

Nederlandse ervaringen met DBFMO contracten en veranderingen voor de architect.

De afgelopen 5 jaren zijn er vanuit de Overheid 5 projecten met DBFMO contracten opgestart. Het begon allemaal in de ministeriële periode van Minister Zalm van Financiën. Hij was samen met zijn Staatssecretaris Willem Vermeend, die inmiddels een groot propagandist van deze contracten is, van mening dat de leencapaciteit van zijn Ministerie een te comfortabele back-up was voor overheidsbestedingen. Tevens was hij van mening, als een ware liberaal, dat er meer initiatieven aan het bedrijfsleven overgelaten zouden moeten worden. Dus óók initiatieven waarvan in eerste instantie de Overheid degene zou moeten zijn om het initiatief te ontplooiën. In overleg met de Rijksgebouwendienst, de equivalent van uw Regie der Gebouwen, werd besloten om 5 pilot projecten te starten. De Staat, de Rijksgebouwendienst met een ministerie als klant, begon met Zalm's eigen ministerie.

De 5 pilot projecten zijn nu allemaal in een fase van realisatie dan wel gerealiseerd. Dus nu is het een mooi moment om het gehele proces en de uitkomsten te evalueren.

Hierbij zou ik als architect van één van de pilot projecten alvast de volgende stelling durven poneren:

“ Het huidige proces en de DBFMO contracten zijn geen garantie voor een hoogwaardige architectonische kwaliteit”.

Allereerst de vijf pilot projecten en hun uitkomsten:

- Ministerie van Financiën, 76.000 m² renovatie en deels uitbreiding, 25 jarig contract. Gewonnen door het consortium met Strukton / ISS / Meyer en Van Schooten architecten.



- Belastingdienst, Doetinchem, 8.000 m² nieuwbouw, 15 jarig contract met overnameplicht van het gebouw. Gewonnen door het consortium met Facilicom en Mass architecten.



- Informatie Beheer Groep en Belastingdienst, Groningen, 47.000 m² nieuwbouw met gebiedsontwikkeling, 25 jarig contract. Gewonnen door het consortium met Strukton / Ballast Nedam / ISS / UNStudios (Ben van Berkel).



- Detentiecentrum Rotterdam Airport, nieuwbouw 22.000 m², 25 jarig contract. Gewonnen door het consortium met Strukton / Ballast Nedam / ISS / EGM architecten.



- Kromhout kazerne, Utrecht, nieuwbouw met landschappelijke ontwikkeling, 70.000 m², 25 jarig contract. Gewonnen door het consortium met Strukton / Ballast Nedam / ISS / Meyer en Van Schooten architecten.



De oplettende kijker heeft het al opgemerkt:

4 van de 5 projecten zijn gewonnen door ISS als facilitair manager, een rendement van 80%.

4 van de 5 projecten zijn gewonnen door Strukton, een rendement van 80%.

2 van de 5 projecten zijn gewonnen door Meyer en Van Schooten architecten, een rendement van 100%, omdat dit bureau slechts bij twee van de vijf projecten was betrokken.

Na deze 5 pilot projecten, loopt op dit moment het Justitieel Complex Schiphol. Dit project van circa 40.000 m² betreft een rechtbank met 4 zittingzalen, waarvan 1 bijzonder beveiligd, een detentiecentrum, een uitzetcentrum, een aanmeldcentrum voor de IND, een huis van bewaring en enkele functies voor de Koninklijke Marechaussee. In voorbereiding zijn Penitentiaire Inrichtingen in Rotterdam en Zaanstad en het Nationaal Militair Museum in Soesterberg.

Al met al is het nogal een kleine markt gezien de looptijd. En de markt is inmiddels al zo klein geworden dat het aantal geïnteresseerde consortia drastisch afneemt.

Voor het Justitieel Complex Schiphol zijn nu slechts 2 consortia geselecteerd die aan alle eisen voldeden. Gevolg hiervan is een wankel evenwicht dat het proces en het verdere verloop van dit soort contracten kan verstoren.

Deze geringe belangstelling is onder andere het gevolg van de zeer hoge ontwikkelingskosten aan de zijde van de consortia. Er worden aan het einde van de Bidfase (BAFO, Bid And Final Offer) zeer gedetailleerde tekeningen en beschrijvingen door de Staat gevraagd. De tekeningen hebben het niveau van een definitief ontwerp dat voor 50 % gereed is en bevat delen die conform bestekstukken zijn uitgewerkt.

