en waar de Britse overheid zich nu meer op richt.

5.5 Aanbevelingen voor flexibiliteit in PFI

Door het Britse Ministerie van Financiën is een aantal belangrijke aanbevelingen opgesteld met betrekking tot de flexibiliteit. Deze zijn onder te verdelen in verschillende onderdelen. In het vergelijkend onderzoek zijn een elftal aanbevelingen opgesteld. Het complete overzicht van aanbevelingen inclusief de terugkoppeling is na te lezen in de bijlagen. In deze paragraaf zijn de meest relevante aanbevelingen opgenomen.

Per aanbeveling wordt kort stilgestaan bij de Britse context. Vervolgens wordt de aanbeveling in de Nederlandse context geplaatst en vindt er een terugkoppeling plaats met een Nederlandse expert op dit gebied. Als laatste wordt per aanbeveling de relevantie bepaald.

5.5.1 Wijzigingen in het contract

Uit het onderzoek van Partnerships UK blijkt dat in 83% van de gevallen de contracten de gewenste dienstverlening juist specificeren. De dienstverlening wordt dan ook naar behoren uitgevoerd door de opdrachtnemer. Tijdens de looptijd van een contract zullen er altijd

¹⁰³ 4ps, Review of Operational PFI and PPP Projects, Londen, 2005

¹⁰⁴ Ministry of Defence, Review of MoD PFI Project in Construction and Operation, december 2005, Londen

wijzigingen op kunnen treden die worden ingegeven door een veranderende vraag bij de overheid.

Verschillende procedures

Veel van de vroege contracten hebben een wijzigingsprocedure die voor alle mogelijke wijzigingen moet worden doorlopen, los van de grootte, complexiteit of de risico's die hiermee gepaard gaan. Deze werkwijze, die vooral in de oudere PFI-contracten wordt gebruikt, kan de mogelijkheid om kleinschalige wijzigingen door te voeren ernstig belemmeren. Dit heeft een directe invloed op de klanttevredenheid over de werking van het PFI-contract.

De overheid in Groot-Brittannië geeft hiervoor de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 1

Zorg dat er standaard in het PFI-contract aparte procedures worden opgenomen voor kleine wijzigingen. Deze procedures zijn simpel en vergen niet veel tijd. Voor de grote wijzigingen blijft de wijzigingsprocedure in stand waarbij gedetailleerd het te doorlopen proces wordt opgenomen.

Nederlandse context

Uit de casestudy's blijkt dat er steeds per project is gezocht naar een goede mogelijkheid om met kleine wijzigingen om te gaan. Er is altijd sprake van een wijziging Staat of een wijziging opdrachtnemer. Verder heeft vaak de opdrachtnemer de mogelijkheid om een kleine wijziging door te voeren. De opdrachtgever heeft die niet altijd. Uiteindelijk is er bij een aantal van de recente projecten hier een extra wijzigingsmogelijkheid bijgekomen aan de kant van de Staat. Hier wordt aangegeven dat ook de Staat de mogelijkheid heeft om een kleine wijziging in te dienen.

Feedback

Binnen de twee projecten Montaigne en KV7 zijn hier twee verschillende oplossingen gekozen. Vanuit de markt kwam er bij KV7 de aanbeveling om alle kleine wijzigingen op te sparen, tot één grote wijziging en om daar dan de wijzigingsprocedure voor te doorlopen. Voor het Montaigne Lyceum is een andere oplossing gekozen. Daar heeft men bij de marktpartij een post laten opnemen van jaarlijks €3.000,- van waaruit kleine wijzigingen door de opdrachtnemer betaald worden.

De grote wijzigingen, zoals het aanbouwen van een vleugel, of een grote verbouwing, zijn allemaal in de wijzigingsprocedure geregeld. Voor de kleine wijzigingen, zoals het aanschaffen van een stoel of tafel, het verplaatsen van een wand of het omhangen van een deur, Daar is nog geen standaardoplossing voor gevonden. De ervaringen vanuit GB zijn daarbij dan ook erg waardevol. Die kunnen hierbij helpen.

Relevantie

Deze aanbeveling is relevant voor de Nederlandse praktijk. Op dit moment is er in Nederland voor de kleinere wijzigingen nog geen standaardoplossing uitgewerkt. Het wordt nu per project opgelost, maar aan integrale standaardoplossing wordt op dit moment gewerkt in de modelovereenkomst van de Rgd. In de Britse handleiding voor het standaard PFI-contract is een passage opgenomen waarin deze procedures voor verschillende wijzigingen verder worden uitgewerkt. Hier zal in hoofdstuk 8 dan ook op worden teruggekomen.

5.5.2 Veranderende houding overheid

Het erkennen van flexibiliteit als aandachtspunt van PFI-contracten zorgt tevens voor een veranderende houding bij de overheid. Op dit moment staat de overheid in Groot-Brittannië voor een aantal uitdagingen die men wil gaan doorvoeren om de ondersteuning van de

praktijk te vergroten. De eerste belangrijke uitdaging is meer aandacht voor flexibiliteit tijdens de initiatieffase, wanneer bepaald wordt of een project wel of geen PFI-project zal worden.

Flexibiliteit in de bepaling van de meerwaarde

Het document "Value for Money Assessment Guidance" wordt door de overheid gebruikt om tijdens de initiatieffase van een project de juiste meerwaarde te bepalen die het project zou hebben, mocht het via een PFI-traject aanbesteed worden. Hier wordt de juiste balans opgemaakt tussen haalbaarheid en kwaliteit. De overheid wil dit document gaan herzien om meer aandacht te schenken aan de balans tussen haalbaarheid en de contractuele flexibiliteit. Dit kan publieke opdrachtgevers helpen in de afweging die ze moeten maken tussen kosten en de juiste hoeveelheid flexibiliteit die ze willen hebben.

Hieruit is de volgende aanbeveling af te leiden:

Aanbeveling 2

Er zal meer aandacht moeten komen voor het begrip flexibiliteit in de bepaling van de meerwaarde tijdens de initiatieffase van een project.

Nederlandse context

Uit de verschillende cases blijkt dat tot nu toe in Nederland flexibiliteit, vanaf dag 1 dat een opdrachtgever met een DBFMO-contract in aanraking komt, een belangrijk aandachtspunt is in het aanbestedingstraject. In alle projecten is het uitvoerig aan bod gekomen, ook tijdens de initiatieffase. Het lijkt er in dit geval op dat men in Nederland hier tijdens de initiatieffase veel aandacht aan besteedt.

Feedback

Bij het opstellen van de PPC wordt er door de partijen uitvoerig over flexibiliteit gesproken. De klant heeft in deze fase vaak veel vragen over de flexibiliteit van een DBFMO-contract en de Rgd zorgt hier voor de beantwoording van deze vragen. Wanneer de PPC wordt opgesteld dan wordt daarin rekening gehouden met een post mutaties. Hierin worden de veranderingen die in de toekomst wellicht gaan plaatsvinden begroot. De basis voor deze cijfers ligt in de gegevens van de organisatie van de afgelopen jaren.

Wanneer de klant verwacht dat hier de komende jaren grote veranderingen in zullen optreden, dan kunnen hier met behulp van scenario's aanvullende berekeningen voor gemaakt worden, zodat ook hier de optimale balans wordt gevonden tussen haalbaarheid en kwaliteit.

In alle projecten is flexibiliteit ook besproken als niet financieel aspect, bij de afweging of DBFMO moet worden toegepast. Er is gediscussieerd in hoeverre flexibiliteit belangrijk is voor een organisatie en of het dan ook als belangrijk punt wordt meegenomen in de aanbesteding.¹⁰⁵

Bruikbaarheid

Het blijkt dat deze aanbeveling voor de Nederlandse praktijk niet echt nodig is. De eerste ervaringen met de projecten in de exploitatiefase moeten nog worden opgedaan, maar op dit moment lijkt het dat er tijdens de initiatieffase, en met name ook tijdens het opstellen van de PPC, voldoende aandacht wordt besteed aan flexibiliteit.

5.5.3 Oprichting Taskforce

Een andere belangrijke maatregel van de Britse overheid is de oprichting van een Taskforce. Om de publieke partijen beter te kunnen ondersteunen in een PFI-aanbesteding of PFI-

¹⁰⁵ Feedback Igo van Hettema, Procesmanager PPC's, Rijksgebouwendienst, Directie PPS&I

exploitatie, wordt er een PFI Operational Taskforce opgericht. De oprichting van deze Taskforce komt voort uit het advies van verschillende partijen, zoals 4ps, het Office of Government Commerce (Britse Rgd), het National Audit Office (Britse rekenkamer) en Partnerships UK. Er is volgens deze partijen onder de contract managers van klanten meer behoefte aan informatie over zaken als:

- Benchmarking
- Prestatie- en betalingsmechanismen
- Wijzigingsprocedures
- Aanvaringen met opdrachtnemers en herfinanciering

De Taskforce moet een actieve ondersteuning gaan geven aan de publieke projectmanagers en contractmanagers in de nieuwe PFI-projecten, maar ook een actieve ondersteuning bieden voor de al langer lopende PFI-projecten. De belangrijkste functies die in de Taskforce worden geïntegreerd zijn:

- De oprichting van een helpdesk voor de publieke sector managers die ondersteuning biedt voor exploitatie-issues. Hieronder valt ook de ondersteuning en bemiddeling bij projecten waar conflicten zijn ontstaan.
- De ontwikkeling van een speciaal handboek over zaken als benchmarking, betalingsmechanismen en wijzigingsprocedures, om zo contractmanagers in de exploitatiefase zo goed mogelijk te ondersteunen.
- Het bijhouden en verwerken van problemen en verbeteringen die naar voren zijn gebracht door de publieke sector, om zo te zorgen voor een goed kennismanagement. Ook het verspreiden van deze "best-practise" kennis behoort tot de taken van de Taskforce.
- Ook bij de marktpartijen worden deze problemen en verbeteringen geïnventariseerd en toegevoegd als informatie aan de handleiding.
- Het onderhandelen met de marktsector over een gedragscode, die moet zorgen voor een meer uniforme aanpak van de oudere projecten, die al geruime tijd lopen.^{106 107}

De Taskforce is inmiddels in bedrijf en de cijfers wijzen uit dat er al veel gebruik gemaakt wordt van deze service. De meeste helpdeskverzoeken gaan onder andere over benchmarking en marktesting, wijzigingen, slechte prestaties en de overgang naar de exploitatiefase.¹⁰⁸

Deze gegevens leiden in het onderzoek tot de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 3

De al langer lopende 'oudere' projecten moeten worden ondersteund in het maken van wijzigingen in de exploitatiefase. Ze zouden daarbij ondersteund kunnen worden door een speciaal in het leven geroepen Taskforce.

Nederlandse context

In Nederland is binnen de Rgd de tijdelijke directie PPS & Innovatie opgericht om als overheid het gebruik van geïntegreerde contracten te stimuleren. Door er een aparte directie van te maken heeft de Staat duidelijk gemaakt dat ze zelf bereid is om te investeren in kennisontwikkeling en om verschillende pilotprojecten op te starten. Nu de DBFMO-projecten inmiddels in ontwikkeling zijn en DBFMO een structureel onderdeel wordt van de Nederlandse

¹⁰⁶ H.M. Treasury, PFI: Strengthening long-term partnerships, Londen, maart 2006

¹⁰⁷ Partnerships UK, Report on Operational PFI Projects, Londen, march 2006

¹⁰⁸ Zie voor meer informatie: www.partnershipsuk.org.uk/OTF/index

projectenstroom, wordt er ook binnen de Rgd gekeken naar de toekomst van de tijdelijke directie PPS&I.

Uiteindelijk is ervoor gekozen om de directie op te delen in een gedeelte dat zich binnen de Directie Projecten bezig houdt met de lopende specifieke DBFMO-aanbestedingen. Dit zijn de mensen die uiteindelijk in de verschillende teams (financieel, juridisch, technisch of proces) komen en die de aanbesteding vanuit de Staat in goede banen leiden.

Het andere deel van de tijdelijke directie gaat op in een Expertisecentrum waarin kennismanagement en advies worden ondergebracht. Dit kan in feite vergeleken worden met de Britse Taskforce.

Feedback

Momenteel is men binnen de Rgd bezig met de toekomst van de directie PPS&I. PPS&I is opgericht om PPS (DBFMO) in Nederland van de grond te krijgen. Nu dat begint te lukken is men binnen de Rgd druk bezig om te kijken hoe de toekomst van PPS&I eruit begint te zien. Binnen PPS&I is een aantal afdelingen werkzaam. Voor DBFMO in de utiliteitsbouw in Nederland zijn de belangrijkste afdelingen Expertise & Advies en de Projecten. Binnen E&A werken de verschillende adviseurs die op financieel, juridisch of technisch gebied betrokken zijn bij de verschillende projecten. Ook het onderdeel kennismanagement valt hier onder. De afdeling Projecten bestaat uit de verschillende procesmanagers en procesondersteuners, die vanuit de Staat zorgdragen voor het aanbestedingsproces van de lopende projecten.¹⁰⁹

Bruikbaarheid

Wellicht dat deze aanbeveling een rol kan spelen in de opzet van het toekomstige Expertisecentrum. In Nederland bevindt dit centrum zich nu in de eerste verkennende fase, maar juist dan kan het interessant zijn om dit als voorbeeld eens te bekijken.

5.5.4 Verbetering van de overgang naar de exploitatiefase

Uit onderzoek van Partnerships UK¹¹⁰ blijkt dat er verbetering nodig is in de overgang van realisatie naar de exploitatiefase. Op dit moment is de aanbestedende dienst klaar met de aanbesteding en wordt het project overgedragen aan de klant. De klant zorgt er dan voor dat er een contractmanager wordt aangesteld die belast wordt met het dagelijks beheer van het contract. De contractmanager ziet erop toe dat de diensten vanuit het contract worden uitgevoerd door de opdrachtnemer.

Aanstelling contractmanagers

Het onderzoek van Partnerships UK wijst uit dat de meerderheid van deze contractmanagers pas na afloop van de aanbesteding worden gecontracteerd door de klant. Binnen 6 maanden na de start van de exploitatiefase moesten deze contractmanagers aan het werk met het dagelijks beheer van het contract.

Deze situatie zorgt ervoor dat, omdat de contractmanagers niet bij de aanbesteding betrokken zijn, een aantal operationele problemen niet is besproken tijdens de aanbesteding. Deze zaken moeten dan aan het begin van de exploitatiefase worden opgelost. Dit zorgt voor een vroege verstoring van het proces en voor spanningen tussen publieke en private partijen. Ook moeilijkheden die ontstaan met het betalingsmechanisme kunnen worden toegeschreven aan het feit dat de contractmanagers niet al tijdens de aanbesteding bij het proces zijn betrokken. De belangrijkste aanbeveling luidt dan ook:

¹⁰⁹ Feedback Joost van Hoek, Senior Kennismanager Rgd Directie PPS&I, 16 november 2007

¹¹⁰ Partnerships UK, Report on Operational PFI Projects, Londen, maart 2006

Aanbeveling 4

Zorg ervoor dat de mensen die belast worden met het dagelijks beheer van het contract (in Nederland veelal de Facility Manager) al tijdens de aanbesteding bij het proces worden betrokken, zodat evt. exploitatieproblemen al tijdens de aanbesteding worden opgelost.¹¹¹

Nederlandse context

Hoewel de opzet bij de Nederlandse projecten te laat is gestart heeft het contractmanagement op dit moment de volle aandacht. Het Ministerie van Financiën bevindt zich op dit moment in de realisatiefase. Deze wordt in het najaar van 2008 afgerond. Daarna wordt het project overgedragen aan het Ministerie van Financiën. Feit is wel dat de meeste mensen van de Rgd, die tijdens de aanbesteding aan het project hebben gewerkt, na de realisatie weer aan een nieuw project zullen gaan werken. Hiermee verdwijnt veel kennis en ervaring uit het project. Wel zijn er tijdens de aanbesteding al mensen van Financiën bij het project betrokken, zij zullen naar alle waarschijnlijkheid aan het project verbonden blijven.

Feedback

Het project KV7 wordt op dit moment gerealiseerd en zal het eerste project zijn dat in aanmerking komt voor een overgang naar de exploitatiefase. De mensen die vanuit de Rgd bij de aanbesteding betrokken zijn, die zullen na realisatie het project overdragen aan de klant en verder gaan met de aanbesteding van nieuwe DBFMO-projecten. Vanuit de klant zijn er een beperkt aantal mensen betrokken bij de aanbesteding in de verschillende teams, maar het is niet bekend wat die gaan doen na realisatie. De verwachting is dat zij zich bezig zullen blijven houden met de exploitatie. Echter de mensen die belast zullen worden met het dagelijks beheer zijn nog niet structureel bij de aanbesteding betrokken. Het gaat hier dan met name om de Facility Managers, of het Hoofd Facilitaire Zaken. Ze zijn wel betrokken bij de opzet van het monitoringssysteem en het dienstenplan, maar wellicht is het verstandig om deze mensen ook tijdens de aanbesteding structureel bij het proces te betrekken. Wellicht zouden ze in één van de expertiseteams een rol kunnen vervullen.¹¹²

Bruikbaarheid

Er is op dit moment nog een gebrek aan ervaring is met de exploitatiefase van een DBFMO-overheidsgebouw. Pas als hier de eerste ervaringen mee zijn opgedaan, kan met zekerheid gezegd worden of het echt een aandachtspunt is, dat deze Facilitair Manager niet al intensiever tijdens de aanbesteding betrokken wordt bij het proces. Op dit moment lijkt het, ook gezien de ervaringen in GB, een waardevolle aanbeveling.

