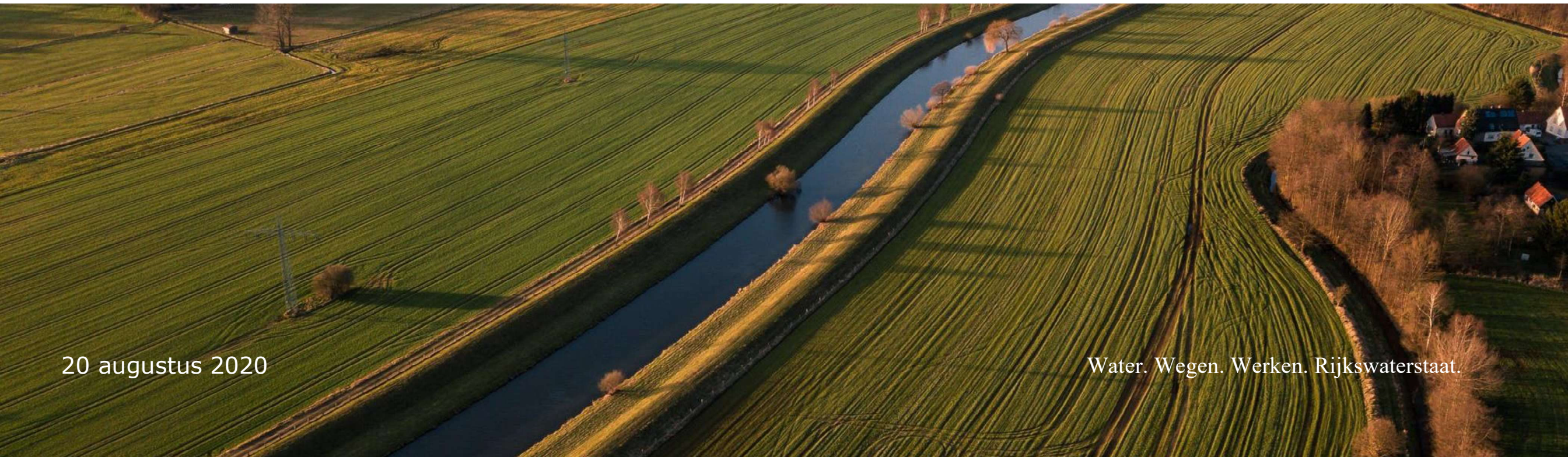




Rijkswaterstaat
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Eindrapportage

Naar een voorkeursvariant voor de organisatie van het DuboCalc stelsel



20 augustus 2020

Water. Wegen. Werken. Rijkswaterstaat.

Managementsamenvatting

Achtergrond

DuboCalc is een rekeninstrument dat in eigendom is van Rijkswaterstaat. Het is in 2003 ontwikkeld om berekeningen te kunnen maken van de milieu-impact van GWW-werken (grond-, weg- en waterbouw). Sinds 2010 werkt Rijkswaterstaat hierbij samen met de Stichting Bouwkwiteit (SBK) en sluiten de berekeningen aan op de *'Bepalingsmethode Milieuprestatie Gebouwen en GWW-werken'*. In deze Bepalingsmethode is vastgelegd hoe Levenscyclusanalyses (LCA's) opgesteld dienen te worden voor het berekenen van de MKI-waarde (milieukostenindicator-waarde) voor GWW-werken. Ook beheert SBK de Nationale Milieudatabase, waarin basisdata (categorie 3 data) voor MKI-waarden voor de bouwsector (B&U – burger- en utiliteitsbouw en GWW) wordt beheerd, en waarin brancheverenigingen en marktpartijen specifieke data van hun producten kunnen laten opnemen.

DuboCalc is de software, het rekeninstrument, waarin gebruikers op basis van de Bepalingsmethode en de Nationale Milieudatabase, MKI-berekeningen voor GWW-projecten kunnen maken. De gebruikers zijn projectteams van publieke GWW-opdrachtgevers en de marktpartijen die voor die opdrachtgevers werken. Rijkswaterstaat is eigenaar van DuboCalc; het beheer en onderhoud van de software is meerjarig uitbesteed. Op dit moment is Cenosco de opdrachtnemer van dit contract, met RHDHV als onderaannemer. Het huidige beheercontract van 5 jaar is recent verlengd met 1 jaar extra. Er is nog een optie tot verlengen met 1 jaar tot april 2022.