Een andere reden voor het gebrek aan belangstelling, is de huidige situatie ten aanzien van de financiële component van het contract. Banken zijn niet meer zo gretig als in het nabije verleden om alles wat maar langs komt te financieren. Hierbij komt ook nog dat de Staat, naast de ontwikkelingskosten die de marktpartijen moeten bekostigen, gehouden wordt aan een soort borgsom aan het einde van de BAFO fase.



Voor de gemiddelde DBFMO aanbesteding zijn de ontwikkelingskosten per consortium tussen de 2 en 3 miljoen euro. Deze kosten worden pas laat in het proces bij een mogelijke gunning terug verkregen, terwijl de Staat een ontwerpvergoeding geeft van 100.000,- tot 300.000,- euro. Dus maximaal 10 %.

$$NCW = X \left(1 + \frac{Y}{100} \right) N$$

Consortia schatten hun kansen qua gunning in door bij de in te schrijven Netto Contante Waarde (NCW) de ontwikkelingskosten te vermenigvuldigen met een risicofactor (BDR, Bid Development Return). Deze factor kan variëren van 2 (50 % kans) tot 5 (20 % kans). Bij de bepaling van die factor worden alle aanbestedingen van de leider van het consortium (de risicodrager) meegenomen. Conclusie is dat de Staat hoe dan ook de ontwikkelingskosten van alle consortia betaalt, en soms zelfs meer.

Om de consortia weer geïnteresseerd te krijgen, is tussen de Staat en onder andere Bouwend Nederland de discussie begonnen om, binnen de regelgeving van de EU, de ontwerpvergoeding te vergroten tot 2/3 van de ontwikkelingskosten. Tevens worden er wegen gezocht om de procesduur van circa een jaar in te korten en minder gedetailleerde gegevens te vragen.

Wat is de rol van een architect in een consortium en hoe is die rol gewijzigd ten opzichte van een traditioneel proces?

Allereerst zal de architect gevraagd moeten worden deel te nemen in een consortium.

De architect is niet, zoals het traditioneel gaat, in staat zichzelf te kandideren. Derhalve wordt de architect veelal gevraagd door de consortiumleider. Dit is vaak een bouwonderneming gezien het feit dat deze bereid is het risico (**want daar gaat het om!**) op zich te nemen. De consortiumleider zal ook bij de keuze van zijn architect risicomijdend gedrag vertonen. Dit komt mede door alle zware selectiecriteria die door de Staat worden gesteld. Tevens wil een consortium graag een architect hebben die het type opgave kent, die zich er bij voorkeur in heeft gespecialiseerd en er marktleider in is.

Over het algemeen zijn dit geen kleine architectenbureaus. Het zijn bureaus die een grote staat van dienst hebben, getalenteerde ontwerpers hebben die integraal werken en personele continuïteit kunnen leveren. DBFMO processen zijn geen processen voor beginnende architecten met een enorm ontwerp-potentieel en capaciteit.

Hoe goed ze ook mogen zijn; een consortium zal nooit, in een DBFMO proces, zijn goede geld steken in onervaren architecten ter wille van het voorkomen van verschraving van het architectuurklimaat.

Doordat de bouwonderneming de architect contracteert, verschuift het opdrachtgeverschap voor de architect van de overheid naar de uitvoerende partijen. Hierdoor verliest de architect zijn comfortabele positie als onafhankelijk adviseur en daarmee tevens het bijbehorende dualisme tussen ontwerpers en uitvoerders.

Architecten krijgen dus te maken met een opdrachtgever die veel meer kwantificeert en gezien de gunningcriteria, de EMVI (Economisch Meest Voordeligste Inschrijving), minder gevoelig is voor architectonische kwaliteit.

Deze EMVI varieert per project en is leidend in het verkrijgen van de opdracht. Dus niet het ontwerp, de ontwerpvisie, de stedenbouwkundige inpassing, de logistiek of de functionaliteit is van leidend belang. De EMVI bestaat namelijk uit twee delen; de NCW (Netto Contante Waarde) van het gebouw en diensten, en de kwaliteit van het geheel.