5.5.6 Contractlengte en 'soft services'

De lengte van het PFI-contract is bepaald aan de hand van een aantal verschillende factoren, maar moet uiteindelijk moet het voor de aanbestedende dienst de meest ideale duur hebben, om zo optimaal mogelijk gebruik te maken van de verschillende diensten die geleverd dienen te worden door de opdrachtnemer. Hierbij is het belangrijk om mogelijke wijzigingen in de dienstverlening in het achterhoofd te houden.

¹¹¹ H.M. Treasury, PFI: Strengthening long-term partnerships, Londen, maart 2006

¹¹² Feedback Joost van Hoek, Senior Kennismanager Rgd Directie PPS&I, 16 november 2007

Bepaling contractlengte

De meeste PFI-contracten duren zo'n 25 a 30 jaar. In sommige gevallen zelfs langer. Voordat de aanbestedende dienst de aanbesteding begint, is het belangrijk dat de juiste lengte van de aanbesteding wordt bepaald.

In Groot-Brittannië zal het Ministerie van Financiën in samenspraak met de verschillende departementen per sector de ideale lengte van een PFI-contract bepalen, waarin de meeste meerwaarde zal worden behaald. Hierbij zullen een drietal zaken aandachtig worden bestudeerd:

- De toekomstige ontwikkelingen in de eisen die gesteld zullen gaan worden aan de dienstverlening.
- De economische levensduur van de aanbestede werken.
- Of een grootschalige renovatie en een complete tweede levenscyclus zal bijdragen aan de meerwaarde van een project.

Soft services

De zogenaamde 'soft services' zijn de diensten die dagelijks worden geleverd en die geen wezenlijke impact hebben op de indeling van het gebouw. Voorbeelden van deze 'soft services' zijn onder andere catering, schoonmaak en beveiliging. Het begrip soft services laat zich in het Nederlands het beste vertalen met facilitaire dienstverlening.

Deze diensten zijn niet altijd bij de PFI-contracten inbegrepen. Het belang van de verschillende diensten kan natuurlijk per sector verschillen. De beslissing over het al dan niet opnemen in de scope van deze diensten wordt genomen op basis van het leveren van meerwaarde, of de voorkeur voor het in huis houden van het eigen personeel en de specifieke dienst. Een goed voorbeeld hiervan is de bewaking in een gevangenis. Als overheid ben je verantwoordelijk voor de bewaking van de gedetineerden, daarom wil je die dienst graag in eigen huis houden met het eigen gekwalificeerde personeel.

De keuze voor het wel of niet opnemen van bepaalde diensten is een belangrijke afweging die gemaakt moet worden in de initiatieffase. De volgende voordelen voor het opnemen van diensten kunnen daarbij een rol spelen:

- Bij het ontwerp van het gebouw wordt er meer rekening gehouden met de specifieke eisen en wensen van de diensten. Dit kan zorgen voor een reductie in de exploitatiekosten, doordat efficiënter gewerkt kan worden.
- Private partijen zijn beter in het managen van 'soft services' als publieke partijen. Daar zit een efficiencywinst.
- Er is één partij verantwoordelijk voor alle zaken die met het gebouw te maken hebben. Je krijgt geen deling in verantwoordelijkheden bij verschillende opdrachtnemers voor verschillende diensten. Doordat je als gebruiker maar een aanspreekpunt hebt voor alle gebouwzaken, kan de opdrachtnemer hierdoor gemakkelijker insprijngen op de veranderende wensen van de gebruiker.

Het kan ook zijn dat het voordeliger blijkt te zijn om de soft services juist buiten de scope van het PFI-project te laten, om zo de controle te houden op de diensten, wanneer die juist erg belangrijk zijn voor de organisatie. Zo'n aanpak geeft de publieke partij meer flexibiliteit in het bepalen van de specifieke diensten en het regelmatig aanpassen daarvan.

Ook de specifieke lengte van de diensten hoeft niet per definitie even lang te zijn als het totale PFI-contract. Het is belangrijk om hierbij te bepalen welke contractduur voor de specifieke diensten het meeste meerwaarde oplevert. Dit verschilt per dienst en ook weer per project. Hier kunnen dus geen algemene uitspraken over gedaan worden.

Het opnemen van 'soft services' in de scope kan dus leiden tot gebrek aan controle door de publieke partij en tot inflexibiliteit. Het hoeft niet, maar om deze reden adviseert de Britse overheid om niet standaard alle diensten op te nemen in het contract. De belangrijkste aanbeveling luidt dan ook:

Aanbeveling 6

*Zorg dat van tevoren goed onderzoek gedaan wordt naar de specifieke diensten die in de scope moeten worden opgenomen. Hou hierbij rekening met de wensen van de klant t.b.v. de specifieke dienstverlening. Zorg verder dat onderzocht wordt welke contractlengte de meeste ideale is voor de verschillende diensten, zodat het opnemen van deze diensten in de scope de meeste meerwaarde oplevert.*¹¹³

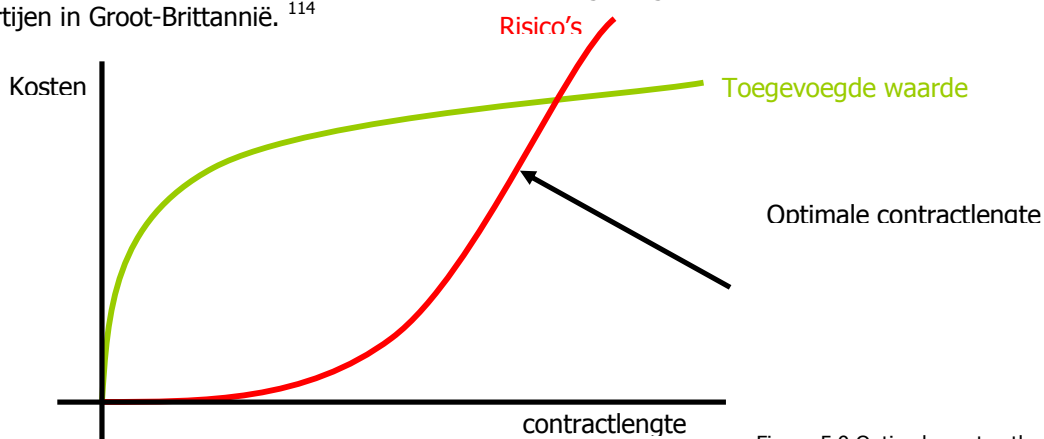
Nederlandse context

In Nederland is op dit moment nog maar weinig ervaring met de dienstverlening in DBFMO-projecten in de utiliteitsbouw. Het onderzoek of dit al dan niet daadwerkelijk voordeel oplevert wordt op dit moment voornamelijk in theorie gevoerd. In praktijk kan dit op z'n vroegst pas over enkele jaren onderzocht worden. Maar de conclusies uit GB zijn inmiddels ook in Nederland getrokken. Ook in de Nederlandse praktijk zet de overheid vraagtekens bij de meerwaarde van het aanbesteden van dienstverlening over de volledige looptijd van het contract.

Feedback

Op dit moment is er binnen de Nederlandse overheid een onderzoek opgestart naar de lengte van de O in DBFMO. Het onderzoek bevindt zich momenteel in de opstartfase. De betrokkenen verzamelen zich in de projectgroep. Hierin zitten onder andere de Rgd, het oude Kenniscentrum PPS, de Facility Manager van Financiën en de Belastingdienst. Zij zullen de scope gaan bestuderen en bekijken welke diensten je hier het beste in op kunt nemen, en met welke contractlengte. Het zal hier gaan om diensten als schoonmaak, catering en receptie, maar ook om bijvoorbeeld de levering van energie.

Er wordt gedetailleerd gekeken naar wat nu precies de toegevoegde waarde is, van het opnemen van de diensten in de scope. Wanneer je de diensten opneemt voor een bepaalde contractlengte, dan zullen de marktpartijen rekening houden met de integratie van deze diensten in het ontwerp. Dit gecombineerd met het prijsvoordeel levert een bepaalde meerwaarde op. Hoe langer de contractlengte loopt van deze diensten, hoe hoger deze meerwaarde. Voor de eerste jaren zal dit verschil exponentieel toenemen, maar op den duur zal deze meerwaarde langzaam stagneren. Daar komt bij dat bij toename van de contractlengte de risico's juist steeds verder toenemen. Hier zal aan het begin niet veel van te merken zijn, maar bij een groot aantal contractjaren lopen de risico's verder op. Het is nu zaak om te kijken waar nu het optimum hierin ligt. Dit gebeurt door een combinatie van theoretisch onderzoek van de waardedrijvers, gecombineerd met empirisch onderzoek met gegevens uit verschillende databases. Als laatste zal dit nog aangevuld worden met interviews met partijen in Groot-Brittannië.¹¹⁴



Figuur 5.9 Optimale contractlengte 'O'

¹¹³ H.M. Treasury, PFI: Strengthening long-term partnerships, Londen, maart 2006

¹¹⁴ Feedback Ramon Hovers, clustercoördinator Financieel Cluster, Rijksgebouwendienst Directie PPS&I

Bruikbaarheid

Ook in Nederland is men inmiddels tot het besef gekomen dat het niet per definitie zo hoeft te zijn dat alle diensten over de gehele looptijd van het contract mee worden aanbesteed. Het onderzoek hiernaar is in de opstartfase en binnen enkele maanden worden de eerste resultaten verwacht. De aanbeveling is in dit geval dus voor de Nederlandse praktijk zeer relevant.

5.6 Conclusies voor Nederland

De DBFMO-praktijk in Nederland kan profiteren van de kennis opgedaan in het Verenigd Koninkrijk. De eerste DBFMO-contracten zijn rechtstreeks vertaald van een PFI-contract en daarna pas omgeschreven naar de Nederlandse praktijk. Ook maken we in Nederland dankbaar gebruik van een aantal instrumenten uit GB, zoals benchmarking en markettesting.

Op basis van de vergelijking in dit onderzoek lijkt het er dan ook sterk op dat Nederland op dit moment op een vergelijkbaar niveau is met Groot-Brittannië. Als bijvoorbeeld gekeken wordt naar de aandacht voor meerwaarde in de keuze om wel of niet het project als PFI-project in de markt te zetten, dan valt op dat dit in GB na verloop van tijd pas de belangrijkste reden is geworden. In Nederland is dit vanaf de start al de achterliggende gedachte, om alleen via DBFMO aan te besteden, als het ook daadwerkelijk meerwaarde oplevert.

Dat neemt niet weg dat er aspecten zijn waar de Nederlandse praktijk haar voordeel mee kan doen. In GB zijn inmiddels 500 projecten operationeel. In Nederland is het aantal projecten in zowel infrastructuur als gebouwsector beperkt. Vandaar dat de Britse praktijk een bron van informatie is qua leerervaringen met deze projecten.

In dit onderzoek is een aantal nuttige aanbevelingen gedaan voor de Nederlandse praktijk. Per aanbeveling is bekeken of deze wel of niet relevant is. Op een aantal van de relevante voorstellen zal later in het rapport nog nader worden teruggekomen bij de verbetervoorstellen voor de Nederlandse praktijk.



De klant in DBFMO

6 De klant in DBFMO

Omdat DBFMO een nieuwe contractvorm is, is er nog gebrek aan kennis. Ook onder klanten van de Rgd heerst er in sommige gevallen nog onduidelijkheid over DBFMO. Op het moment dat er onduidelijkheden ontstaan over een contract, dat je voor een langere periode aangaat met een marktpartij, is het logisch dat daar weerstand kan ontstaan. Dat merkt ook de Rgd soms in het interactieproces met de klanten. In de vroege gesprekken die met de klanten gevoerd worden, wordt stevast flexibiliteit als één van de argumenten aangedragen, waarom de klant het project niet via een DBFMO-aanbesteding wil realiseren. Ook in de bestudeerde projecten gaven klanten aan in eerste instantie veel vraagtekens te hebben over de flexibiliteit in DBFMO.

De exacte uitleg van de klant van het begrip flexibiliteit verschilt steeds weer per organisatie of zelfs per persoon. Vandaar dat er binnen de Rgd een grote behoefte is aan een verdiepingsslag hierin, zodat de klanten uiteindelijk nog beter voorgelicht kunnen worden.

In dit hoofdstuk wordt nader onderzoek gedaan naar de klant in een DBFMO-project. Allereerst worden de rol van de Rijksgebouwendienst en de relatie met de klant nader toegelicht. Vervolgens wordt verder ingegaan op de weerstand op het gebied van flexibiliteit. Middels een kennisdeelsessie is de aard van deze weerstand verder uitgewerkt. In paragraaf 6.4 wordt deze sessie nader toegelicht. De uitkomsten van de sessie zijn te lezen in paragraaf 6.5.

Het verslag van de kennisdeelsessie is opgenomen in de bijlagen van het rapport.

6.1 De Rijksgebouwendienst in het kort

De Rijksgebouwendienst (Rgd) zorgt voor de huisvesting van rijksdiensten, zelfstandige bestuursorganen en internationale organisaties in Nederland. Ze heeft een uiteenlopende vastgoedportefeuille van meer dan tweeduizend gebouwen, met daarin onder andere gevangenissen, ministeries, monumenten, musea en kantoorpanden.

De Rgd heeft klanten vanuit deze verschillende sectoren. De klanten worden geadviseerd en ondersteund bij verschillende zaken omtrent de bouw, het ontwerp, de huur of het onderhoud aan het gebouw. De klant is in deze situaties de opdrachtgever van de Rgd.

In de huidige projecten bevinden zich onder de DBFMO-klanten van de Rgd, het ministerie van Financiën, de Belastingdienst, de IB-Groep en de Dienst Justitiële inrichtingen.¹¹⁵

6.2 De relatie Rgd – klant in een DBFMO-project

6.2.1 Rolverdeling Rgd klant

In een DBFMO-project is er een opdrachtgever, namelijk de Staat der Nederlanden. Binnen de Staat heeft de Rgd de rol als adviseur van de klant en daarnaast is de Rgd ook nog eens de toekomstig eigenaar van het gebouw.

¹¹⁵ Website Rijksgebouwendienst, www.rgd.nl, laatst bezocht op 21 november 2007

Als blijkt dat het aanbesteden door middel van een DBFMO-contract een haalbare optie is, dan neemt de Rgd de rol op zich van de aanbestedende dienst namens de klant, maar ook als mede-contractbeheerder, tijdens de ontwerp-, realisatie-, en aanbestedingsfase.

In deze contractvorm behoudt de klant zijn eigen verantwoordelijkheid bij het bepalen van de eisen die zullen worden gesteld aan het gebouw en de dienstverlening. In nauwe samenwerking met de klant wordt het project via de aanbestedingsprocedure in de markt gezet. De speciaal op te richten projectorganisatie organiseert het aanbestedingstraject.

6.2.2 Projectorganisatie

Binnen elk DBFMO-project is er de behoefte aan een multidisciplinair team, waarin zowel de klant en de Rgd in zitten. Hiervoor zijn meerdere redenen:

- De Rgd is in de DBFMO-projecten weliswaar de aanbestedende dienst, maar uiteindelijk staat de huisvesting ten dienste van de klant. De klant is uiteindelijk ook de partij die de beschikbaarheidsvergoeding zal betalen. Daarom zal de organisatie van de klant zelf zijn wensen en eisen met betrekking tot de huisvesting en de dienstverlening kenbaar moeten maken. Zij zullen het pand uiteindelijk gebruiken en kunnen zelf het beste verwoorden wat ze graag willen. De Rgd zorgt dan samen met de klant dat deze eisen naar de outputspecificaties vertaald worden.
- In het Rijkshuisvestingsstelsel is de Rgd verantwoordelijk voor de inkoop van huisvesting en het eigenaarsonderhoud. De klant is uiteindelijk zelf verantwoordelijk voor de inkoop van zijn facilitaire dienstverlening. Tijdens een DBFMO-aanbesteding trekken beide partijen gezamenlijk op.
- Vrijwel alle beslissingen tijdens een DBFMO-aanbesteding zullen een integrale afweging vergen, van zowel de verschillende disciplines, als de klant en de Rgd. Er spelen belangen van zowel de klant als de Rgd en daarnaast dus ook verschillende financiële, technische, organisatorische en juridische aspecten een rol.