DuboCalc is op dit moment het enige rekeninstrument dat MKI-berekeningen maakt voor de GWW-sector. Voor de B&U-sector zijn meerdere private instrumenten (gratis) beschikbaar. Deze rekeninstrumenten resulteren in MPG-berekeningen: de milieuprestatieberekening gebouwen.

Aanleiding

Omdat het lopende beheercontract met de IT-dienstverlener zich in een aflopend stadium bevindt, is Rijkswaterstaat gestart met de analyse of zij een nieuwe aanbesteding wil starten voor een nieuw beheercontract voor DuboCalc, en zo ja hoe het contract en de aanbesteding vormgegeven dienen te worden.

Deze vraag speelt zich af in een tijd waarin het speelveld in verandering is:

- SBK verandert als organisatie en vormt zich in 2020 om tot de Stichting NMD;
- Het belang en gebruik van DuboCalc en het opstellen van MKI-berekeningen neemt toe als gevolg van versterking van beleid bij publieke opdrachtgevers op het sturen op duurzaamheid in aanbestedingen van GWW-projecten;
- De Green Deal Duurzaam GWW 2.0, waarbinnen DuboCalc onderdeel uitmaakt van de Aanpak Duurzaam GWW, loopt af in 2020;
- Het stelsel heeft een sterk raakvlak met Rijksbrede beleidsontwikkelingen op het gebied van klimaat en circulaire economie en activiteiten van bijvoorbeeld de Transitieagenda Circulaire Bouweconomie, CB'23 en andere platforms voor circulair bouwen;
- Bij Rijkswaterstaat en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) is begin 2020 de Strategie Klimaatneutrale en Circulaire Rijksinfrastructuur vastgesteld, waarbinnen het gebruik van MKI-berekeningen, zoals opgesteld door middel van DuboCalc, voor klimaatneutraal en circulair inkopen staat vastgelegd.

Meer informatie over de context en het speelveld in beschreven in hoofdstuk 1.

Omdat het speelveld in verandering is, is besloten om het onderzoek niet te beperken tot de vraag of en hoe de volgende beheerperiode voor DuboCalc georganiseerd dient te worden, maar om tegelijkertijd een analyse uit te voeren om de wensen op te halen ten aanzien van het stelsel waarin DuboCalc een plek heeft. Onder dit stelsel wordt verstaan:

- De samenwerking met SBK voor de Bepalingsmethode en de Nationale Milieudatabase (NMD), en daarbinnen het gebruik van het SBK-Toetsingsprotocol en de ontwikkeling en het beheer van de GWW-data in de NMD;
- De samenwerking in allerlei vormen tussen publieke opdrachtgevers en marktpartijen met betrekking tot het berekenen van MKI-waarden en het stelsel rondom DuboCalc;
- Het aanbieden van handleidingen, advies en cursussen voor het gebruik van DuboCalc / MKI-berekeningen in aanbestedingen.

Onderzoeksvragen

De twee onderzoeksvragen die Rijkswaterstaat samen met PwC in dit onderzoek beoogt te beantwoorden zijn:

Onderzoeksvragen:

1. Op welke wijze dient na afloop van het lopende contract met de IT-dienstverlener van DuboCalc het beheer van DuboCalc (of: het maken van MKI-berekeningen op basis van de Bepalingsmethode en de Nationale Milieudatabase) georganiseerd te worden?
2. Welke aanbevelingen hebben de betrokken partijen bij het onderzoek ten aanzien van het stelsel rondom DuboCalc, en welke rol dient de publieke sector de komende jaren hierin op zich te nemen?

Onderzoeksmethode

Om de bovenstaande vragen te beantwoorden, zijn diverse activiteiten uitgevoerd:

1. Er is een kick-off werksessie georganiseerd op 4 februari 2020 in de Week van de Circulaire Economie, bij Rijkswaterstaat in het LEF Center in Utrecht. Hier was een brede groep gebruikers van DuboCalc aanwezig en met de gebruikers is een eerste inventarisatie gedaan naar de voorkeur van hen naar verschillende organisatievormen. Ook is die dag een werksessie georganiseerd om verbeterideeën t.a.v. het stelsel op te halen.
2. Er is een schriftelijke enquête afgenomen onder een brede vertegenwoordiging van gebruikers en belanghebbenden rondom DuboCalc. Aan hen is een vragenlijst voorgelegd met vragen waar hun voorkeur naar uitgaat in de organisatie van het toekomstig beheer van DuboCalc en welke andere aanbevelingen zij hebben voor het stelsel als geheel.
3. Er zijn twee werksessies georganiseerd met een kleine groep genodigden, die systematisch de drie organisatievarianten hebben beoordeeld op basis van vier beoordelingscriteria (zie volgende paragraaf).
4. Het traject is begeleid door een klankbordgroep, met deelnemers van SBK en de ministeries BZK en I&W.