In Nederland worden over het algemeen voor beide criteria 100 punten toegekend, Dat wil zeggen dat er in principe maximaal 200 punten te verkrijgen zijn en dat de NCW even veel gewicht heeft als de kwaliteit. Er is dus op het eerste gezicht sprake van een gelijkwaardigheid.



De laagste NCW krijgt 100 punten. Afhankelijk van de afstand tot de laagste NCW krijgen de andere consortia puntenaftrek. Dit verschil aan punten is goed te maken door meer kwaliteit te bieden. Deze punten zijn te verkrijgen door niet goed juridisch toetsbare criteria. Wat is mooi en wat niet? Wat is een hoge ruimtelijke kwaliteit en wat een mindere? Vragen die zelfs problemen geven voor een vakjury.



Essentieel bij het geheel van de puntenverdelingen is toegekende waarde aan een kwaliteitspunt.

Stel: de waarde van een kwaliteitspunt is € 2 miljoen bij een geschatte NCW van € 95 miljoen.

Consortium A heeft de laagste NCW van € 100 miljoen, resultaat 100 punten.

Consortium B heeft een NCW van € 108 miljoen, resultaat 8/2 is 4 punten minder, 96 punten.

Consortium B zal dus minimaal 4 kwaliteitspunten meer moeten scoren en heeft daar dus netto contant een investeringsruimte van € 8 miljoen voor.

Bij het Detentiecentrum Rotterdam Airport was de waarde van een kwaliteitspunt € 140.000,-.

De geschatte NCW was € 95 miljoen.

Voorbeeld conform vorige inschrijvingen:

Consortium A heeft de laagste NCW van € 100 miljoen, resultaat 100 punten.

Consortium B heeft een NCW van € 108 miljoen, resultaat 8 miljoen/ 140.000 is 57 punten minder, 43 punten.

Consortium B zal dus een veel hogere herkenbare en juridisch onomstreden kwaliteit moeten bieden om de aanbesteding te kunnen winnen bij slechts een verschil van de NCW van 8%.

Dit is absoluut niet haalbaar!

Gevolg hiervan is dat bij de wetenschap van de waarde van een kwaliteitspunt, dit soort projecten vaak enkel op prijs worden gestuurd. Voor menig architect is dit een gruwel. Het heeft weinig te maken met de essentie van zijn vak.

Hoe wordt de kwaliteit vanuit de Staat gestuurd?

De Staat geeft een programma van eisen. Bij een DBFMO project heet dit een Output Specificatie (OS). Naast de beschrijving van de diensten, het ruimtelijke programma van eisen, de onderhoudscriteria, de financieringsvoorwaarden, alle denkbare NEN en DIN normen en kortingstabellen, wordt ook een architectonisch ambitie document bijgesloten.

Afhankelijk van het type DBFMO varieert de OS tussen de 3.000 en 5.000 pagina's. Het geheel is gevat in een soort website die het eenvoudig maakt verbanden te leggen en één en ander snel op te zoeken.

Het kost nogal wat voorbereidingstijd om deze informatie goed tot je te nemen en daar conclusies voor het ontwerp uit te destilleren. Hierbij moet er ook op gelet worden dat er veel eisen in staan die betrekking hebben op de duur van het traject. Veelal is dat 25 jaar. In de OS is dus vrijwel alles voor die 25 jaar beschreven.

(Ter illustratie: 25 jaar geleden had ik een Commodore 64 computer met een cassettebandje als geheugenopslag dat naast een eenvoudig spelletje alleen Wordperfect aankon.)



Deze informatie tot je nemen is niet de meest favoriete bezigheid van een architect die, gewoonlijk in een traditioneel model naast het ruimtelijke programma van eisen, vooral zijn informatie verkrijgt door gesprekken met zijn opdrachtgever.

Het ambitie document is voor het consortium en dus ook voor de architect één van de leidraden voor het ontwerp. Hierin staat beschreven wat de eisen zijn voor de fysieke verschijning, de ruimtelijke ambiance, de stedenbouwkundige eisen en een aanzet qua materiaalgebruik. Tevens worden er woorden in gebruikt als representatief, visueel comfort, functioneel, iconografisch en flexibel.