In de praktijk wordt er een gezamenlijk besluitvormend gremium ingesteld in de vorm van een stuurgroep. In deze stuurgroep zitten de mensen die voor de verschillende organisaties beslissingsbevoegdheid hebben. Op uitvoerend niveau wordt er een gezamenlijk overlegorgaan ingesteld in de vorm van een kernteam.

Verder bestaat de projectorganisatie op het operationele vlak uit de volgende teams:

- De projectleiding, bestaande uit projectmanager/projectdirecteur van de zijde van de Rgd, een projectleider van de zijde van de klant en een plaatsvervangend procesmanager.
- Een projectbureau, bestaande uit projectsecretariaat en staffuncties zoals communicatie, facturering en projectcontrol.
- Drie expertiseteams die werken aan inhoudelijke aspecten van de aanbesteding op het gebied van financiële, juridische en technische aspecten.

6.2.3 Overeenkomsten tussen klant en Rgd

Vanwege de verschillende verantwoordelijkheden van de Rgd en zijn klanten binnen het Rijkshuisvestingsstelsel is er bij het aangaan van een DBFMO-overeenkomst behoefte aan een aantal afspraken tussen de Rgd en de klant. Deze afspraken worden in twee overeenkomsten vastgelegd, namelijk de voorbereidingsovereenkomst en de leveringsovereenkomst.

De voorbereidingsovereenkomst dient om de verhoudingen tussen de klant en de Rgd op een heldere manier vast te leggen. De voorbereidingsovereenkomst loopt tot en met de gunning en de leveringsovereenkomst loopt vanaf de gunning tot de einddatum. In de voorbereidingsovereenkomst worden alle werkzaamheden, rechten en plichten van de overheidspartijen uiteengezet, die nodig zijn om tot een succesvolle aanbesteding te komen.

Na gunning wordt de leveringsovereenkomst tussen klant en Rgd gesloten. In deze overeenkomst worden duidelijk de verschillende taken, bevoegdheden en

verantwoordelijkheden tussen klant en Rgd uiteengezet, die gelden voor de gehele duur van het DBFMO-contract.¹¹⁶

6.3 Weerstand onder klanten

Op dit moment zijn er 3 projecten in de aanbestedingsfase, wordt er 1 project gerealiseerd en zitten er 2 projecten in de initiatieffase. Verder worden er voor een aantal projecten PPC's uitgevoerd, voor onder andere een rechtbank en een museum. Er komen inmiddels steeds nieuwe projecten in aanmerking voor een PPC.

Hier speelt het kabinetsbeleid sterk mee. Het vorige kabinet stond positief tegenover DBFMO als contractvorm voor grote projecten, en ook dit kabinet is voorstander van het gebruik van deze contractvorm. Dit betekent voor een aantal klanten van de Rijksgebouwendienst, dat ze verplicht zijn om DBFMO als mogelijke contractvorm te onderzoeken, wanneer de NCW van het project boven de drempel van €25 miljoen uitkomt.

Uit het onderzoek blijkt dat er onder klanten een bepaalde weerstand tegen DBFMO bestaat. Flexibiliteit is daarbij één van de belangrijkste argumenten. In dit afstudeeronderzoek is een inventarisatie gemaakt van de mogelijkheden voor flexibiliteit in de verschillende DBFMO-projecten. Uiteindelijk zijn deze bevindingen verwerkt in een handleiding, dat als naslagwerk zal gaan dienen voor de klanten. Wanneer voor de klanten bepaalde zaken met betrekking tot flexibiliteit onduidelijk zijn, moeten ze daar in de handleiding een antwoord op kunnen vinden. Vandaar dat het ook voor de handleiding van belang is dat er een duidelijke inschatting wordt gemaakt van de verschillende standpunten van de klant met betrekking tot flexibiliteit.

Deze dubbele behoefte aan een operationalisatie van de weerstand tegen flexibiliteit heeft ertoe geleid dat er een kennisdeelsessie is georganiseerd met een aantal klanten van de Rgd.



¹¹⁶ Rijksgebouwendienst, Reader Geïntegreerde contractvorming, Mei 2007, Den Haag

6.4 Kennisdeelsessie: De uitdaging Flexibiliteit

Om deze zorgen met betrekking tot flexibiliteit goed te kunnen operationaliseren, is gekozen om een sessie te organiseren met nieuwe en ervaren klanten van de Rgd. De 'nieuwe klanten' van de Rgd, zijn klanten die aan de start staan van een nieuw DBFMO-project. De 'ervaren klanten' zijn klanten die momenteel betrokken zijn bij de projecten die in de aanbesteding lopen of inmiddels al in de realisatiefase zijn beland. Tijdens de sessie werden de nieuwe klanten uitgedaagd om hun zorgen omtrent flexibiliteit op tafel te leggen, en om daarover in discussie te gaan met de ervaren klanten. De ervaren klanten hebben vanuit de ervaringen met het eigen project toelichting gegeven hoe zij met deze zorgen zijn omgegaan tijdens de voorbereidingen en de aanbesteding. Op deze manier is de weerstand van de nieuwe klanten stapsgewijs ontrafeld.

Daarnaast is er tijdens de sessie een inventarisatie gemaakt van problemen, waar op dit moment nog geen oplossing voor is. Tijdens de discussie zijn zorgen/problemen en oplossingen zoveel mogelijk met elkaar gematcht. Voor de problemen, waar op dit moment nog geen oplossing voor is, is met de deelnemers gebrainstormd over mogelijke oplossingen. De bevindingen uit de kennisdeelsessie vormden input voor de handleiding.

6.4.1 Doelstelling

De doelstelling van de workshop was driedelig. Allereerst was het de bedoeling om een aantal zorgpunten te ontwikkelen van de klanten over flexibiliteit, die als input hebben gediend voor de te ontwikkelen handleiding. Deze zorgpunten zijn opgenomen in de handleiding als mogelijke vragen die bij de klant spelen op het gebied van flexibiliteit. Per vraag wordt de lezer meegenomen in de systematiek van DBFMO.

Ook is de klanten de mogelijkheid geboden om aan te geven waar voor hen de knelpunten zitten. Over deze punten konden ze in discussie gaan met de meer ervaren klanten. Op die manier hebben ze zoveel mogelijk antwoorden gekregen op hun vragen.

Het laatste doel was om te inventariseren, of er op dit moment nog ergens knelpunten zitten, die nog een verbeteringslag nodig hebben.

6.5 Standpunten over flexibiliteit in DBFMO

Tijdens de discussie is er een aantal onderwerpen aan bod gekomen. Deze onderwerpen hadden op verschillende manier te maken met flexibiliteit. Voorafgaand aan de discussie is er een opzet gemaakt van een lijst met discussiepunten die mogelijk ter sprake zouden kunnen komen. Tijdens deze sessie zijn deze punten op één na allemaal ter sprake gekomen.

Deze onderwerpen vormden dan ook de basis voor de geformuleerde zorgpunten. Per onderwerp is er een vraag geformuleerd die bij nieuwe klanten zou kunnen spelen. Daarbij wordt een korte toelichting gegeven, waar de vraagstelling exact op ingaat. Deze vragen zijn in de handleiding gebruikt als voorbeeldvragen, waar de klant kan zien hoe er per vraag een uitwerking wordt gegeven over de systematiek van DBFMO. In deze paragraaf worden alleen de vraagstellingen geformuleerd. De voorbeelduitwerkingen zijn te vinden in de handleiding.

6.5.1 Veranderbaarheid van het gebouw:

Eisen aan je gebouw kunnen niet voor 25 jaar vastgelegd worden?

Wanneer een organisatie de eisen aan de huisvesting gaat opstellen dan moet men goed nadenken over de toekomst. Het is echter niet mogelijk om dit voor de komende 25 jaar al helder te hebben, daarom is het ook niet mogelijk om hiervoor alle eisen al helder te krijgen.

Op den duur zal toch de behoefte ontstaan om te veranderen, want het is niet mogelijk om in de toekomst te kijken.

6.5.2 Flexibiliteit dienstverlening:

Door dienstverlening in langlopende contracten af te sluiten in plaats van in kortlopende contracten, verminder je dan niet de flexibiliteit en tevens de prikkel bij de marktpartij om goed te presteren?

Op dit moment worden veel contracten afgesloten voor korte contractperiodes, meestal zo'n 3 tot 5 jaar. In een DBFMO-contract gebeurt dit momenteel meestal voor de gehele looptijd van het contract. In de oude situatie kon je iedere nieuwe contractperiode een nieuw marktconform contract afsluiten, met nieuwe diensten erin of juist een zonder een aantal diensten die er eerst wel bij zaten. Bij een DBFMO-contract heb je daar geen flexibiliteit meer in.

6.5.3 Doorvoeren van een wijziging:

Is het doorvoeren van een wijziging tijdens de exploitatiefase, in een DBFMO-project niet een moeizame procedure?

Wanneer het gebouw in gebruik is genomen zal er na verloop van tijd behoefte ontstaan om wijzigingen door te voeren. Doordat er over iedere wijziging tussentijds zal moeten worden onderhandeld, leidt dit tot langdurige procedures, ook voor kleine wijzigingen.

6.5.4 Monopoliepositie opdrachtnemer:

Wanneer je voor een langere tijd aan één contractpartner vastzit, loop je dan niet het risico dat de opdrachtnemer zijn monopoliepositie gaat misbruiken?

Met een DBFMO-overeenkomst gaan de Staat en opdrachtnemer voor een langere periode een verbintenis aan. Nadat het gebouw gerealiseerd is zal de organisatie het pand in gebruik gaan nemen. Na verloop van tijd zullen er wijzigingen in de huisvesting en/of dienstverlening moeten worden aangebracht. Deze wijziging zal door de opdrachtnemer gedaan moeten worden, die in dit geval het alleenrecht heeft op deze werkzaamheden. Hierdoor loop je het risico om hogere prijzen te moeten betalen die niet marktconform zijn.

6.5.5 Omgaan met krimp:

Als na een aantal jaar de organisatie krimpt, betaal je dan voor een te groot gebouw?

Voor sommige organisaties is het onzeker hoe de organisatie zich de komende jaren zal gaan ontwikkelen. Bij uitbreidingen zal er extra moeten worden bijgebouwd op de huidige of zelfs een nieuwe locatie. Bij krimp maakt een kleinere organisatie echter gebruik van hetzelfde (te) grote gebouw. Ook zal dezelfde beschikbaarheidsvergoeding betaald moeten worden, want ook de dienstverlening is op deze grootte afgestemd.

6.5.6 Tussentijdse beëindiging

Wanneer een opdrachtnemer blijvend slecht presteert, moet ik dan de rest van de contractperiode met deze partner volmaken?

Opdrachtgever en opdrachtnemer gaan voor lange tijd met elkaar een verbintenis aan. De intentie is uiteraard bij beide partijen om deze contractperiode in een goede relatie uit te dienen. Toch is het ook belangrijk om te weten of er ook mogelijkheden in het contract worden opgenomen om bij problemen toch tussentijds uit elkaar te kunnen.

6.6 Openstaande aandachtspunten

Tijdens de kennisdeelsessie met de klanten zijn er ook een tweetal zaken aan het licht gekomen die op dit moment nog niet optimaal functioneren. Deze punten zullen in de toekomst moeten worden geoptimaliseerd. In deze paragraaf worden deze punten kort besproken.

6.6.1 Heldere spelregels voor wijzigingen

Uit de ervaringen van de lopende projecten bleek dat het heel belangrijk is, om de spelregels voor het maken van wijzigingen vast te leggen. Met name het doorvoeren van kleine wijzigingen bleek een relatief intensieve procedure voor een kleinschalige wijzigingen. Hier zou aanzienlijk op de transactiekosten bespaard kunnen worden.

6.6.2 Waarborgen van marktconformiteit

De onderhandelingen over tussentijdse wijzigingen die tot nu toe bij de projecten zijn gevoerd lopen nog niet altijd vlekkeloos. Over de technische en juridische aspecten van de wijziging is men het snel eens, maar over de prijs kan men minder snel overeenstemming bereiken. Het grootste aandachtspunt hierbij is toch dat de opdrachtnemer een machtspositie heeft. Als opdrachtgever heb je te maken met een gebrek aan concurrentie wat je in je contract moet ondervangen.

6.7 Conclusie onderzoek naar de klant

Uit de feedback van de nieuwe klanten bleek dat zij het als zeer nuttig hebben ervaren om in gesprek te treden met de meer ervaren klanten. Zij zagen dit als een eerste stap in een intensieve uitwisseling van kennis en ervaringen. In dat opzicht is de sessie geslaagd.

Ten behoeve van dit onderzoek was het doel om een aantal zorgpunten te kunnen ontwikkelen die als input dienen voor de handleiding. Tijdens de sessie zijn er veel verschillende aspecten ter sprake gekomen die met een enkele toevoeging goed te ondervangen zijn in verschillende vraagstellingen, die de weerstand tegen flexibiliteit in DBFMO meer ontrafelen.

Tijdens de sessie bleek dat veel van deze aandachtspunten binnen DBFMO prima zijn op te lossen. Er blijven echter een tweetal aspecten over die nog een verbeteringsslag nodig hebben. Deze punten zijn meegenomen in het vervolgonderzoek.

In hoofdstuk 8 is voor een aantal geïnventariseerde punten een verbetervoorstel opgesteld. Hier zijn ook deze twee aandachtspunten te vinden, samen met andere verbeterpunten uit de Britse en Nederlandse praktijk.



De handleiding

7

De handleiding

Met behulp van het casestudyonderzoek is een overzicht gemaakt van verschillende mogelijkheden voor flexibiliteit in DBFMO. Om ervoor te zorgen dat deze inventarisatie voor de nieuwe onervaren klanten in een handzaam document geplaatst wordt is ervoor gekozen om deze in een aparte handleiding op te nemen.

In dit hoofdstuk wordt de context van de handleiding beschreven. Allereerst zal de werkwijze worden toegelicht. Daarna wordt de opzet van de handleiding besproken. Om de bruikbaarheid van de handleiding te toetsen is een praktijkevaluatie georganiseerd. Dit wordt in paragraaf 7.3 behandeld.

7.1 Werkwijze

Doel handleiding

Het onderzoek heeft als doel om een totaalbeeld te geven van de mogelijkheden voor flexibiliteit in DBFMO-projecten. Er is gekozen om hiervoor het format van een handleiding te gebruiken. De handleiding moet als een soort naslagwerk dienen voor de klanten in een DBFMO-project, of voor andere belanghebbenden/geïnteresseerden.

Methoden en technieken

De input voor de handleiding is afkomstig uit de verschillende projecten, waarbij de Rgd opdrachtgever is geweest. Binnen deze projecten zijn verschillende documenten bestudeerd, waarin flexibiliteit aan bod komt. Dit casemateriaal is aangevuld met interviews met procesmanagers, klanten en experts op technisch, financieel en juridisch vlak. Ook waardevolle aanbevelingen vanuit Groot-Brittannië en de kennisdeelsessie zijn hier aan toegevoegd. Uiteindelijk is een totaalbeeld ontstaan van de mogelijkheden voor flexibiliteit per fase van het DBFMO-traject.

7.2 De Handleiding

De handleiding is opgebouwd uit drie delen. In het eerste deel wordt een introductie gegeven voor flexibiliteit en een introductie van de contractvorm DBFMO. In het tweede deel wordt ingegaan op het overzicht van de mogelijkheden voor flexibiliteit in DBFMO. Hier wordt allereerst een algemeen beeld gegeven van flexibiliteit in DBFMO. Vervolgens wordt dieper ingegaan op de verschillende mogelijkheden voor de verschillende soorten flexibiliteit in de drie fasen van het DBFMO-project. (Voorbereiding-, aanbesteding- en contractfase)

Omdat het totaaloverzicht een omvangrijk hoofdstuk is, waar de lezer wellicht af en toe de draad kan kwijtraken is ervoor gekozen om in het derde deel van de handleiding de lezer hier een helpende hand te bieden. Voor de geïnventariseerde zorgpunten is hier een uitwerking gegeven, die stap voor stap ingaat om de systematiek van DBFMO. Op deze wijze kan de lezer voor zijn specifieke vraag direct het volledige antwoord opzoeken.

7.3 praktijkevaluatie

Om de handleiding te testen op de praktische relevantie is ervoor gekozen om hier een praktijkevaluatie aan te koppelen. Hierbij is de handleiding aan een aantal praktijkdeskundigen verstrekt die allen feedback hebben gegeven op zowel de inhoud als de bruikbaarheid van het document. Vanwege het korte tijdsbestek is ervoor gekozen om dit niet in een gezamenlijke sessie te doen, maar om alle betrokkenen het document toe te sturen. De betrokkenen hebben het kunnen lezen en voorzien van feedback. De gemaakte opmerkingen zijn uiteindelijk weer verwerkt in de handleiding.