Meer informatie over de onderzoeksmethodiek en het stappenplan staat beschreven in hoofdstuk 2.

Beoordeling van drie organisatievarianten op basis van vier beoordelingscriteria

In de beoordeling van de organisatievarianten is gewerkt met vier beoordelingscriteria:

- A. Toekomstbestendigheid
- B. Kwaliteit
- C. Beheersbaarheid
- D. Toegankelijkheid

Deze vier beoordelingscriteria zijn nader toegelicht in paragraaf 3.2. In het onderzoek zijn de volgende drie organisatievarianten beoordeeld:

- 1. Publieke variant
- 2. Publiek-private variant
- 3. Private variant

Deze drie organisatievarianten en de huidige situatie zijn nader toegelicht in hoofdstuk 4.

Resultaat van de beoordeling

Het beoordelen is uitgevoerd door in twee werksessies met een groep van acht genodigden, onder leiding van PwC, de drie organisatievarianten systematisch te beoordelen op basis van de vier beoordelingscriteria. De scores in onderstaande tabel zijn het resultaat van deze beoordeling. De beoordeling dient gezien te worden als visie voor de gewenste voorkeursvariant voor de lange termijn.

	Publiek	Publiek - privaat	Privaat
Toekomstbestendigheid	++	+++	++
Kwaliteit	++	+++	++
Beheersbaarheid	+++	++	+
Toegankelijkheid	++	++	++

- +++ scoort goed op effect en inspanning
- ++ scoort matig op effect en inspanning
- + scoort laag op effect en inspanning

- **Toekomstbestendigheid:** alle organisatievarianten kunnen georganiseerd worden op een wijze waarop toekomstbestendigheid wordt geborgd. Zowel in de publieke als de private variant, kan de overheid (bijvoorbeeld Rijkswaterstaat) een langjarig contract wegzetten om DuboCalc te blijven aanbieden. Dit contract heeft dan wel een einddatum, waardoor toekomstbestendigheid op de lange termijn daar niet direct mee wordt geborgd. Dan zal weer een aanvullende inspanning nodig zijn. Het voordeel van de publiek-private variant is dat hiermee toekomstbestendigheid over een langere periode geborgd wordt: als de software door een private partij zelf is ontwikkeld, dan kan deze partij zolang als die wil de software blijven aanbieden. We kiezen er daarom voor om deze variant met +++ te beoordelen, met de blik op de lange termijn.
- **Kwaliteit:** in alle organisatievarianten wordt minimale kwaliteit geborgd. Voor alle rekeninstrumenten, ongeacht van wie die in eigendom zijn of hoe die worden gefinancierd, geldt dat de instrumenten moeten voldoen aan het kwaliteitssysteem van SBK. Alleen gevalideerde instrumenten mogen in aanbestedingen en projecten worden gebruikt. Er wordt echter meer potentie gezien voor hoge kwaliteit voor gebruikers in de publiek-private variant. In deze variant kunnen private partijen extra functionaliteiten aanbieden in hun rekeninstrumenten, waarmee ze toegevoegde waarde creëren voor een bepaalde groep gebruikers. De publiek-private variant krijgt daarom een beoordeling van +++.
- **Beheersbaarheid:** dit beoordelingscriterium leidt tot het meeste onderscheid in de beoordelingen. We constateren dat de publieke variant het best beheersbaar is, omdat deze variant de meeste flexibiliteit biedt in het aanpassen van DuboCalc als daar behoefte aan is, omdat publieke partijen een sterke regierol hebben in deze variant. De publiek-private variant is minder goed beheersbaar, omdat er dan afhankelijkheid is van private partijen of zij wensen kunnen of willen doorvoeren. Wel geldt nog steeds dat het kwaliteitssysteem van SBK de basis vormt en daarmee minimale kwaliteit garandeert. De private variant scoort het slechtste op beheersbaarheid, omdat in deze variant een groot pakket van werkzaamheden (bijv. ook data-ontwikkeling en cursussen) in één groot contract bij een private partij wordt gecontracteerd voor langere duur. Als er dan tussentijds veranderingen of wensen ontstaan, dan kost het relatief veel inspanning om die zaken aan te passen in het contract. Doordat het pakket van werkzaamheden groot is, is ook de contractbeheersing intensief, wat in combinatie met een dynamische omgeving waarin regelmatig zaken veranderen, onwenselijk is. Omdat de private variant voor dit beoordelingscriterium is beoordeeld met +, valt deze variant eigenlijk direct af als mogelijke organisatievariant.
- **Toegankelijkheid:** voor alle drie de organisatievarianten is beoordeeld dat toegankelijkheid in zekere mate goed georganiseerd kan worden. Voor de publiek-private variant zien we echter de meeste potentie in toegankelijkheid voor een bredere doelgroep. Waar DuboCalc nu vooral nog door een beperkte groep specialisten wordt gebruikt, zien we veel potentie in de kansen die private partijen kunnen bieden om de data uit de NMD te ontsluiten voor meer en nieuwe doelgroepen, en ook koppelingen te maken met internationale software en databases. Een nadeel van de publiek-private variant is wel dat het risico bestaat dat er alleen rekeninstrumenten met betaalde licenties beschikbaar komen, wat nadelig is voor de toegankelijkheid. De organisatievarianten scoren daarom vooralsnog gelijk.

