

OPPS

Aanbestedingsstrategie ambtenarenhuisvesting gemeente Heerlen

26 juni 2015

OPPS

Kleyn Beek en Royen
2e Dorpsstraat 58
3701 AB Zeist
T 030 6 981 981
M 06 18 60 78 45
math.feijen@opps.nl
www.opps.nl

1. Inleiding

In dit document wordt een voorstel gedaan voor de aanbestedingsstrategie voor het project Ambtenarenhuisvesting gemeente Heerlen.

Het doel van de aanbestedingsstrategie is om binnen de gemeente overeenstemming te bereiken over de formulering van de markt vraag en de wijze van marktbenadering.

Belangrijke uitgangspunten voor de aanbesteding zijn dat de nieuwe huisvesting niet mag leiden tot toevoeging van meters aan de bestaande kantorenvoorraad in de stad, dat er sprake is van een duurzaam gebouw (energieneutraal) en dat de huisvesting voor ambtenaren binnen het door de gemeente gedefinieerde zoekgebied in het centrum van de stad wordt gerealiseerd. Tenslotte is de realisatietijd een belangrijke factor.

Deze aanbestedingsstrategie houdt rekening met deze verschillende organisatorische en inhoudelijke overwegingen. Deze overwegingen komen terug in het afwegingskader.

Onderzocht is op welke wijze de volgende aspecten de aanbestedingsstrategie beïnvloeden:

1. De locatiekeuze als selectie- dan wel gunningscriterium.
2. Energieneutraliteit als minimumeis of gunningscriterium.
3. Duurzaamheid als minimumeis én gunningscriterium.
4. Realisatieplanning als minimumeis én gunningscriterium.

Het opnemen van aspecten als gunningscriterium, dan wel selectiecriterium of minimumeis heeft budgettaire gevolgen. In de aanbestedingsstrategie zal met behulp van kengetallen in worden gegaan op deze gevolgen.

De Aanbestedingswet voorziet in verschillende procedures om een project aan te besteden. Daarnaast kunnen verschillende contractvormen worden toegepast. In de door ons te formuleren aanbestedingsstrategie zal in worden gegaan op de voor- en nadelen van deze verschillende aanbestedings- en contractvormen.

Leeswijzer

Hoofdstuk 3 bevat de managementsamenvatting van dit rapport.

Hierna volgen de inhoudelijke hoofdstukken. Ieder hoofdstuk bevat een achtergrond, een inhoudelijke uitwerking en een advies. Waar nodig is een theoretisch kader geschetst.

In hoofdstuk 4 wordt antwoord gegeven op de vraag hoe de uitvraag voor de ambtenarenhuisvesting het best in de markt kan worden gezet. Het project is daartoe geanalyseerd vanuit de hoofdlijnen van het aanbestedingsrecht. Aan de orde komt onder andere welke aspecten als selectie- of als gunningscriterium kunnen worden ingezet. Daarbij komt de locatiekeuze, duurzaamheid en de realisatieplanning aan de orde.

In hoofdstuk 5 wordt aandacht besteed aan de verschillende contractvormen en standaarden in de markt. Daarbij worden voor- en nadelen benoemd en komen de kansen en risico's aan de orde. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een advies met betrekking tot de meest geschikte contractvorm.

Afhankelijk van de te kiezen aanbestedings- en contractvorm wordt het project aanbesteed op basis van een outputspecificatie, een vraagspecificatie of een programma van eisen. Dit document heeft een directe relatie met de eerder genoemde minimumeisen, selectie- en gunningscriteria. In dat licht is het huidige door de raad goedgekeurde PvE beoordeeld op geschiktheid voor de voorgestelde contract- en aanbestedingsvorm. Tevens is onderzocht en vermeld welke beperkingen er aangetroffen zijn in het PvE ten aanzien van de locatiekeuze. De resultaten staan in hoofdstuk 6.

Duurzaamheid is een belangrijk thema van als het gaat om de realisatie van de ambtenarenhuisvesting. In hoofdstuk 7 wordt een overzicht gegeven van de verschillende methoden. Daarbij wordt geadviseerd omtrent de voor dit project toe te passen methode. Energieneutraliteit van het gebouw maar ook duurzaamheidscriteria en de relatie met Mijwater komen in dat hoofdstuk aan de orde.

Financiële haalbaarheid is een kritische voorwaarde voor een succesvolle aanbesteding van het project. Een succesvolle aanbesteding is echter niet alleen afhankelijk van geld. In deze aanbestedingsstrategie wordt in hoofdstuk 8 aandacht besteed aan mogelijke financieringsvormen. In dit hoofdstuk wordt tevens de uitkomst van de marginale budgettaire toets op basis van kengetallen meegenomen.