7.3.1 Vertaalslag handleiding

In de eerste versie van de handleiding, die voorafgaand aan de P4 door de experts is beoordeeld, was de opbouw anders dan van de definitieve versie. In de eerste versie waren het overzicht van flexibiliteit in DBFMO en de zorgpunten omgewisseld. De zorgpunten waren hier niet als vraagstellingen geformuleerd, maar als stellingen. Het doel was om de lezer hier niet eerst het gehele totaaloverzicht te laten doorlopen, maar snel de stelling op te zoeken, waar informatie over nodig was, en die informatie lezen. Het tweede deel met het totaaloverzicht diende hier dan voornamelijk als naslagwerk.

Naast de inhoudelijke kritiek op de verschillende hoofdstukken, bleek dit voor veel van de respondenten een punt van aandacht. De belangrijkste kritiek werd voornamelijk geleverd op de onduidelijkheid over deze opzet, het hebben van een déjà-vu gevoel doordat veel dingen meerdere keren behandeld worden en daarnaast ging de uitleg in sommige gevallen niet diep genoeg, of bleek het een abstract verhaal.

In de nieuwe opzet zijn de stellingen omgevormd naar zorgpunten. Daarnaast is het totaaloverzicht nu de kern van de handleiding geworden. Hier is op alle aspecten uitgebreid ingegaan. In veel gevallen is getracht om met behulp van voorbeelden de beschrijving meer duidelijkheid te geven. De zorgpunten zijn hier aan het einde van het document opgenomen. Hier worden ze als vragen geformuleerd die bij de opdrachtgever kunnen spelen en zo stap voor stap kort uitgewerkt.

7.3.2 Betrokken praktijkexperts

De handleiding is gericht op de klant van de Rgd in een DBFMO-project. Vandaar dat ervoor is gekozen om allereerst een ervaren klant te benaderen, om feedback te geven op het document. Sietske Bergsma is vanuit het Ministerie van Financiën als projectleider betrokken bij de renovatie van de huisvesting. Vanuit die rol is zij in staat om te beoordelen of de handleiding alle aspecten behandelt, waar je als klant mee te maken hebt en vragen over kunt hebben.

Daarnaast is ervoor gekozen om een exemplaar van de handleiding te verspreiden onder de verschillende disciplines binnen de directie PPS&I. Hier zitten de inhoudelijke experts, die advies geven over financiële, juridische en technische aspecten. Vanuit die invalshoek kunnen zij bekijken of deze aspecten voldoende aan bod komen in de handleiding.

7.3.3 Algemene feedback op bruikbaarheid document

In deze paragraaf wordt een korte terugkoppeling gegeven door de benaderde praktijkexperts. De benaderde personen is gevraagd om inhoudelijke kritiek te leveren op de handleiding en om algemene feedback te geven op de bruikbaarheid van het document. De kritiek op de handleiding is in de handleiding zelf verwerkt. De algemene feedback over de bruikbaarheid wordt hieronder per expert kort weergegeven. De weergegeven feedback is gebruikt om de handleiding te verbeteren. Hieronder gemaakte opmerkingen hebben betrekking op de eerste versie van de handleiding die ten tijde van de P4 is verstuurd.

Financieel cluster directie PPS&I:

“Wij zijn goed te spreken over het stuk. Het is een goed verhaal dat op zichzelf staat. De aanpak met verschillende stellingen spreekt ons erg aan en leest prettig. Wij denken dat dit document voorziet in de behoefte van de klant.

Verder hebben we nog de volgende opmerkingen:

- Probeer het verhaal te verduidelijken met concrete voorbeelden, zodat de tekst nog meer gaat leven. In sommige passages kan het anders nogal een ‘droog’ verhaal worden.
- In sommige passages schrijf je een groot stuk tekst, zonder inhoudelijk er diep op in te gaan. Wij adviseren je hier om ergens dieper op in te gaan, met als gevolg nog meer tekst, of om het te laten bij een opsomming.¹¹⁷

Technisch cluster directie PPS&I:

“De handleiding is mijns inziens zeer geschikt voor de opstartfase van DBFMO. Veel participanten vragen zich af wat ze nu precies moeten doen en dat geldt ook voor het onderwerp flexibiliteit. Door het lezen van deze handleiding krijg je een beeld op de onderwerpen m.b.t. waarop je je zou moeten focussen.

Voor de uitwerkingsfase is de handleiding nuttig als reminder (waar ging het ook al weer over) In deze fase moeten er wel nog meer concrete scenario studies gedaan worden die verder gaan dan de handleiding. Deze studies moeten nog ontwikkeld worden.

Verder geeft het lezen van de handleiding weer stof tot nadenken voor degene die met ontwikkelingen van PPS bezig zijn (althans bij mij wel).”¹¹⁸

Juridisch cluster directie PPS&I:

“Wij zien deze handleiding zeker als bruikbaar stuk. Het geeft een totaalbeeld over de verschillende mogelijkheden voor flexibiliteit. Hou er wel rekening mee dat er nog een aantal vertaalslagen in gemaakt moeten worden voordat het echt als stuk van de Rgd naar buiten gebracht wordt. Op dit moment is het een goed resultaat van je afstudeeronderzoek, maar voordat het door de Rgd als voorlichting gebruikt kan gaan worden moeten er nog een heel aantal mensen naar kijken, en zal het nog vaak aangepast moeten worden.

Verder mis ik in je stellingen een chronologische opbouw. Op die manier kun je het verhaal waarschijnlijk beter structureren en voorkom je dubbele zaken. Die kun je namelijk zo gemakkelijker signaleren.”¹¹⁹

Beleidscluster directie PPS&I:

“De gekozen opzet met stellingen is interessant. Let daarbij wel op wie de doelgroep is van het rapport en schrijf daar ook gericht voor. Neem de lezer als het ware mee. Ik denk dat in de leesbaarheid nog een vertaalslag gemaakt moet worden. Er zitten veel herhalingen in, die niet altijd nodig zijn. Leg vooraf ook uit wat het doel is van je handleiding.”¹²⁰

¹¹⁷ Feedback Ramon Hovers, Coördinator financieel cluster, Directie PPS&I

¹¹⁸ Feedback Angelia Zeegers, Coördinator technisch cluster, Directie PPS&I

¹¹⁹ Feedback Mark van Rhijn, Coördinator juridisch cluster, Directie PPS&I

¹²⁰ Feedback Corine Caris, Senior Beleidsmedewerker, Directie PPS&I

Kennismanagementcluster PPS&I:

"De leidraad voor flexibiliteit bij DBFMO-contract lijkt inhoudelijk uitputtend te zijn. Wel mist het nog aan structuur en helderheid om een effectief middel te zijn om klanten te overtuigen. Zo zijn er bijvoorbeeld oplossingen die voor meerdere stelling toepasbaar zijn. Dit zou duidelijker kunnen als dit in een figuur komt te staan. Hetzelfde geldt voor de naamgeving van de kopjes." ¹²¹

Ministerie van Financiën, directie PEW (Projecten Eigentijdse Werken):

"Het is een goed begin om alle zaken die met DBFMO en flexibiliteit te maken hebben in kaart te brengen. Ik denk dat je de basis goed in kaart hebt gebracht. Je hebt een belangrijk onderwerp gekozen waar altijd veel vragen over worden gesteld.

Wat ik mis is een uitleg waarom je kiest voor het instrument handleiding en hoe je deze kunt gebruiken. Daarbij heb ik nog de vraag wat de functie van de stellingen is. Ze stemmen tot nadenken, maar leiden niet tot een conclusie. Verder werkt het vaak verduidelijkend wanneer je specifieke voorbeelden noemt. Op dit moment blijven sommige zaken vrij algemeen en juist voor een handleiding moet direct duidelijk zijn wat wordt bedoeld.

De indeling in introductie- stellingen en totaaloverzicht die je nu kiest leidt tot herhalingen. Ik had met name bij het lezen van het totaaloverzicht van de flexibiliteitsaspecten per fase een redelijk déjà-vu gevoel. Ik heb hier niet direct een oplossing voor, maar kijk hier nog eens naar." ¹²²

¹²¹ Feedback Joost van Hoek, Senior Kennismanager, Directie PPS&I

¹²² Feedback Sietske Bergsma, Projectleider Renovatie KV 7, Directie PEW



Verbetervoorstellen

8

Verbetervoorstellen

Uit de vergelijking met Groot-Brittannië, het casestudyonderzoek en de discussie met de klanten blijkt dat er nog verschillende punten zijn die op dit moment verbeterd kunnen worden. Hiervoor is een aantal korte aanbevelingen opgesteld. Deze aanbevelingen zijn een aanzet tot een grondig verbetervoorstel, maar behoeven nog wel meer uitwerking. De aanbevelingen zijn teruggekoppeld naar de Rijksgebouwendienst.

8.1 Belangrijke rol voor kennismanagement en voorlichting

De aanleiding voor dit onderzoek werd gevormd door het feit dat er enige onduidelijkheid was over de mogelijkheden voor flexibiliteit in DBFMO-projecten. Hier zit waarschijnlijk één van de belangrijkste knelpunten van DBFMO. Het is een nieuwe contractvorm. De Nederlandse praktijk werkt momenteel nog voornamelijk traditioneel. Aanbesteden via een DBFMO-contract vergt een volledig andere manier van werken, zowel aan de kant van de overheid als aan de kant van de markt. Er is nog weinig ervaring mee opgedaan en nog niet alles is volledig uitgedacht.

Wil DBFMO in Nederland goed van de grond komen, dan zijn daar een aantal aspecten belangrijk voor. Zo moet er onder andere een goede projectenstroom op gang komen, zodat er snel meer ervaring kan worden opgedaan. Maar het opdoen van ervaring en het voltooien van projecten is niet het enige belangrijke. Het is minstens zo belangrijk dat de ervaringen ook goed gedocumenteerd worden. Kennismanagement zal een belangrijke peiler worden voor het succes van DBFMO in Nederland.

Alle projecten zullen zorgvuldig moeten worden geëvalueerd en er moeten leerervaringen bijgehouden worden. Het is ook belangrijk dat er over deze projecten en over de opgebouwde kennis voldoende voorlichting wordt gegeven. Een groot deel van het Nederlandse publiek is niet bekend met de contractvorm. Een deel van de weerstand zal dan ook gebaseerd zijn op vooroordelen en/of gebrek aan kennis. Wanneer er op een goede manier aan voorlichting en kennisoverdracht wordt gedaan, dan kunnen mensen op een objectieve manier een eigen mening vormen.

8.2 Wijzigingen tussen gunning en realisatie

Omdat DBFMO een nieuwe contractvorm is, zullen partijen moeten wennen aan de nieuwe manier van werken. Ook voor de opdrachtgever is hiervoor een omslag in de manier van werken nodig. Wat opviel bij het Ministerie van Financiën, is dat de opdrachtgever ook na contract close wijzigingen in het ontwerp wilde doorvoeren. In een traditioneel model is dit minder een probleem dan in een DBFMO-project. Daar wordt de gewenste wijziging doorgevoerd en wordt het meerwerk berekend.

Bij een DBFMO-project is het lastiger om nog wijzigingen te blijven doorvoeren tijdens de realisatie van het gebouw. De verantwoordelijkheid en ook het risico om het gebouw op tijd en binnen budget af te krijgen ligt nu immers bij de opdrachtnemer. Op het moment dat een opdrachtgever wijzigingen blijft doorvoeren, trekt men deze verantwoordelijkheid en deze risico's juist weer naar zich toe.

De aanbeveling luidt dat ook om na de definitieve contractclose geen wijzigingen meer door te voeren. Nu wordt het ontwerp tijdens de beoordeling niet op alle punten heel gedetailleerd doorlopen, waardoor er bepaalde zaken over het hoofd worden gezien. Daarom wordt aangeraden, ook vanuit Financiën, om na het aanwijzen van de preferred bidder, met een team van experts en toekomstige gebruikers om de tafel te gaan zitten, om het ontwerp uitgebreid te analyseren. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van verschillende soorten scenario's, bijvoorbeeld de route die de bevoorrading van het restaurant moet afleggen door het gebouw op woensdagochtend. Misschien levert dit wel conflicten op met andere verkeersstromen. En hoe zit het met de stromen bezoekers en de stromen werknemers in het pand?

Op deze wijze wordt het gehele gebouw uitgebreid geanalyseerd. Alle wijzigingen die hieruit voortkomen kunnen als één grote wijziging worden doorgevoerd via de wijzigingsprocedure.

8.3 Verschillende soorten wijzigingsprocedures

Op dit moment is er nog niet één lijn in de verschillende soorten procedures. Per project is er gezocht naar de beste oplossing om met wijzigingen om te gaan. Vooral het doorvoeren van kleine wijzigingen is een belangrijk, maar onderbelicht onderwerp. Het gaat hier om wijzigingen die eigenlijk te klein zijn, om via de normale wijzigingsprocedure te doorlopen. Dit kost veel geld en tijd, en voor een kleine verandering is dit zonde. De kosten wegen dan niet op tegen de winsten of besparingen. Tegelijkertijd is er het dilemma dat iedere verandering gevolgen heeft voor de exploitatie. Een extra werkplek bijvoorbeeld zal ook weer moeten worden schoongemaakt. Dit blijkt op dit moment een lastige afweging.

Binnen de Rgd is er bij een aantal projecten al wel verschillende oplossingen geopperd. Zo is er de mogelijkheid om deze kleine wijzigingen op te sparen tot één grote wijziging. Deze grote wijziging wordt dan via de wijzigingsprocedure doorlopen. Een andere optie is om de opdrachtnemer een voorziening te laten opnemen van een bepaald bedrag waaruit jaarlijks bepaalde kleine wijzigingen kunnen worden bekostigd. Op deze manier hoeven geen nieuwe berekeningen te worden gemaakt. Deze zijn al verrekend in deze kostenpost.

8.3.1 Groot Brittannië

Omdat dit ook in Groot-Brittannië als probleem ervaren wordt, is onderzocht welke oplossingen die daar worden gebruikt. Binnen de overheid is er aandacht voor dit probleem en wordt geprobeerd hier een standaardoplossing voor te ontwikkelen in het standaard PFI-contract.¹²³ Hierin zit een aantal belangrijke onderdelen.¹²⁴

Als eerste wordt aangegeven dat er verschillende typen veranderingen zijn, namelijk:

- Functionele veranderingen, zoals het verbouwen van klaslokalen of het veranderen van kantoorinrichting.
- Veranderingen in capaciteit/volume, zoals het realiseren van meer klaslokalen, of het verhuren van een leegstaande gebouwvleugel
- Veranderingen in dienstverlening of prestatie-eisen, zoals het toevoegen van nieuwe diensten, of veranderende eisen aan de catering

Het opstellen van wijzigingsprocedures is maatwerk. Bij het opstellen van de wijzigingsprocedures moet er vanuit gegaan worden dat er al voldoende rekening is gehouden met flexibiliteit van het gebouw. Bij het bepalen van de wijzigingsprocedures gaat men uit van verschillende soorten wijzigingen. Naast de al eerder genoemde typen wijzigingen kan er nog nader onderscheid gemaakt worden.

¹²³ HM Treasury, Standardisation of PFI Contracts Version 4, Maart 2007, Londen

¹²⁴ HM Treasury, Model PFI-agreement, Augustus 2006, Londen

- Zo kan er onderscheid gemaakt worden in het initiatief van de wijziging: komt het bij de opdrachtgever of opdrachtnemer vandaan, of juist door een verandering in de wetgeving. Dit onderscheid wordt momenteel in Nederland voornamelijk gemaakt.
- Of een onderscheid op basis van timing, vindt de wijziging plaats in tijdens realisatie, of juist vroeg in de exploitatiefase of juist later in het proces.
- Een ander onderscheid kan worden gemaakt in de waarde van de wijziging, is het een kleine wijziging, medium of juist groot?
- Ook de impact van de wijziging is belangrijk: heeft het alleen financiële gevolgen, alleen gevolgen voor het gebouw of de dienstverlening, of heeft het invloed op al deze aspecten?

8.3.2 Kleine wijzigingen

Door vooraf als opdrachtgever goed te bepalen welke soorten wijzigingen de organisatie de aankomende jaren verwacht, kun je deze wijzigingen in een vroeg stadium typeren. Dit kan helpen bij het opstellen van de verschillende procedures; die kunnen hier zo veel mogelijk op worden aangepast.

Binnen het standaard PFI-contract en de handleiding daarvan is er speciale aandacht voor de kleine wijzigingen. Hiervoor moet een aparte procedure worden opgenomen. De strekking van deze procedure komt neer op de volgende stappen:

- Specificeren door opdrachtgever (of in sommige gevallen opdrachtnemer)
- Overeenstemmen met opdrachtnemer
- Doorvoeren van de wijziging

Het belangrijkste aandachtspunt hierbij voor beide partijen is dat de gebruikers het niet als een inflexibele omslachtige procedure gaan beschouwen. Dit gaan ten koste van de klanttevredenheid binnen het project en dit is voor zowel de opdrachtnemer als de aanbestedende dienst van belang.