Deze begrippen zijn multi interpretabel en kunnen en zullen leiden tot veel gesprekstof. Daar waar de architect in het verleden met zijn opdrachtgever/gebruiker deze discussies voerde, zal hij dat nu moeten doen met de bouwer. Bij die discussies is het enige houvast de OS.

Echter, tijdens het proces bestaat ook de mogelijkheid gesprekken te voeren met de Staat in zijn rol als gebruiker. Gedurende de tijd voor BAFO, circa 9 maanden, is het mogelijk door de toepassing van de "concurrentie gerichte dialoog" met de gebruiker te spreken. In deze 9 maanden is er minimaal 4 tot maximaal 6 keer die gelegenheid. Daar waar je traditioneel 1x per 2 weken met je gebruiker spreekt, dus in die 9 maanden 18 keer, moet je het nu met 300 % minder doen.

Een ander groot verschil is dat de Staat niets mag zeggen in de vorm van oplossingen of te gedetailleerde informatie mag geven die jouw consortium een voordeel kan geven. De gesprekken zijn een juridisch bewijs en moet de transparantie van het proces en dus de Staat waarborgen tegen bevoordeling.



Een polariserend voorbeeld:

De Staat geeft aan het volgende te willen hebben: boterhambeleg, bruin van kleur, smeerbaar, gemaakt van een landbouwproduct wat in een potje zit.

Het consortium denkt Hazelnootpasta.



Helaas dit is het niet, want het is Pindakaas.



En vervolgens moet het consortium ervoor zorgen dat het een Pindakaas wordt die nog lekkerder smaakt dan wat de Staat voor ogen heeft!



Traditioneel maak je met de gebruiker het gebouw en zegt hij of zij wat gewenst is en wordt er direct op je voorstellen en de architectonische ambitie gereageerd. Als architect bespreek je de vraag van je opdrachtgever en adviseer je hem hoe een en ander ruimtelijk te vertalen is. Dit alles in de hoop en verwachting dat je gezamenlijk een afgewogen ontwerp realiseert.

Door deze vorm van communicatie, is het alleen mogelijk dat architecten met veel ervaring in het betreffende type gebouwen, deze processen doorlopen. Zij weten wat er speelt, waarom welke afwegingen gemaakt worden en kennen uit hun verleden de gebruiker beter dan de overige leden van het consortium.

Desalniettemin zal de consortiumleider aansturen op de criteria van de EMVI.

Gevoelswaarde en belevingswaarde betreffende de architectuur zijn moeilijk meetbare en juridisch verifieerbare begrippen en kunnen in deze processen maar moeilijk, zo niet onmogelijk opwegen tegen iets zo verifieerbaar en onomstreden als een NCW berekening.

Gevolg is dat de eisen in de OS nageleefd dienen te worden en vooral niets meer.

Minimum = Maximum

Meer kost geld. Geld is leidend. Risico's moeten worden vermeden. Innovaties alleen als die bewezen zijn.

Kortom DBFMO contracten zijn geen garantie voor een hoogwaardige architectonische kwaliteit!

Deze stelling is iets dat architecten zich moeten realiseren bij aanvang van een dergelijk proces. Maar nog meer zullen de opdrachtgevers en gebruikers zich dit moeten realiseren. Zeker gezien het feit dat in een DBFMO contract de diensten betrekkelijk eenvoudig te veranderen zijn maar het gebouw juist zeer moeilijk.

Ondanks deze stelling wil ik hierbij opmerken dat ik geen tegenstander van DBFMO contracten ben.

De voordelen van een integrale ontwerpbenadering, vooral als het gaat om de koppeling van investeringskosten aan exploitatiekosten en uitvoeringskosten en planning, zijn van dien aard en wezenlijk voor de ontwikkeling van de bouw in het algemeen, dat ze voorlopig nog opwegen tegen de nadelen.



Door middel van beter geformuleerde en onomstreden criteria ten aanzien van de architectonische waarborging, alsmede een gelijke verdeling tussen geld en kwaliteit, is het van belang dat opdrachtgevers, architecten, consortia, juristen en alle andere betrokkenen ervoor zorgen dat die voordelen niet verzanden in 'middle of the road' gebouwen. Zeker niet als het gaat om overheidsopdrachten.

De overheid heeft tenslotte een verantwoordelijkheid ten aanzien van de bevordering van goede en innovatieve architectuur.

februari 2009, ir. E.C. Fokkema