In het laatste inhoudelijke hoofdstuk 9 wordt aandacht besteed aan de doorlooptijd van de aanbesteding. De daarbij te doorlopen stappen worden in een mijlpaalplanning weergegeven.

Uit bovenstaande afwegingen volgt in hoofdstuk 10 een advies voor dit project.

In Bijlage 1 wordt de concurrentiegerichte dialoog schematisch weergegeven, zoals deze meestal door de grote aanbestedende diensten in Nederland wordt toegepast.

In Bijlage 2 staan enkele afwegingen en uitgangspunten ten aanzien van de (sloop van) kantorenvorraad.

2. Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	3
2.	Inhoudsopgave.....	5
3.	Managementsamenvatting	8
	Conclusies	8
4.	Marktbenadering	10
	4.1 Inleiding.....	10
	4.2 Scope van de aanbesteding.....	10
	4.3 Aanbestedingsprocedure	12
	Openbare procedure.....	13
	Niet-openbare procedure	14
	Concurrentiegericht dialog	14
	Best Value Procurement (BVP).....	15
	4.4 Gunningscriteria.....	17
	Eisen aan de gegadigden.....	17
	Eisen aan het plan.....	19
	4.5 Kansen en risico's aanbestedingsvorm	21
	4.6 Advies.....	21
5.	Contractvorm	22
	5.1 Inleiding.....	22
	5.2 Levenscyclus.....	23
	5.3 Contractvormen	23
	E&C- overeenkomst.....	23
	D&B- overeenkomst	24
	DBM- overeenkomst	24
	DBMO- overeenkomst.....	25
	DBFM/DBFMO-overeenkomst	26
	5.4 Kansen en risico's contractvorm	27
	5.5 Advies.....	27
6.	Programma van Eisen.....	29
	6.1 Plaats van het PvE in de aanbesteding.....	29
	6.2 Outputspecificatie / vraagspecificatie / programma van eisen.....	29
	6.3 Vraagspecificatie huisvesting gemeente Heerlen.....	29

6.4 Kansen en risico's PvE	30
6.5 Advies.....	31
7. Duurzaamheid.....	32
7.1 Inleiding duurzaamheidsafwegingen	32
7.2 Duurzaam inkopen	32
04 stel een maatschappelijk verantwoorde vraag op	33
06. Kies een passende inkoopmethodiek.....	34
07. Neem de kosten van de gehele levensduur mee in de prijsbeoordeling	35
7.3 Duurzaamheidsinstrumenten.....	35
EPG (EPC berekeningen).....	35
GPR.....	35
BREEAM-NL (in-use)	36
Energineutraliteit	37
Duurzame materialen (NIBE)	40
Overige methoden	40
7.4 Mijwater	41
7.5 Methode (instrument) of keurmerk	41
7.6 Kansen en risico's duurzaamheid	41
7.7 Advies.....	42
8. Financiering.....	43
8.1 Inleiding.....	43
8.2 Interne of externe financiering.....	43
8.3 Huur of koop.....	43
8.4 EPC 0,8, 0,4 of 0,0.....	44
8.5 Ontwerpvergoeding.....	45
8.6 Betaling.....	45
9. Planning	47
10. Advies.....	48
10.1 Marktbenadering	48
10.2 Contractvorm	48
10.3 Programma van Eisen.....	49
10.4 Duurzaamheid	49
10.5 Financieel	49
Bijlage 1 Concurrentiegerichte Dialoog.....	50
Bijlage 2 Memo sloop kantorenvorraad.....	51

3. Managementsamenvatting

Dit document bevat de weergave van een onderzoek dat de afgelopen weken met veel plezier is uitgevoerd door OPPS in samenwerking met ambtenaren van de gemeente Heerlen.

Doel van het onderzoek was het doen van een voorstel voor vaststellen van de aanbestedingsstrategie van de gemeente Heerlen voor de locatie en het gebouw voor de nieuwe ambtenarenhuisvesting.

Het onderzoek was breed van opzet en heeft zich vooral gericht op de aanbestedingsvorm, de contractvorm, het programma van eisen, duurzaamheid en financiering. Aspecten die aan bod zijn gekomen zijn daarnaast het kantorenbeleid, de locatiekeuze en de planning.

Uitgebreid is in document voor deze verschillende aspecten een theoretisch en praktisch kader geschetst dat vervolgens is vertaald naar de meest geschikte vorm voor de ambtenarenhuisvesting.

In deze managementsamenvatting staan de belangrijkste conclusies en adviezen uit dat uitgebreide onderzoek. Ieder hoofdstuk is afgesloten met zijn eigen advies en in Hoofdstuk 10 staan die adviezen nog eens op een rij.

Conclusies

Geadviseerd wordt de nieuwe ambtenarenhuisvesting van de gemeente Heerlen aan te besteden op basis van een DBMO (Design/Build/Maintain/Operate) overeenkomst met een looptijd van 15 jaar waarbij de O bestaat uit een energievolumegarantie en de UAV-GC als contractonderlegger dient.