Om ervoor te zorgen dat er geen eindeloze onderhandelingen zijn wordt er tijdens de aanbesteding door de opdrachtgever goed nagedacht over te verwachten wijzigingen, de aankomende contractperiode. Voor een aantal relatief kleinere wijzigingen wordt een bieding uitgevraagd van de opdrachtnemer in de inschrijving. Uiteindelijk is het de bedoeling dat de opdrachtgever bij financial close ook overeenstemming bereikt met de opdrachtnemer over een soort catalogus met kleine wijzigingen. Deze staan hier al in genoemd met planning en prijs. De prijs kan jaarlijks met de inflatie worden geïndexeerd. Op deze wijze besparen beide partijen veel op de transactiekosten.

8.4 Transparante prijsvorming

Uit de eerste onderhandelingen bij de DBFMO-projecten blijkt dat partijen het snel eens zijn over het doorvoeren van wijzigingen op technisch en juridisch gebied, maar dat partijen het moeilijker eens worden over de prijs. Er is wel vertrouwen dat partijen er onderling samen uitkomen, maar op het gebied van de prijs moet men steeds langdurig onderhandelen. Dit vertraagt het proces en verhoogt de transactiekosten. Zo moet je als opdrachtnemer steeds een kostendeskundige inhuren die zich over de aanbidding van de marktpartij buigt. Het gevaar zit in het gebrek aan concurrentie

Er zijn op dit moment wel mogelijkheden om marktconformiteit te waarborgen, in de vorm van de tools Benchmarking en Marktesting, maar ook dit zijn procedures die uiteindelijk veel tijd en inspanning vergen. Het verdient daarom de aanbeveling om in het contract speciale aandacht te besteden aan afspraken over prijsvorming. Ook in Groot-Brittannië is hier extra aandacht aan besteed.

8.4.1 Transparantie

Volgens het handboek behorende bij het standaard PFI-contract zouden er in ieder contract afspraken gemaakt moeten worden met de opdrachtnemer over transparante (open boek) prijsvorming. Hierbij wordt als voorbeeld uitgewerkt hoe het kostenplaatje van de opdrachtnemer zou kunnen worden opgedeeld:

- Materiële kosten voor het doorvoeren van de wijziging. Het gaat hier specifiek om de manuren en het materiaal dat nodig is voor het doorvoeren van de wijziging. Hier kunnen ook specifieke loonkosten inzitten voor adviseurs, bijvoorbeeld de ontwerper.
- Marges van de onderaannemer(s). Veel van de onderaannemers hebben een bepaald opslagpercentage of bedrag dat ze rekenen voor de winst. Deze bedragen kunnen nogal variëren en kunnen op twee manieren worden vastgelegd:
 - De hoogte wordt vastgelegd in de wijzigingsprocedure, met referenties naar de overeenkomsten met de onderaannemers.
 - Een onafhankelijke adviseur zou via een benchmark de marktconforme prijzen of opslagen kunnen vaststellen.

Voor kleine standaardwijzigingen uit de eerder besproken catalogus zijn deze materiaalprijzen en opslagpercentages al vastgelegd.

- Als laatste moeten ook de verschillende opslagpercentages van de opdrachtnemer inzichtelijk gemaakt worden. Het gaat hier om de volgende opslagtypen:
 - De transactiekosten gemaakt voor het doorvoeren van de wijziging, door o.a. vergaderingen, extern advies, administratie, e.d.
 - De opslag voor het overnemen van het risico op slechte prestaties van de onderaannemer.
 - De opslag voor de risico's bij het integreren van de wijziging met de bestaande diensten.

Bij het beoordelen van deze open bieding van de opdrachtnemer moet de opdrachtgever zorgen voor de juiste expertise om dit te kunnen beoordelen.

8.4.2 Prijsvorming

Er is een aantal technieken om transparante marktconforme prijzen te hanteren binnen een PFI-project. Deze worden in de verschillende wijzigingsprocedures geïntegreerd. Per type wijziging zullen ze kort worden toegelicht:

Kleine wijzigingen

Vanuit de UK wordt aangeraden om van tevoren met de opdrachtnemer overeenstemming te bereiken over een catalogus met standaardwijzigingen. Wanneer er een dergelijke wijziging wordt aangevraagd door de opdrachtgever kan deze snel worden doorgevoerd, omdat men het over de prijs als eens is. Voor kleine wijzigingen die niet in deze catalogus zijn opgenomen, worden standaardtarieven afgesproken voor manuren van de specialisten op ontwerptechnisch, bouwkundig, financieel of juridisch gebied. Ook voor de materialen worden standaardprijzen afgesproken, of ze worden gebaseerd op beschikbare documentatie over prijzen. (denk bijvoorbeeld aan bouwkosten online)

Mocht het zo zijn dat de kleine wijzigingen effect hebben op de dienstverlening, of het onderhoud, dan dient dat door de opdrachtnemer in een vroeg stadium te worden aangegeven. De beprijzing van deze impact dient op de eerder beschreven open wijze te geschieden. Het verdient wel de aanbeveling om bij de aanbesteding van het gebouw en de dienstverlening te zorgen dat er voldoende flexibiliteit wordt ingebouwd; dat deze wijzigingen zonder veel impact kunnen worden doorgevoerd.

Medium wijzigingen

Het beste resultaat voor deze medium wijzigingen valt te bereiken door een raamwerk op te zetten met daarin:

- Standaard vergoedingen die door opdrachtgever, opdrachtnemer en onderaannemers zijn afgesproken bij het bereiken van financial close, onder andere voor loonkosten voor professionals, procesmanagement en winstopslag.
- Een overzicht van standaardprijzen voor specialistische werkzaamheden en materialen.
- De beprijzing van risico's op een open boek-basis

Grote wijzigingen

Grote wijzigingen zullen veel meer tijd vergen van zowel opdrachtnemer als opdrachtgever. Deze zijn vooraf vaak niet goed af te spreken. Om te zorgen dat de opdrachtgever zeker is van marktconformiteit van de prijzen zijn er de volgende mogelijkheden:

- Benchmarking: de overheid kan de bieding van de markt houden naast de zelf geïntariseerde prijzen. Voor deze inventarisatie moet de overheid de beschikking hebben over een database met gegevens, zodat objectief en gefundeerd een prijs kan worden opgebouwd. Zonder deze gegevens is dit een lastige procedure, die kan resulteren in een wel-niet discussie.
- Het inhuren van een onafhankelijke adviseur: Van tevoren wordt door beide partijen afgesproken dat er een onafhankelijke adviseur door beide partijen gezamenlijk wordt ingehuurd. Deze adviseert over de prijsvorming.
- Marktesting: de opdrachtgever kan de opdrachtnemer verplichten om offertes uit te vragen aan tenminste drie marktpartijen. Dit worden concurrentiegericht aanbestedingen waaruit de opdrachtnemer de beste moet kiezen. De overheid vervult hier een regierol en houdt scherp in de gaten of de geselecteerde aanbieder voldoet aan de gestelde eisen. Wanneer de opdrachtnemer één van de eigen aanbieders selecteert dan heeft de opdrachtgever het recht een onafhankelijke tendermanager aan te stellen die het doorvoeren van de wijziging in dit geval zal gaan begeleiden.

8.5 Goede overgang aanbesteding naar exploitatie

Op dit moment is er weinig ervaring met de overgang van de aanbesteding en realisatie naar de exploitatie. Vanaf de realisatie, maar vooral tijdens de exploitatie zal er vanuit de opdrachtgever (klant en/of Rgd) contractmanagement moeten worden uitgevoerd. Op dit moment is het nog onduidelijk wie daar het beste toe in staat is.

Daarnaast moet niet uit het oog verloren worden dat een DBFMO-contract een totaal ander contract is om te managen dan een traditioneel contract. In Groot-Brittannië zijn hier veel problemen mee. Daar blijkt dat veel van de wijzigingen die op dit moment zijn doorgevoerd, geïnitieerd zijn door de contractmanager. De praktijk in Groot-Brittannië is dat na de realisatie het project door de aanbestedende dienst wordt overgedragen aan de klant. Vanuit de klant worden er één of meerdere contractmanagers aangesteld die belast worden met het beheer van dit contract en de regie over de dienstverlening. De nieuwe contractmanagers krijgen dit contract op hun bord, terwijl ze niet betrokken zijn bij de aanbesteding. Dan is het ook niet gek dat ze in de eerste jaren wijzigingen doorvoeren die vanuit hun rol gewenst zijn. Ook is het niet vreemd dat velen het contract als zeer complex ervaren.

De belangrijkste aanbeveling voor de Nederlandse praktijk luidt dan ook: bepaal tijdens de aanbesteding in samenwerking met de klant wie er tijdens realisatie en exploitatie belast wordt met het contractbeheer. Zorg ervoor dat er intensief wordt geïnvesteerd in kennisoverdracht en heldere documentatie voor deze mensen, zodat ze daar geen tijd aan hoeven te verspillen. Het verdient ook de aanbeveling om deze mensen tijdens de aanbesteding al in het proces te betrekken, zodat tijdens de aanbesteding al rekening gehouden wordt met de inzichten van de contractmanagers. Op die manier worden onnodige wijzigingen in de periode na oplevering voorkomen.



Conclusies en Aanbevelingen

9 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen besproken. Allereerst wordt toegelicht op welke manier de hoofdvraag beantwoord is. Vervolgens wordt ingegaan op flexibiliteit in DBFMO, eerst in het algemeen, en vervolgens in het gebouw, de dienstverlening en het proces. Na de conclusies wordt ingegaan op de aanbevelingen. Deze zijn opgesplitst in aanbevelingen voor de praktijk en een aantal aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

9.1 Conclusies

De centrale onderzoeksvraag waarop het onderzoek antwoord moest geven was:

Welke mogelijkheden zijn er om flexibiliteit in het product en in het proces in de verschillende fasen van een DBFMO-project vast te leggen en bieden deze mogelijkheden voldoende flexibiliteit rekening houdend met de belangen van de opdrachtgever?

9.1.1 Werkwijze

Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn de huidige rijkshuisvestingsprojecten die als DBFMO-project zijn aanbesteed geanalyseerd. Per case is gekeken welke mogelijkheden er gebruikt zijn om flexibiliteit in het product en flexibiliteit in het proces aan te brengen. Flexibiliteit in het product is nog eens onderverdeeld in flexibiliteit in het gebouw en flexibiliteit in de dienstverlening.

Door middel van een vergelijking met de praktijk in Groot-Brittannië, is gekeken of de huidige mogelijkheden voor flexibiliteit voldoende zijn. Ook de input vanuit de klanten uit projecten die nu in de aanbestedings- of realisatiefase zitten, is bij deze evaluatie gebruikt.

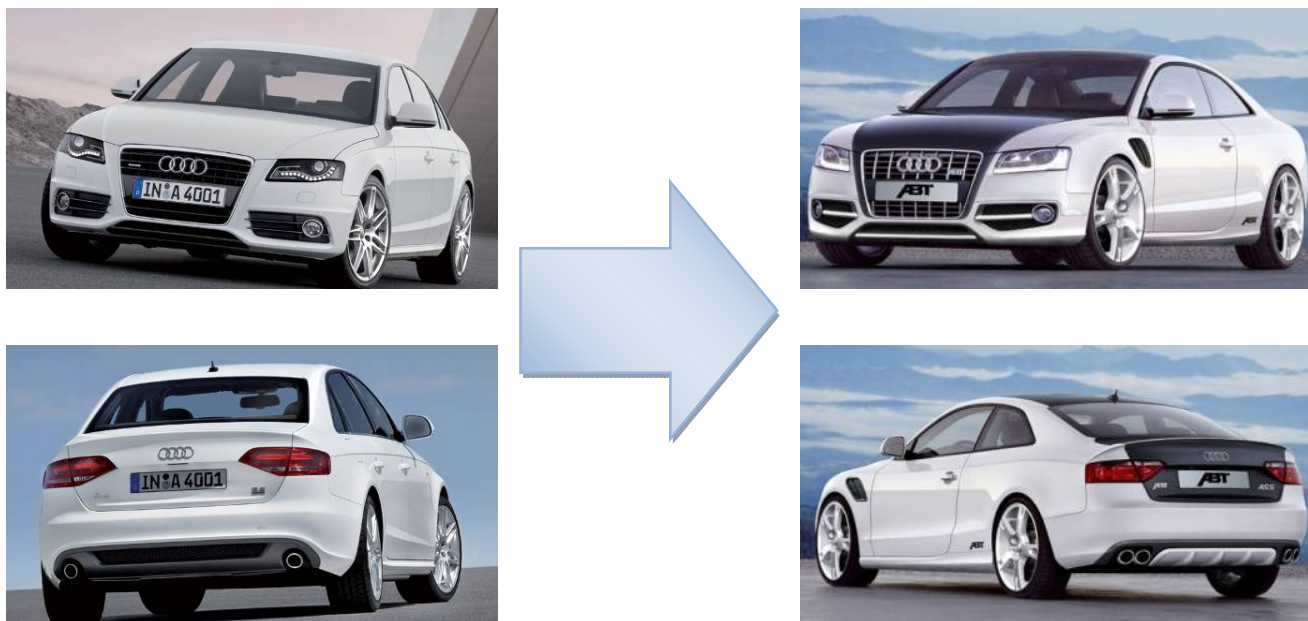
Voor de knelpunten die bij de huidige projecten aan het licht zijn gekomen, zijn verbetervoorstellen geformuleerd. Uiteindelijk is een compleet overzicht samengesteld van alle mogelijkheden voor flexibiliteit in het product als flexibiliteit in een proces, die een klant in een DBFMO-project tot zijn beschikking heeft.

In deze conclusies wordt in het kort ingegaan op de verschillende typen flexibiliteit. Er wordt kort toegelicht welke mogelijkheden er zijn en vervolgens wordt ingegaan op de vraag of dit wel of niet voldoende flexibiliteit biedt.

9.1.2 Algemeen beeld

Voordat heel gedetailleerd op de verschillende aspecten zal worden ingegaan volgt hier eerst een algemene toelichting. In het hoofdstuk met de introductie van DBFMO is de vergelijking gemaakt tussen DBFMO en een leaseauto. De opdrachtnemer ontwerpt, bouwt, financiert, onderhoud en exploiteert het gebouw/de leaseauto en in ruil daarvoor gaat de klant de overeenkomst aan om er tegen betaling voor een bepaalde tijd gebruik van te maken. Maar

wellicht wil je na verloop van tijd wel iets aan de auto veranderen. Wat gebeurt er bijvoorbeeld als je de auto wilt laten 'tunen':



Evenals bij een leaseauto zullen dergelijke wijzigingen betaald moeten worden door de opdrachtgever. Dit is ook niet veel anders dan in de traditionele situatie. Nu de hoofdlijn van flexibiliteit in DBFMO duidelijk is, zal iets dieper op de verschillende typen flexibiliteit ingegaan worden.

9.1.3. Kritische kanttekening Traditioneel vs DBFMO

Wat duidelijk naar voren komt tijdens de casestudies en de gesprekken met mensen is dat DBFMO de gebruiker confronteert met de lange contractduur. In een normaal project maak je ook voor langere tijd gebruik van hetzelfde pand. Het wordt ook voor deze tijd onderhouden en ook worden er diverse bedrijven voor de diensten ingehuurd. Bij een DBFMO-project word je echter vooraf met al deze kosten en contractduur geconfronteerd. Ze zijn in een vroeg stadium inzichtelijk en er moet al vroeg over de te leveren prestaties worden nagedacht. Dat kan in sommige gevallen zelfs afschrikken. In een traditioneel project worden deze kosten en contracten ook gemaakt alleen zijn ze minder inzichtelijk.

Een voorbeeld ter illustratie: wanneer in een traditioneel project iedere vijf jaar de dienstverlening opnieuw aanbesteed wordt, dan moet de opdrachtgever hier telkens transactiekosten voor maken. Wanneer de dienstverlening in een traditioneel project wordt vergeleken met de dienstverlening in een DBFMO-project worden deze kosten niet meegerekend.

Bij een DBFMO-project wordt een gebruiker vooraf met veel zaken geconfronteerd. Dat zorgt ervoor dat een gebruiker al deze aspecten kritisch bekijkt. Het verdient echter de aanbeveling om bij veel van deze kritiek even een stap terug te doen en vanaf een hoger abstractieniveau het aandachtspunt te bekijken en te vergelijken met een traditioneel project.

Dit kan ook geïllustreerd worden aan de hand van een voorbeeld. Wanneer bij een DBFMO-project na verloop van tijd een organisatie krimpt, dan zal een deel van het gebouw leeg komen te staan. Men blijft echter dezelfde beschikbaarheidsvergoeding voor het gebouw betalen. In een traditioneel project is dit echter ook het geval. Hier heeft de opdrachtgever waarschijnlijk een lening bij een bank of iets dergelijks die ook afgelost moet worden, ook al wordt inmiddels niet meer het volledige gebouw gebruikt. En ook hier zal het gebouw

schoongemaakt moeten worden. In beide situaties zijn afspraken te maken om eventueel een andere gebruiker in het pand erbij te plaatsen. Hier zijn voldoende afspraken voor te maken.