Conclusie ten aanzien van het beheer van DuboCalc

In de beoordeling is de publiek-private variant het beste beoordeeld, als visie voor de lange termijn. De private variant scoort slecht op beheersbaarheid en valt daarom af. Het is de wens van de betrokken partijen die de beoordeling hebben uitgevoerd, mede op basis van de ontvangen enquêtes, om op termijn toe te werken naar een publiek-privaat stelsel, waarin door private partijen meerdere rekeninstrumenten en softwaretools worden aangeboden, die betrouwbaar en robuust zijn, waardoor de publieke sector zelf geen software meer hoeft te bezitten en beheren.

Echter, omdat er op korte termijn te weinig zekerheid is dat deze private instrumenten beschikbaar komen in een betrouwbare en robuuste setting, wordt voor de middellange termijn voorgesteld om DuboCalc nog een bepaalde periode te laten bestaan. Er zal regelmatig geëvalueerd worden, circa elke twee jaar, of er voldoende betrouwbare private instrumenten bestaan en of het eigendom en beheer van DuboCalc afgebouwd kan worden. Tegelijkertijd is het wenselijk op korte termijn te onderzoeken hoe private partijen gefaciliteerd en gestimuleerd kunnen worden om concurrerende private instrumenten voor de GWW-sector te ontwikkelen, waarmee toegewerkt wordt naar de wens om op lange termijn geen eigen rekeninstrument meer in beheer te hebben.

Er zal een marktconsultatie worden georganiseerd om in gesprek te gaan met een brede groep betrokkenen over de wijze waarop de volgende beheerperiode van DuboCalc het beste georganiseerd kan worden.

Marktconsultatie

Mogelijke vragen die we bij de marktconsultatie kunnen stellen zijn:

- Hoe kan Rijkswaterstaat ervoor zorgen dat bij of naast het beheer van DuboCalc de komende jaren optimaal gefaciliteerd en gestimuleerd wordt dat private instrumenten ontwikkeld worden als concurrent en opvolger van DuboCalc?
- Op welke manier zou het beheer en de ontwikkeling van DuboCalc in de komende jaren georganiseerd kunnen worden om de ontwikkeling van private instrumenten maximaal te stimuleren?
- Hoe kan RWS eraan bijdragen dat private instrumenten robuust en betrouwbaar zijn en de komende jaren goed beschikbaar zijn en blijven voor gebruikers?

De komende tijd zal de marktconsultatie worden voorbereid en zullen de bovenstaande vragen nader worden uitgewerkt en aangevuld.

Conclusies ten aanzien van de visie op het stelsel

In Appendix C is een samenvatting opgenomen van de visie op het stelsel vanuit het perspectief van de GWW-sector en de inzet van DuboCalc en MKI-berekeningen in aanbestedingen voor GWW-werken. Het komt erop neer dat de betrokken personen het belangrijk vinden om de komende jaren een stevige impuls te geven aan meerdere onderdelen van het stelsel, om de waarde van het stelsel als onderdeel van de transitie naar klimaatneutrale en circulaire projecten te vergroten. Omdat de conclusies in Appendix C nu nog voortkomen uit een beperkte groep betrokkenen van dit project, roepen we iedereen in de sector op om te reageren en aan te vullen.