Start een Europese aanbesteding in de vorm van een concurrentiegerichte dialoog waarbij in overleg met de aanbieders gewerkt wordt aan de beste oplossing op basis van duidelijke informatie van de gemeente Heerlen en het innovatief vermogen van de markt.

Vertaal daartoe het bestaande PvE naar een SMARTe vraagspecificatie welke gereed dient te zijn voor de gunningsfase en stel voor de start van de aanbestedingsfase een Ambitiedocument op.

Maak in de aanbesteding gebruik van GPR als breder wegingsinstrument voor duurzaamheid en stel voor energieneutraliteit extra budget ter beschikking of formuleer dat als ambitie boven de minimumeis van een EPC van 0,4. Zet het energiebudget in om het investeringstekort te verminderen.

Besluit tot het starten van de voorbereidingsfase voor deze Europese aanbesteding en streeft naar publicatie op of rond 1 oktober 2015.

4. Marktbenadering

4.1 Inleiding

De gemeente Heerlen is op zoek naar een nieuwe locatie om haar ambtenaren te huisvesten. Dat doel kan worden bereikt door vraag en aanbod op elkaar af te stemmen en daartoe de markt op de juiste wijze te benaderen. In dit hoofdstuk wordt geïnformeerd over de verschillende mogelijkheden om de markt te benaderen en wordt geadviseerd omtrent de te hanteren procedure.

De gemeente Heerlen hanteert een aantal uitgangspunten voor het project. Deze aspecten zijn mede bepalend voor het invullen van de te hanteren procedure en zullen dan ook in dit hoofdstuk aan de orde komen.

De uitgangspunten betreffen de volgende onderwerpen:

- locatie: de huisvesting wordt binnen het zoekgebied gerealiseerd;
- bestaande kantorenvorraad: de nieuwe huisvesting mag niet leiden tot toevoeging van meters aan de bestaande kantorenvorraad in de stad; bij voorkeur worden incourante kantoorgebouwen in het centrum van de stad vervangen door courante kantoorgebouwen;
- duurzaamheid: er moet sprake zijn van een duurzaam (energieneutraal) gebouw;
- realisatietijd: de inhuizing dient voor eind 2018 plaats te vinden.

Deze onderdelen zullen als eis aan het project of de partij, dan wel als selectie- of gunningscriterium worden gehanteerd. Het advies hieromtrent volgt in dit hoofdstuk.

4.2 Scope van de aanbesteding

De aanbesteding van de ambtenarenhuisvesting van de gemeente Heerlen betreft in hoofdzaak twee onderdelen, namelijk de keuze voor een locatie en de keuze voor het gebouw. De marktbenadering hiertoe kan op drie verschillende manieren plaatsvinden:

1. Een aanbodgerichte marktbenadering voor de locatie en een vraag gestuurde marktbenadering voor de aanpassingen aan het gebouw;
2. Een vraag gestuurde marktbenadering voor de locatie en een vraag gestuurde marktbenadering voor de aanpassingen aan het gebouw;
3. Een vraag gestuurde marktbenadering voor een locatie met daarop een voor de gemeente geschikt gemaakt gebouw.

In het eerste geval kiest de gemeente zelf de locatie, waarna de gemeente een aanbesteding opstart voor het aanpassen van het gebouw aan de wensen van de gemeente (zie afbeelding 1). Bij de tweede variant laat de gemeente de markt een locatie aanbieden, waarna de gemeente het best passende gebouw kiest (zie afbeelding 2). Nadat de locatie is gekozen, wordt een aanbesteding opgestart voor het aanpassen van het gebouw aan de wensen van de gemeente.

Bij deze eerste twee opties zijn de keuze voor de locatie en de keuze voor het gebouw dus twee losse procedures. Bij de derde optie is sprake van één procedure waarin zowel de locatie als het gebouw worden gekozen (zie afbeelding 3).

Het voordeel van een procedure in twee stappen is dat de gemeente zekerheid heeft dat de locatie de meest passende locatie is qua ligging. Bij variant 3 is die zekerheid er niet, aangezien daar de beste combinatie van gebouw en locatie wordt gekozen. De locatie van het gebouw kan bij variant 3 daarom minder optimaal zijn.

Een ander voordeel is dat voor één locatie meerdere plannen zullen worden aangeboden, omdat de tweede stap een procedure op zich is waarbij partijen zich kunnen aanmelden.