In het kort kan gesteld worden dat de flexibiliteit DBFMO en de traditionele projecten niet altijd erg veel van elkaar verschillen. In de volgende paragrafen zal per type flexibiliteit een korte conclusie worden gegeven over de flexibiliteit in het gebouw, de dienstverlening en het proces.

9.1.4 Flexibiliteit in het gebouw

Belangrijk voor de klant

De confrontatie met de lange contractuur van een DBFMO, zorgt ervoor dat de opdrachtgever veel aandacht besteedt aan flexibiliteit. De gedachte dat de klant 25 jaar hetzelfde pand moet gebruiken, vergroot de vraag naar een flexibel gebouw. Dit leidt ertoe, dat er in de verschillende documenten met de uitvraag van de opdrachtgever, flexibiliteit als één van de doelstellingen of aandachtspunten naar voren komt. In vrijwel alle projecten vormde flexibiliteit aan de start en gedurende de aanbesteding één van de doelstellingen van de opdrachtgever.

Veel aandacht van de marktpartijen

Er kan geconcludeerd worden dat het de moeite loont om flexibiliteitseisen voor het gebouw op te nemen in het onderdeel kwaliteit van het gunningscriterium Economisch Meest Voordelige Inschrijving. In alle projecten waar dit tot nu toe is gedaan heeft dit ertoe geleid dat alle marktpartijen flexibiliteit als belangrijk onderdeel van de inschrijving zagen. Tijdens de dialoog wordt door de marktpartijen verschillende keren gezocht naar de meeste optimale oplossingsrichting.

Integrale ontwerp oplossingen

Doordat in een consortium verschillende disciplines vertegenwoordigd zijn kan het vraagstuk van flexibiliteit integraal worden opgepakt. Wanneer een ontwerper een flexibel concept ontwerpt, dan kunnen hier gelijk installaties, bouwdelen, inrichting, etc op worden aangepast. Hierdoor ontstaan hoogwaardige geïntegreerde ontwerp oplossingen, wat de flexibiliteit van het gebouw ten goede komt.

Doorvoeren wijzigingen vergemakkelijkt

Het creëren van voldoende flexibiliteit in de gebouwen zorgt in de realisatie- en exploitatiefase dat wijzigingen technisch gemakkelijk kunnen worden doorgevoerd. Het gebouw is hier op voorbereid. Vanaf het moment dat de klant het gebouw in gebruik neemt tot aan de eindoplevering heeft de klant te allen tijde de mogelijkheid om wijzigingen in het gebouw door te voeren.

Flexibele DBFMO-gebouwen

Het ontwikkelen van een gebouw middels een DBFMO-contract levert tot nu toe gebouwen op die erg flexibel zijn. Als flexibiliteit in het gebouw belangrijk is voor de klant en er wordt tijdens de aanbesteding voldoende aandacht aan besteed, dan werpt dit tijdens de exploitatiefase zijn vruchten af.

9.1.5 Flexibiliteit in de dienstverlening

Belang van dienstverlening

Voorafgaand aan de aanbesteding moet goed overwogen worden door de klant hoe belangrijk flexibiliteit in de dienstverlening is. In een DBFMO-project is het altijd mogelijk om

veranderingen door te voeren in de dienstverlening. Wanneer dit niet met regelmaat zal gebeuren dan zullen hier geen extra maatregelen voor ingebouwd hoeven worden. Wanneer de klant bijvoorbeeld na een aantal jaar in de kantine wil overgaan op biologisch voedsel, dan kan hier gewoon de wijzigingsprocedure voor doorlopen worden.

Voor sommige organisaties kan het zijn dat hier wel extra flexibiliteit gewenst is. Bijvoorbeeld voor een detentiecentrum waar het aantal gedetineerden per dag kan fluctueren, is wel de behoefte aan deze extra flexibiliteit. Daar zal tijdens de aanbesteding dan meer aandacht op gericht worden.

Verschillende mogelijkheden

Wanneer flexibiliteit in de dienstverlening een belangrijk aandachtspunt is dan zijn er verschillende mogelijkheden om de dienstverlening flexibeler te maken. Zo kan er bijvoorbeeld gebruik gemaakt worden van de standaard variabele en specifiek variabele diensten. Bij standaard variabele diensten rekent de opdrachtgever af op basis van de vooraf overeengekomen eenheidsprijs en het afgenomen volume. Bij specifiek variabele diensten worden incidenteel diensten georganiseerd, die bij de opdrachtnemer of eventueel een andere marktpartij kunnen worden afgenomen.

Ook kunnen er per project andere afspraken gemaakt worden, bijvoorbeeld over afstemming door de opdrachtnemer met de opdrachtgever over de verschillende diensten. Tijdens de aanbesteding wordt hier vaak door de opdrachtgever uitvoerig met de deelnemers over gesproken.

Gunningcriterium

Wanneer flexibiliteit in de dienstverlening belangrijk is voor de opdrachtgever kan dit opgenomen worden in het onderdeel kwaliteit van het gunningscriterium. Het blijkt dat marktpartijen in dit geval hier extra aandacht aan schenken. Ze proberen de dienstverlening zo flexibel mogelijk op te zetten en worden hier op beoordeeld.

Financiële prikkel

In een traditioneel project heeft de opdrachtgever de mogelijkheid om iedere 5 jaar de dienstverlening opnieuw aan te besteden. Daardoor heb je als klant iedere vijf jaar een nieuwe marktconforme prijs voor de dienstverlening. In een DBFMO-project wordt dit opgevangen door de tools benchmarken en markettesting waarbij de marktconformiteit van de dienstverlening wordt beoordeeld. Als het nodig blijkt te zijn, dan is contractueel de mogelijkheid ingebouwd om de prijzen aan te passen.

Flexibele dienstverlening?

Op het gebied van wijzigingen doorvoeren tijdens het contract is de dienstverlening van een DBFMO-project vergelijkbaar met de dienstverlening van een traditioneel project. De dienstverlening in een DBFMO-project is wat dat betreft al flexibel. Er kan altijd gewijzigd worden.

Je hebt als opdrachtgever niet meer de flexibiliteit om iedere 5 jaar de dienstverlening opnieuw aan te besteden, zoals dat bij een traditioneel project vaak wel het geval is. Het is de vraag hoe belangrijk dit is voor de opdrachtgever. De financiële prikkel, van het iedere 5 jaar opnieuw aanbesteden, kan voor een groot deel worden opgevangen door de tools benchmarking en markettesting.

9.1.6 Flexibiliteit in het proces

Procesflexibiliteit tijdens de aanbesteding

Evenals bij een traditioneel project is er bij een DBFMO-project tijdens de aanbesteding voldoende flexibiliteit om wijzigingen door te voeren. Zo lang het hier geen wijzigingen zijn die

de kern van de uitvraag veranderen en zolang als alle deelnemers op de hoogte worden gesteld is er geen probleem.

Procesflexibiliteit tijdens realisatie

In veel traditionele projecten stopt, bij wijze van spreken, het doorvoeren van wijzigingen pas bij het overhandigen van de sleutel. In een DBFMO-project is dit minder goed mogelijk. De opdrachtnemer is hier namelijk verantwoordelijk voor het halen van de opleverdatum en voor het feit dat het budget niet wordt overschreden. Dit is in beide gevallen risico van de opdrachtnemer. Wanneer een opdrachtgever toch voortdurend wijzigingen blijft doorvoeren, dan trekt hij dit risico naar zich toe.

Procesflexibiliteit tijdens de exploitatie

In een traditioneel project wordt er vaak voor langere tijd een verbintenis aangegaan om de bouw van het project te financieren. Dit wordt dan over een bepaalde looptijd afgeschreven. Dit is bij een DBFMO project niet anders. Er wordt een gebouw neergezet en gedurende de looptijd van het contract zal daarvoor betaald moeten worden.

Het is echter ook niet zo dat er gedurende de gehele looptijd van het contract niets meer gewijzigd kan worden aan het gebouw en de dienstverlening. In het contract is hiervoor de nodige flexibiliteit ingebouwd. Er zijn wijzigingsprocedures opgenomen in het geval van een veranderende uitvraag van de opdrachtgever. In deze bepalingen worden de te doorlopen procedures besproken, evenals de wijze waarop de wijziging wordt doorgevoerd.

Wel moet de opdrachtgever, wanneer er een wijziging gewenst is, dit laten uitvoeren door de opdrachtnemer. Deze verkeert hierdoor in een machtspositie. Er bestaat het risico dat deze machtspositie kan worden gebruikt om de kosten van de wijzigingen te verhogen, waardoor prijzen niet meer marktconform zijn. Om dit te voorkomen is het belangrijk dat opdrachtgever en opdrachtnemer duidelijke afspraken maken over de invulling van de wijzigingsprocedure en over transparante prijsvorming. Door het onderscheiden van verschillende soorten standaardwijzigingen en door vooraf overeenstemming te bereiken over kosten van standaardwijzigingen, materialen, arbeid, winst- en risico-opslagen, kan de marktconformiteit gewaarborgd worden.

Ook kunnen de tools benchmarking en marktesting hiervoor gebruikt worden. Bij benchmarking worden de prijzen van de opdrachtnemer vergeleken met de prijzen die in de markt gelden. Bij marktesting wordt de opdrachtnemer verplicht om offertes uit te vragen bij verschillende onderaannemers, om zo een goedkopere bieding te kunnen doen.

Beëindiging van het contract

Het contract kan altijd ontbonden worden door één van de twee partijen. Wanneer dit gebeurt dan zal er een vergoeding moeten plaatsvinden voor de tegenpartij. Als de opdrachtgever het contract ontbindt dan zal de opdrachtnemer hierdoor schade leiden. Deze zal moeten worden verrekend. Per project worden een aantal gevallen opgenomen waarbij er geen vergoeding hoeft plaats te vinden. De belangrijkste hier is het geval dat de opdrachtnemer niet aan zijn verplichtingen kan voldoen.

Alternatieve aanwendbaarheid

Tijdens de aanbesteding moet de opdrachtgever goed nadenken over de toekomst van de organisatie. Als blijkt dat de organisatie in de toekomst mogelijk van grootte kan wijzigen, dan kunnen hier in het contract afspraken over gemaakt worden over hoe hiermee omgegaan. Er kan bijvoorbeeld gekozen worden om een extra gebruiker in het pand te zetten, die een deel kan huren. Op deze wijze kan voorkomen worden dat een deel van het pand leegstaat, terwijl wel dezelfde beschikbaarheidsvergoeding voor het gebouw betaald moet worden.

Flexibel proces?

Tijdens de aanbesteding is er dezelfde flexibiliteit in het proces, tijdens de realisatie minder en tijdens de exploitatie ook minder als bij een traditioneel project. Een opdrachtgever heeft een langdurige verbintenis met een opdrachtnemer. In geval van wijzigingen dient de

opdrachtgever deze in eerste instantie af te handelen met de opdrachtnemer. Ten opzichte van een traditioneel project levert de opdrachtgever wel wat van zijn procesvrijheid in.

9.1.7 Bewuste keuze

Uit dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat je als opdrachtgever in een DBFMO-project uiteindelijk een flexibel gebouw en dienstverlening geleverd krijgt, mits je daar voldoende op gestuurd hebt tijdens de aanbesteding. Dit gebouw en ook de dienstverlening kunnen in de toekomst gemakkelijker aangepast worden aan veranderende wensen/eisen.

Daar staat tegenover dat je als opdrachtgever wel een deel van je vrijheid in het proces inlevert. Je gaat wel een overeenkomst aan met een marktpartij om een gebouw voor een langere periode te gaan gebruiken en bepaalde diensten af te nemen. Je hebt ook niet meer de vrijheid om iedere vijf jaar de dienstverlening opnieuw aan te besteden, of in geval van een verbouwing iedere aannemer te contracteren die je maar wilt.

De opdrachtgever krijgt daarentegen meer integraliteit in het gebouw krijgt, en de gehele zorg voor de huisvesting en dienstverlening wordt overgenomen door één marktpartij. Tevens levert het gebouw meerwaarde op, zowel kwalitatief als financieel, want dit was het belangrijkste motief om via DBFMO aan te besteden. Het is dus een kwalitatief beter gebouw voor hetzelfde (of relatief minder) geld of een goedkoper gebouw van dezelfde kwaliteit.

Het past hier niet om te concluderen of DBFMO wel of niet een goede keuze is voor een publieke opdrachtgever. Flexibiliteit is één van de afwegingen die meegenomen zal moeten worden in deze keuze. Voor de ene organisatie is dit belangrijker dan voor de andere. Het zal een bewuste keuze moeten zijn die per organisatie kan verschillen.

9.2 Praktische aanbevelingen

In deze paragraaf wordt ingegaan op een aantal aanbevelingen voor de praktijk, en met name voor de Rijksgebouwendienst. Deze aanbevelingen hebben betrekking op het vervolg dat gegeven kan worden aan de handleiding en het onderzoek naar flexibiliteit. Daarnaast wordt ingegaan op de interactie met de klant.

9.2.1 Implementatie handleiding

In de voltooide handleiding wordt een duidelijk beeld gegeven van de mogelijkheden voor flexibiliteit in DBFMO. Omdat er momenteel veel onduidelijkheid is onder klanten van de Rgd en andere organisaties omtrent dit begrip, is het nu zaak om deze handleiding te verspreiden onder de doelgroep. Op die manier krijgen deze mensen een beter beeld van de waar- en onwaarheden van flexibiliteit in DBFMO, en kunnen ze op een objectieve wijze een mening vormen.

9.2.2 Doorzetten onderzoek

Met de voltooiing van de handleiding is dit onderzoek niet voltooid. Het onderzoek is voornamelijk gebaseerd op theorie, casedocumentatie en interviews met betrokkenen. Het is op dit moment nog niet mogelijk om de flexibiliteit van DBFMO in Nederland met cijfers te ondersteunen. Dit zal pas na een aantal jaar voor het eerst goed te beoordelen zijn, wanneer de eerste grote wijzigingen doorgevoerd zullen worden bij projecten. Het is voor de Rgd belangrijk om deze wijzigingen en de bijbehorende processen kritisch te analyseren, zodat het huidige theoretische beeld van flexibiliteit in DBFMO straks al dan niet met feitelijke cijfers en argumenten onderbouwd kan worden.

9.2.3 Doorzetten interactie met klant

Tijdens dit onderzoek is er voor een aantal nieuwe DBFMO-klanten de gelegenheid geweest om met ervaren klanten van gedachten te wisselen over de zorgen die ze hadden. Dit werd door de klanten als positief ervaren. Wanneer klanten met elkaar kunnen discussiëren, merk je dat ze meer het idee hebben dat ze op dezelfde lijn zitten. Ze zitten immers beiden in dezelfde situatie, zij het dat de ervaren klant procesmatig een aantal stappen voorloopt.

Vanuit de klanten is het signaal gekomen dat ze ook in de toekomst graag dergelijke sessies willen bijwonen. Tijdens deze sessies kunnen ze hun vragen bespreken, maar ook bijvoorbeeld een soort second opinion vragen voor de producten of beslissingen uit het eigen project.

De Rgd zou in de organisatie van dit soort sessies een belangrijke rol kunnen spelen, te meer omdat de uitkomsten voor hen ook zeer relevant kunnen zijn. Het advies is dan ook dat zij het voortouw nemen in de organisatie van dergelijke sessies en daarbij ook regelmatig terugkoppelen naar de klant.

9.2.4 Levend en getoetst document

De handleiding gemaakt tijdens dit onderzoek is nadrukkelijk niet bedoeld als statisch document. Het is een overzicht van de mogelijkheden tot zover. Iedere dag worden er weer nieuwe ervaringen opgedaan met DBFMO-projecten. Het zou zonde zijn als deze nieuwe ervaringen met betrekking tot flexibiliteit niet opgenomen zouden worden. Deze handleiding is een eerste poging tot een goede overzichtelijke voorlichting. Het zou goed zijn om dit document levend te houden door er regelmatig geüpdate versies van te maken.

Tijdens het onderzoek is de handleiding door verschillende praktijkexperts getoetst, om te zien of het de informatie op de juiste manier weergeeft en of het in hun ogen voldoet aan de informatiebehoefte van de klant. Bij het panel van experts zat ook één ervaren klant die hier een goed oordeel over kon vellen. Het is echter ook belangrijk om te verifiëren of deze handleiding ook echt in de behoefte voorziet. Vandaar dat er ook van de nieuwe klanten onder wie de handleiding wordt verspreid wordt gevraagd om de handleiding te voorzien van feedback. Wanneer er ergens zaken nog niet duidelijk zijn of misschien zelfs ontbreken, dan kan dat worden aangepast.

9.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

9.3.1 Aanvullend onderzoek PFI in UK

Tijdens dit afstudeeronderzoek is er een korte periode onderzoek gedaan naar PFI in Groot-Brittannië. In eerste instantie is getracht om contacten te leggen met experts uit de praktijk, maar dat blijkt erg lastig. Communiceren via de mail of telefoon blijkt toch lastiger te zijn dan in een persoonlijk gesprek. Daarnaast is ook de bereidheid van partijen, om bij te dragen aan een afstudeeronderzoek niet erg hoog.

In dit onderzoek is er uiteindelijk voor gekozen om gebruik te maken van een aantal rapportages, waarin de operationele PFI-projecten worden beoordeeld. Deze rapportages zijn opgesteld door verschillende organisaties die betrokken zijn in de PFI-praktijk. Hierdoor kan een vertekend beeld ontstaan. Het zou mooi zijn als er ook persoonlijke interviews plaats konden vinden met gebruikers van deze projecten.

Er valt nog veel te leren van de Britse praktijk. Er is daar meer ervaring (700 projecten!) dan in Nederland. DBFMO staat in Nederland nog maar in de kinderschoenen, en daarom kan een vergelijkend onderzoek hier zeker nog in bijdragen.

Het verdient wel de aanbeveling om vooraf goed te overwegen hoe dit onderzoek uitgevoerd kan worden. Waarschijnlijk zijn de beste resultaten te behalen wanneer het onderzoek bij een Brits bedrijf wordt uitgevoerd. Op die manier is er de beschikking over het juiste casemateriaal en de juiste contacten. Nog mooier zou het zijn wanneer het onderzoek uitgevoerd kan

worden bij een Nederlands bedrijf met connecties of projecten in Groot-Brittannië. Op deze manier kan een goede vergelijking gemaakt worden met de Nederlandse praktijk.

9.3.2 Financiële kant van flexibiliteit

Dit afstudeeronderzoek richt zich vooral op de organisatorische en juridische kant van flexibiliteit. De financiële component is wel regelmatig genoemd, maar niet diepgaand bestudeerd, terwijl dit ook juist een interessant aspect is van flexibiliteit. Want flexibiliteit kost nu eenmaal geld. Het aanbrengen van flexibiliteit in het gebouw is vooral ook een financiële afweging. Aanvullend onderzoek op dit onderwerp zou de resultaten van dit afstudeeronderzoek kunnen completeren.

9.3.3 Onderzoek rol van de architect

De rol van de architect in een DBFMO-project is een wezenlijk andere dan die in een traditioneel project. De architect zal niet meer rechtstreeks in dienst van de opdrachtgever werken, maar juist bij de opdrachtnemer. Daarnaast wordt van de architect een andere insteek verwacht, namelijk het leggen van nadruk op het life-cycle principe. Alle verschillende disciplines moeten worden geïntegreerd in één gebouw. Ook bij het ministerie van Financiën blijkt de rol van de architect cruciaal. Daar treedt de architect echt op als kwaliteitsmanager. Hij verbindt ten slotte toch zijn naam aan het gebouw, en moet schipperen tussen architectonische kwaliteit en economisch aantrekkelijke oplossingen. Het lijkt erop dat de architect één van de sleutelfiguren is in een DBFMO-project, die een wezenlijke bijdrage kan leveren aan het succes van het project.

9.3.4 Toepassing DBFMO in specifieke sectoren

Tijdens dit afstudeeronderzoek is de contractvorm DBFMO in het algemeen onderzocht. DBFMO heeft een aantal specifieke kenmerken en ook over flexibiliteit is het één en ander toegelicht. Het verdient de aanbeveling om dieper in te gaan op de toepassing van DBFMO in de verschillende sectoren. Wanneer gekeken wordt naar de specifieke kenmerken, welke sectoren zijn daar geschikt voor en welke minder geschikt. Er is al een aantal onderzoeken gedaan voor een specifieke sector, zoals onderwijshuisvesting of zorg, maar het zou juist interessant zijn om het juist wat breder op te pakken. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van de genoemde onderzoeken. Op deze manier ontstaat een soort afwegingskader, waar op dit moment veel behoefte aan is.

9.3.5 Vergelijking met andere contractvormen

Er is inmiddels veel geschreven over DBFMO, als nieuwe innovatieve contractvorm. Maar DBFMO is niet de enige nieuwe contractvorm die naar aanleiding van de bouwenquête is ontstaan. Ook andere contractvormen, zoals het alliantiemodel en het Living Building Concept, zijn op dit moment volop in ontwikkeling. Het zou interessant zijn om deze contractvormen aan een vergelijking te onderwerpen. Dit zal een intensief en breed onderzoek zijn, omdat alle contracten uitgebreid moeten worden onderzocht voordat een goede vergelijking mogelijk is. Daarnaast is het wellicht ook pas echt goed mogelijk zodra er een aantal projecten via deze contractvorm is gerealiseerd. Het alliantiemodel is afkomstig uit Australië en wordt op dit moment in Nederland nog niet toegepast bij overheidsgebouwen. Het Living Building Concept is ontwikkeld in Nederland en op dit moment worden er een tweetal gebouwen via deze contractvorm ontwikkeld, namelijk een school in Veenendaal en een ziekenhuis in Den Helder. Wanneer deze projecten gerealiseerd zijn, is wellicht een goede vergelijking mogelijk.



Reflectie

10 Reflectie

In dit hoofdstuk vindt een reflectie plaats op het afstudeeronderzoek. Allereerst wordt een persoonlijk standpunt met betrekking tot DBFMO ingenomen. Vervolgens wordt gereflecteerd op het afstudeertraject van de afgelopen maanden. Er wordt hier zowel ingegaan op het opzetten van het afstudeeronderzoek in MSc 3, als het uitvoeren van het onderzoek tijdens MSc 4. Tenslotte worden nog tips gegeven voor startende afstudeerders.

10.1 Persoonlijke standpunt DBFMO

Het afgelopen jaar heb ik mij verdiept in de contractvorm DBFMO. Ik heb hier veel over mogen leren, maar heb ik ervaren dat het een zeer complexe contractvorm betreft. Dat is ook wel te merken aan de hoeveelheid personen die betrokken zijn bij een aanbesteding. Dit aantal gaat al gauw richting de 50. Dit zijn dan mensen van de kant van de Staat, dus mensen van de klant en de Rijksgebouwendienst. Al deze mensen leveren een bijdrage aan de totstandkoming van dit project. Dit brengt mij bij mijn eerste belangrijke standpunt over DBFMO, namelijk dat DBFMO een complexe contractvorm is, waar veel kennis voor nodig is. Daarom is het een contractvorm die op dit moment nog niet geschikt is voor een niet-professionele opdrachtgever.

Een niet-professionele opdrachtgever moet ervoor zorgen dat er bij een DBFMO-project veel kennis en expertise in huis gehaald wordt. Dit scheelt al gauw aanzienlijk in de transactiekosten. Daarnaast zal de niet-professionele opdrachtgever zelf, als aanbestedende dienst, ook veel moeten investeren in kennisontwikkeling. Voor een professionele opdrachtgever is het juist interessant om deze kennis en expertise juist te ontwikkelen binnen de organisatie. Zeker voor een organisatie als de Rijksgebouwendienst, die zich wil profileren als de trekker van innovatieve contracten voor gebouwen in Nederland. En met een dergelijke portefeuille zoals zij die in huis heeft is het ook gemakkelijker om een aantal pilots uit te zetten, waar specifiek wordt gezorgd dat de kennis en ervaringen ook daadwerkelijk worden opgebouwd, opgeslagen en verspreid.

Voor de Rijksgebouwendienst zie ik persoonlijk DBFMO als één van de keuzemogelijkheden in de verschillende contractvormen. DBFMO heeft zijn voordelen en zijn nadelen. Voor een aantal projecten, zoals de projecten die nu in de aanbesteding zitten, zie ik er persoonlijk de meerwaarde van in. De gebouwen zijn van hoge kwaliteit, de zorgen over de huisvesting gaan over naar één aanspreekpunt, de gebouwen zijn zeer flexibel, en last but not least, zijn ook nog eens goedkoper, dan wanneer de overheid het gebouw traditioneel zou hebben aanbesteed. Deze mening is voornamelijk gebaseerd op het Ministerie van Financiën en signalen vanuit de projecten die momenteel in de aanbestedingsfase zitten. Op dit moment zijn de eerste signalen vanuit de projecten positief.

DBFMO staat in de Nederlandse praktijk echter nog in de kinderschoenen. Er is daarom in mijn ogen een hele belangrijke rol weggelegd voor kennismanagement en voorlichting bij en over deze eerste projecten. Met DBFMO nog volop in ontwikkeling, is het belangrijk om zoveel mogelijk van de verschillende projecten te leren, zowel binnen de Rgd als daarbuiten. De voorlichting draagt ook voor een belangrijk deel bij aan de acceptatie in de Nederlandse praktijk. Over het algemeen heerst er in Nederland toch de tendens: We doen het al heel lang zo en het gaat goed, dus waarom zouden we veranderen? Voor succes van nieuwe

innovatieve vormen van samenwerken is een cultuuromslag nodig in de Nederlandse bouwsector. Alex Straathof en Rita van Dijk vergelijken het veranderen van cultuur met skiën. *"Culturen veranderen is als skiën. Een onervaren skiër maakt de bochten niet naar de glooiingen van de afdaling, maar naar gelang het eigen wankel evenwicht dat vraagt. Een meer ervaren afdaler voegt zich naar de mogelijkheden die de zwaartekracht en glooiing van de berg bieden. Bij ondervarenheid moet de sneeuw zich voegen en dat is veel vermoeiender. Op die manier skiën, vormt een zware belasting voor de knien en spieren en beperkt het plezier in de sport."*¹²⁵

Wanneer we het gebruik van innovatieve contracten willen stimuleren in de wereld van de bouw, dan zullen we daar gezamenlijk aan moeten werken en niet meer de weg van de minste weerstand moeten kiezen. Het zal echter veel tijd en moeite kosten om de eeuwenoude traditie af te leren.

Het is niet gezegd dat DBFMO de ideale contractvorm is. In mijn optiek heeft ieder project een eigen ideale contractvorm. Maar wanneer we in Nederland in ieder geval open staan voor nieuwe contracten en erover willen meedenken, dan kunnen er steeds verbeteringen aangebracht worden. Alleen zo komen nieuwe contracten van de grond.

10.2 Reflectie afstudeertraject

10.2.1 Vervaardigen van een leerplan

In februari 2007 ben ik gestart met het afstudeeronderzoek in het aftudeerlab Projectmanagement. Voor aanvang van het afstudeertraject had ik mij al verdiept in mogelijke onderwerpen. Één daarvan was DBFMO. In eerste instantie wilde ik mij gaan verdiepen in onderwijshuisvesting. Één van de specifieke onderwerpen waar ik hierbij tegenaan liep was flexibiliteit. Uiteindelijk bleek dat het interessant was om dit niet alleen voor onderwijs te bekijken, maar voor DBFMO in het algemeen.

Tijdens het uitwerken van de onderzoeksopzet kwam verschillende keren naar voren hoe breed het onderwerp was. Dit was aan de ene kant interessant, omdat je in staat bent om uiteindelijk over het gehele onderwerp conclusies te trekken. Maar daartegenover staat dat het moeilijk is om dit onderzoekbaar te houden. Ik heb tijdens de ontwikkeling van mijn leerplan een aantal momenten gehad, dat ik door de bomen het bos niet meer zag. Gelukkig ben ik er door het mentorenteam voortdurend op gewezen om de focus op het eindresultaat te houden. Dat maakt de weg er naar toe ook een stuk beter begaanbaar.

10.2.2 Contacten met Manon Haring

Toen ik besloot om dit onderwerp verder in een onderzoeksontwerp te gaan uitwerken heb ik contact gezocht met Manon Haring. Zoals eerder al vermeld, ben ik begonnen met DBFMO bij onderwijshuisvesting. Manon was daar al mee bezig, daarom hebben we regelmatig contact gehad, ook toen ik besloot om mij meer op DBFMO in het algemeen te richten. Om ervoor te zorgen dat we niet dezelfde zaken zouden gaan onderzoeken, hebben we afstemming gehad over onze onderzoeken. Daarnaast heb mocht ik gebruik maken van haar literatuurstudie. Hierdoor zochten we niet beiden dezelfde zaken uit, maar kon ik verder gaan waar zij was geëindigd. Ik kon al het ware het estafettestokje overnemen. Ik ben haar dan ook erg dankbaar voor haar tijd en hulp. Het heeft ervoor gezorgd dat ik met een vliegende start kon beginnen met mijn afstudeeronderzoek.

¹²⁵ Straathof, A. en Dijk, R. van, Cultuurverandering bij de overheid, sturen of sleuren, 2003, Utrecht, p9

10.2.3 Keuze voor afstudeerbedrijf

Tijdens interviews met verschillende bedrijven, kwam ik erachter dat het onderwerp van het afstudeeronderzoek op dit moment hot is in de DBFMO-wereld. Verschillende bedrijven boden een plek aan waardoor ik in een luxepositie terecht kwam. Dit was heel fijn, maar tegelijkertijd ook erg lastig, want je wilt toch de juiste organisatie kiezen. Uiteindelijk heb ik me in mijn keuze vooral laten leiden door de betrokkenheid bij het aantal DBFMO-projecten en de specifieke kennis die daarvoor in huis is. Daardoor is mijn keuze uiteindelijk gevallen op de Rijksgebouwendienst en ik heb daar ook geen moment spijt van gehad.

10.3 Uitvoering afstudeeronderzoek

10.3.1 Flexibiliteit

Tijdens het onderzoek heb ik gemerkt hoe belangrijk het is om een goed begrippenkader te hebben. Zelf heb ik tijdens het onderzoek een haat-liefde verhouding ontwikkeld met het begrip flexibiliteit. De aanleiding van het onderzoek ligt mede in het feit dat flexibiliteit zo'n breed begrip is. Tijdens het onderzoek heb ik regelmatig een moment gehad, dat ik zelf ook moeite had om te bepalen wat ik nu verstond onder flexibiliteit. Ook tijdens de eerste interviews vroeg in het proces veroorzaakte dit communicatieproblemen.

Na aanleiding van de eerste gesprekken met begeleiders, maar ook met klanten, ben ik opnieuw aan een goede definitie gaan werken voor flexibiliteit. In eerste instantie gebruikte ik de definitie vanuit de literatuur, maar met behulp van deze literatuur heb ik een definitie gemaakt van flexibiliteit in DBFMO. In ieder daarop volgend interview, gesprek of discussie heb ik vooraf heel duidelijk aangegeven, wat ik verstond onder flexibiliteit en wat ik daarvoor wilde onderzoeken. Dit werkte in de gesprekken erg verhelderend. Na die uitleg is het zelden meer voorgekomen dat gesprekpartners moeite hadden om te begrijpen wat ik bedoelde.

10.3.2 DBFMO

Tijdens het vooronderzoek in MSc 3 heb ik al veel kunnen lezen over DBFMO. Dit zorgde ervoor dat ik met een solide basiskennis kon beginnen met het uitvoeren van het praktijkonderzoek. Bij de aanvang van het praktijkonderzoek heb ik direct geïnvesteerd in het opdoen van de beschikbare kennis over DBFMO binnen de Rgd. Ik kreeg binnen de Rgd de beschikking over de reader Geïntegreerde Contractvorming, die wordt gebruikt om nieuw personeel en nieuwe klanten op te leiden. Het heeft me aan het begin anderhalve week tijd gekost om door te werken (700 pagina's), maar dit heeft er wel voor gezorgd dat ik op een goede manier kon communiceren met de medewerkers en klanten van de Rgd. Voor aanvang van MSc 4 waren veel onderdelen en begrippen van DBFMO nog niet bekend en het bemoeilijkt een discussie als je telkens moet vragen wat iemand bedoelt. Hier heb ik erg veel aan gehad en ben ik de Rgd ook erg dankbaar voor.

10.3.3 Casestudy

Bij het uitvoeren van de casestudies was het in eerste instantie moeilijk om dit gestructureerd aan te pakken. Uiteindelijk ben ik aan de hand van het proces van de concurrentiegerichtte dialoog en de verschillende typen flexibiliteit documenten gaan zoeken waarin flexibiliteit door de Rgd behandeld werd. Per project zijn al deze documenten zo veel mogelijk geanalyseerd.

Sommige dingen verliepen bij het casestudyonderzoek wat moeizaam. Zo is de Rgd niet als aanbestedende dienst betrokken bij het Montaigne Lyceum, dus er was niet de beschikking over de benodigde documenten. Ook navraag bij het Ministerie van Financiën en het Montaigne Lyceum zelf leverde geen resultaten op. Dat is erg jammer, want het is het enige onderwijsproject. Daar hadden veel wijze lessen uit getrokken kunnen worden. Ook is het Montaigne Lyceum het enige project wat al in de exploitatiefase zit. Hier hadden ook juist hele

interessante onderwerpen aan het licht kunnen komen. De directeur van het Montaigne Lyceum had helaas ook niet de mogelijkheid om tijd vrij te maken voor een interview met mij. Door al deze zaken heeft in mijn ogen het Montaigne Lyceum in dit onderzoek niet de aandacht gekregen die het eigenlijk wel verdient.

Als laatste liep ik tijdens het casestudyonderzoek aan tegen de vertrouwelijkheid van documenten. De documenten van de Rgd waarin de uitvraag behandeld wordt heb ik uiteindelijk allemaal in mogen zien, al ging dat niet overal even makkelijk. Maar bij het inzien van de documenten van marktpartijen ging dit toch moeilijker. De informatie van de ene marktpartij mag natuurlijk in geen geval terechtkomen bij de andere marktpartij. Dit ligt heel gevoelig bij de Rgd. Uiteindelijk heb ik van het Ministerie van Financiën wel een aantal documenten uit de inschrijving kunnen inzien, en voor het project in Groningen mocht ik de projectvisies bestuderen. Er is alleen geen toestemming om hier zomaar uit te citeren. Hierdoor moest ik volstaan met de conclusie dat alles erop wijst dat ook de marktpartijen ook echt voldoende aandacht besteden aan flexibiliteit. Ze proberen zich hier stuk voor stuk op te onderscheiden.

10.3.4 Vergelijking met UK

Een ander onderdeel van mijn onderzoek bestond uit een vergelijking met de Britse praktijk, waar het zogenaamde PFI-contract al sinds 1997 één van de gebruikte contractvormen is. Het was vooraf mijn intentie om via het netwerk van de Rgd contact te leggen met prominenten uit de Britse praktijk. Met hen wilde ik dan van gedachten wisselen over hun visie op flexibiliteit in PFI. Verder wilde ik via hen aan een aantal interessante Britse projecten komen met de contactgegevens van de betreffende klanten. Op deze manier hoopte ik, via goede en slechte voorbeelden uit de Britse praktijk, duidelijk te maken hoe er in de UK met flexibiliteit wordt omgegaan.

Dit ging uiteindelijk niet zo voorspoedig als dat ik in eerste instantie had gehoopt. Ik kreeg wel van veel mensen reactie, maar alle reacties hadden meer de strekking van: leuk onderzoek, ik zet het uit bij de mensen die er mee bezig zijn. Vervolgens kreeg ik geen respons meer. Verschillende herinneringsmailtjes en telefoontjes mochten ook niet baten. Er bestond niet echt veel interesse om mee te werken.

Toen ben ik verder gaan zoeken naar andere mogelijkheden om een goede vergelijking te maken met de Britse praktijk. Op een gegeven moment kwam ik tijdens een zoektocht op internet een aantal rapporten tegen, waarin de operationele PFI projecten werden beoordeeld. Deze rapporten gingen stuk voor stuk ook nog eens in op de flexibiliteit. Uiteindelijk zijn er een aantal interessante aanbevelingen gedaan. Het complete onderzoek, met alle aanbevelingen is tevens als aparte bijlage opgenomen in het rapport, omdat veel van de aanbevelingen nuttig zijn voor de Rijksgebouwendienst. De rapportage is al door verschillende mensen gelezen en er zijn zelfs zaken uit gefilterd, die in de voortgangsrapportage naar de Kamer terecht zijn gekomen. Uiteindelijk is het met dit onderdeel dan toch prima in orde gekomen, terwijl dit er eerst niet naar uitzag.

10.3.5 Het eindresultaat

Nadat ik uiteindelijk de mogelijkheden voor flexibiliteit heb geanalyseerd, moest er nog een manier gezocht worden, om dit op een heldere manier over te brengen aan de klant en andere lezers. Het complete overzicht van alle flexibiliteitsaspecten is te omvangrijk voor een 'leek' om dit in één keer door te nemen. Vandaar dat er is gezocht naar een andere opzet.

Er is voor gekozen om dit te doen verder te verduidelijken met een aantal zorgpunten over flexibiliteit. Deze zorgpunten zijn geïnventariseerd aan de hand van zorgen van de kant van de klant. Per stelling is uiteindelijk een uitwerking gemaakt, welke mogelijkheden er binnen DBFMO zijn, om hier mee om te gaan. Op deze manier kan de klant/lezer zich een duidelijk beeld vormen over flexibiliteit in DBFMO en de waar- en onwaarheden.

Om tot goede zorgpunten te komen, was het nodig om de weerstand van klanten tegen flexibiliteit in DBFMO te operationaliseren. Zoals al vaak gezegd, is flexibiliteit een breed begrip en hebben mensen hier veel verschillende ideeën over. Vandaar dat ervoor is gekozen om dit in een sessie uit te werken door middel van een kennisdeelsessie met klanten. Dit heeft in mijn optiek goed gewerkt, omdat tijdens deze sessie vooraf geïnventariseerde opvattingen ook daadwerkelijk vrijwel allemaal aan bod kwamen. Dit verhoogt de bruikbaarheid en de betrouwbaarheid van de handleiding. De sessie zelf werd door de klanten als interessant ervaren. Het belangrijkste kritiekpunt op deze sessie voor mijzelf is, dat het jammer was dat er maar één ervaren klant aanwezig was. Er zouden er twee bij aanwezig zijn, maar Dhr Feijen van de Belastingdienst kon op het laatste moment niet meer bij de sessie aanwezig zijn.

10.3.6 Praktijkevaluatie

Om de bruikbaarheid van de handleiding te toetsen is ervoor gekozen om een praktijkevaluatie op te zetten. Hiervoor is een aantal experts benaderd. Omdat de Rijksgebouwendienst op dit moment de meeste expertise in huis heeft over DBFMO bij overheidsgebouwen, bestaat een groot gedeelte van het panel uit experts vanuit de directie PPS&I. Er is hier gekozen om binnen de verschillende clusters het document uit te zetten om te zien of de technische, juridische en financiële aspecten voldoende naar boven kwamen. Ook is ervoor gekozen om een klant te benaderen.

Het was wellicht ook nog interessant geweest om nog een aantal marktpartijen te vragen. Vanwege tijdsgebrek is dit niet meer gedaan. Het document moest in dit geval ook nog door verschillende mensen doorgelopen worden op vertrouwelijke gegevens. Dit is niet meer op tijd gelukt.

10.4 Tips voor afstudeerders

10.4.1 Start van het afstuderen

Zorg dat je aan het begin van MSc 3 in ieder geval een onderwerp hebt dat je leuk vindt. Dat zorgt ervoor dat je niet de eerste weken van MSc 3 nog druk aan het zoeken bent. Nog beter is als je ook al weet wat voor probleem je binnen dit onderwerp wilt onderzoeken. Bij het bepalen van het onderwerp is het verstandig om een onderwerp te kiezen dat je persoonlijk aanspreekt. Dit voorkomt dat je voortijdig afhaakt of uitloopt, simpelweg omdat je het onderwerp eigenlijk niet zo interessant vindt.

Ga zodra je een onderwerp hebt uitgekozen, zo snel mogelijk op zoek naar een probleem. Hoe sneller je dit probleem hebt gevonden, des te sneller je kunt beginnen met de inkadering en het opzetten van je onderzoek.

10.4.2 Leg contacten met bedrijven

Wanneer je voor jezelf je probleem helder hebt en je bent voldoende ingelezen in de materie is het in mijn optiek erg verstandig om eens met een aantal bedrijven te gaan praten die ervaring hebben met het onderwerp. Op die manier kun je verifiëren of het in de praktijk ook als probleem wordt ervaren. Dit vergroot je praktische relevantie. Daarnaast kan het van gedachten wisselen met iemand uit het bedrijfsleven je weer nieuwe inzichten opleveren. Je houdt er in ieder geval altijd contacten aan over en wellicht zelfs een aanbieding voor een afstudeerplek.

10.4.3 Zorg voor duidelijk begrippenkader

Tijdens mijn onderzoek heb ik in een aantal gevallen moeten ervaren, dat het heel lastig communiceren is, wanneer je begrippen niet helder gedefinieerd zijn. Wanneer je zelf een heldere definitie hebt opgesteld kun je er zelf ook beter over discussiëren. Zodra je aan het begin van een gesprek heel duidelijk uitlegt wat je onder een bepaald begrip verstaat, zorgt dit later in het gesprek ook niet meer voor onduidelijkheden.

10.4.4 Zorg voor goed afstudeerbedrijf

Neem voor jezelf voldoende tijd om te zoeken naar een goed afstudeerbedrijf. Het kan per onderwerp verschillen, of bedrijven voor je in de rij staan of dat je lang bezig bent om één geschikte kandidaat te vinden. De keuze voor je afstudeerbedrijf is wel een hele essentiële, want de inzichten die je daar op doet, de bronnen en contacten die je mag gebruiken en de begeleiding bij het bedrijf hebben een grote invloed op je eindresultaat.

10.4.5 Hou de focus op eindresultaat

Een tip waar ik heel veel aan heb gehad is, om in een vroeg stadium al te definiëren hoe je eindresultaat eruit komt te zien. Dit is heel moeilijk, omdat je het onderzoek nog moet uitvoeren. Maar juist doordat je vooraf al je eindresultaat bepaalt, maak je het voor jezelf gemakkelijker om hier gestructureerd naar toe te werken. Ook tijdens het onderzoek in MSc 4 zorgt de focus op dit eindresultaat ervoor dat je niet snel door de bomen het bos niet meer ziet.

11

Literatuurlijst

11.1 Publicaties

4ps, Review of Operational PFI and PPP Projects, Londen, 2005

Algemene Rekenkamer, Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal, Private Financiering van de Wijkertunnel, juni 1993, Den Haag

Andersson Elffers Felix, Quick Scan Montaigneproject, Eindrapportage, maart 2005, Utrecht

AVBB ism Kenniscentrum, Samenwerkingsvormen bij scholenbouw, juni 2004, Den Haag

Bosch, S. van den, DBFMO bij scholenbouw, afstudeerrapport TU Delft, Faculteit Bouwkunde, Afstudeerrichting PM, Delft, 2006

Bourn, J., National Audit Office, Managing the relationship to secure a successful partnership in PFI-projects, November 2001, Londen

Brinkman, R., Flexibiliteit, beheersprocessen en procesbeheersing, TU Eindhoven, Februari 1989, Eindhove

Bult-Spiering, M., Strategic Issues in Public-Private Partnerships, an international perspective, juni 2006, Twente

Canoy, M., Janssen, M., Vollaard, B., PPS een uitdagend huwelijk, Publiek Private Samenwerking bij combinatieprojecten, mei 2001, Den Haag

College Bouw Ziekenhuisvoorzieningen, innovatief aanbesteden in de zorg, mei 2005, Utrecht

College Bouw Ziekenhuisvoorzieningen, PPS in de gezondheidszorg, Een vergelijkende studie, juni 2004, Den Haag

Ernst&Young, Evaluatie Montaigne 2005, Financiële en kwalitatieve meerwaarde en leereffecten, Amsterdam, februari 2006

European Commission, Explanatory note – Competitiv Dialogue – Classic Directive, oktober 2005

Fassbinder H., Proveniers, A., New Wave in Buildings, een flexibele methode voor ontwerpen, uitvoeren en vastgoedbeheer, TU Eindhoven, 1991, Assen/Maastricht

Geest, M.D. van, Lessons for PFI in the Netherlands, Afstudeerrapport TU Delft, Faculteit Civiele Techniek, september 2005, Delft

Geraedts, R., Flexis, Communicatie over en beoordeling van flexibiliteit tussen gebouwen en installaties, SBR-publicatie, 1996, Rotterdam

Geraedts, R., Verkavelbare dragers en kosten, SBR-publicatie, 1989, Rotterdam

Gedaedts, R., Flexcos, Design for change, Paper, TU Delft, Faculteit Bouwkunde, juli 1999, Delft

Glaser, M.B., Nab, M., Zijlstra, R.S., PPS-onderzoek naar succesfactoren voor bouwbedrijven, RRBouw Rapport 128, Voorjaar 2007, Amsterdam

H.M. Treasury, PFI: Strengthening long-term partnerships, Londen, maart 2006

HM Treasury, Standardisation of PFI Contracts Version 4, Maart 2007, Londen

HM Treasury, Model PFI-agreement, Augustus 2006, Londen

Habraken, J. De dragers en de mensen, Het einde van de massawoningbouw, SAR Eindhoven, 1985, Eindhoven

Haring, Manon, State of the Art: Gebouwgebonden Publiek-Private Samenwerking, februari 2007, Delft

Hermesen, E., namens Bouwend Nederland, Meer kansen, lagere kosten: nieuwe ontwikkelingen bij gebouwgebonden PPS, presentatie tijdens congres RGD, juni 2006

Hove, J.A. van, PPS in de zorg, afstudeerrapport TU Delft, Faculteit Bouwkunde, Afstudeerrichting CREM, Delft, 2006

Jongejan, L.A., Procesflexibiliteit in Ziekenhuisbouwprojecten, de mogelijkheden en wenselijkheden van procesflexibiliteit, afstudeeronderzoek TU Delft, oktober 2001, Delft

Kenniscentrum PPS, Een schoolvoorbeeld voor toepassing van PPS, september 2000

Kenniscentrum PPS, Publiek Private Samenwerking, de krachten gebundeld, 1999, Den Haag

Kenniscentrum PPS, PPS Post, Jaargang 5, uitgave 2, juli 2003, Den Haag

Knibbe, A. en Bloemert, A, Afwegingskader uitvoeringsvarianten scholenbouw, IBM Business Consulting Services, april 2003

Koning, H. de, Sproncken, W., Contractering bij bouwprojecten, 2001, Utrecht

Koolwijk, J. en Geraedts, R., Projectalliantie, Procesinnovatie bij complexe projecten, 2006, Delft

Koster, J.H.W., Hoge, W.E., e.a., DBFM-Handboek, een verkenning van DBFM contractonderdelen, april 2005, Kenniscentrum PPS, Den Haag

Korving, W., Fernhout, G.J., Zee, A. van der, Lucs, W., PPS: de weg voorwaarts voor de zorg?, november 2004, Rotterdam

KPMG/BSA, Effectiveness of Operational Contracts in PFI, Londen, 2005

M3V, Quickscan, Toepassing Living Building Concept, nieuwbouw CSV en ROC A12, januari 2006

Ministerie van Financiën, Selectieleidraad Montaigne 2005, maart 2003, Den Haag

Ministry of Defence, Review of MoD PFI Project in Construction and Operation, december 2005, Londen

Nicolaï, R., Flexibiliteit als bouwstrategie Band 1, Nationaal Ziekenhuis Instituut, 1989, Utrecht

Partnerships UK, Report on Operational PFI Projects, Londen, march 2006

Post, J., Brand, G.J. van den, Bouwmeester, H., De kunst van rekbaar vastgoed, SEV Realisatie, 2006, Rotterdam

Prins, M., Flexibiliteit en kosten in het ontwerpproces, een besluitvormingsondersteunend model, TU Eindhoven, december 1992, Eindhoven

Regieraad voor de bouw, Beter aanbesteden in de bouw, juni 2006, Gouda

Regieraad voor de bouw, Toekomstperspectief Bouwsector, visie van EZ, VROM en VWS, november 2003, Den Haag

Regieraad voor de bouw, Vernieuwingsoffensief Bouw, augustus 2005, Gouda

Ridder, H. de, Het Living Building Concept, een wenkend perspectief voor de bouw, oktober 2006, Gouda

Ridder, H. en Vrijhoef, R., Living Building Concept, vernieuwt de bouw revolutionair, Artikel uit Building Innovation, dec 2006

Rijksgebouwendienst, Introductie geïntegreerde contractvorming, juni 2006, Den Haag

Rijksgebouwendienst, Publiek-private samenwerking bij huisvestingsprojecten, Wie durft?, juni 2001, Den Haag

Rijksgebouwendienst, Reader Geïntegreerde contractvorming, Mei 2007, Den Haag

Rijksgebouwendienst, Geïntegreerde contracten, model ambitiedocument, maart 2007, Den Haag

Rijksgebouwendienst, Model DBFMO-overeenkomst RGD, maart 2006, Den Haag

Rijksgebouwendienst, IBG en Belastingdienst, gezamenlijk persbericht, vijf consortia geselecteerd voor pps-aanbesteding rijkskantoor Groningen, 19 december 2006

Rijksgebouwendienst, De concurrentiegerichte dialoog, Handreiking kader en uitgangspunten, 7 september 2006, Den Haag

Straathof, A. en Dijk, R. van, Cultuurverandering bij de overheid, sturen of sleuren, 2003, Utrecht,

Visser-de Boer, M. PPS biedt kansen voor innovatie, interview met P. Eijtsjes en D. Vendrig, Facility Management Magazine, nr 145, november 2006

Vos, H., e.a., Leren door demonstreren, De oogst van zeven jaar IFD-bouwen, SEV Realisatie, april 2007, Rotterdam

P5 Rapport

Arjan Verboom