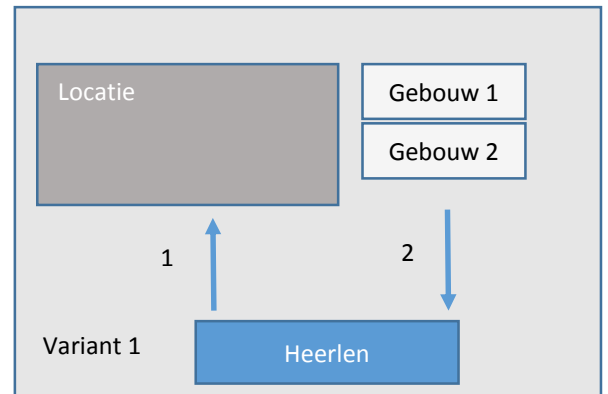
Een nadeel van optie 2 is dat twee procedures worden doorlopen, waardoor de aanbesteding meer tijd in beslag zal nemen. Daarnaast brengt het loskoppelen van de twee procedures in variant 1 en variant 2 als nadeel met zich mee dat door het loskoppelen van de locatiekeuze en het ontwerpplan het gebouw op de gekozen locatie uiteindelijk mogelijk niet kan voldoen aan de minimale eisen. Dat hangt samen met voortschrijdend inzicht. Bij het hergebruiken van een bestaand gebouw is dit risico groter dan bij nieuwbouw. Ook is na de eerste procedure nog niet bekend welke kosten aan het realiseren, dan wel het geschikt maken van de huisvesting gekoppeld zijn. Daardoor kan de aanbidding uiteindelijk financieel tegenvallen. Daarnaast is er na de locatiekeuze nog geen zekerheid omtrent de opleverdatum van het gebouw. Dat is pas zeker na de tweede aanbesteding voor het gereedmaken van de huisvesting.

Een ander nadeel, dat met name een rol speelt in het geval het gebouw niet wordt gekocht maar gehuurd, is dat conflicten kunnen optreden tussen de eigenaar van het gebouw en de partijen die daarin werkzaamheden willen uitvoeren.

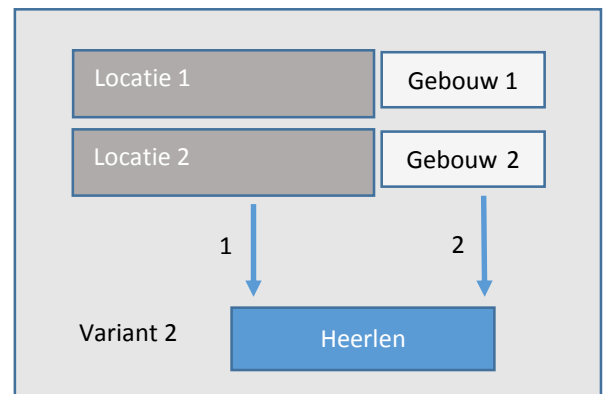
Bij de derde variant start de gemeente een aanbesteding waarbij in één keer een geschikt gebouw wordt aanbesteed. De vraag-gestuurde marktbenadering ziet in dat geval op een aanbod dat direct passend is aan eisen en wensen van de gemeente. Daarmee wordt het risico voorkomen dat eerst een locatie of gebouw wordt gekozen en het gebouw op de locatie uiteindelijk niet kan voldoen aan de minimale eisen. Er wordt dus direct gekozen voor een kwalitatief optimaal eindproduct. Het afstemmingsrisico ligt bij de marktpartij.

Deze derde optie geeft niet alleen de meeste zekerheid en garantie over het eindproduct, maar ook omtrent factoren als tijd en geld. De totale prijs voor het realiseren van de huisvesting is direct bij gunnen inzichtelijk.

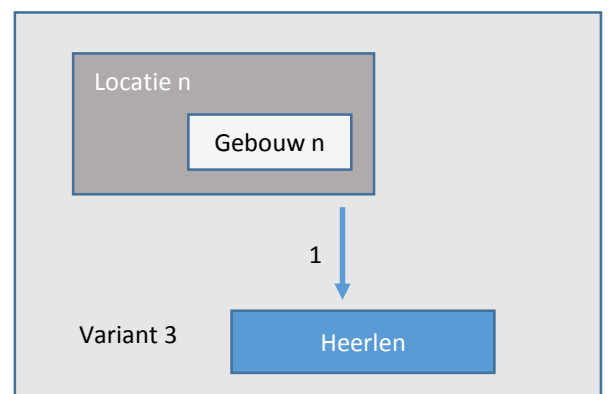
Een mogelijk nadeel van deze variant is dat vooraf eisen aan de huisvesting dienen te worden gesteld, zonder dat de directe context van de locatie en het gebouw (in het geval van renovatie) bekend is. Alle passende locaties in het zoekgebied komen namelijk in aanmerking. Door functioneel te specificeren kunnen de eisen oplossingsvrij worden toegepast en zijn ze flexibel inpasbaar in verschillende contexten (zie hiervoor ook hoofdstuk



Afbeelding 1.: Locatiekeuze aanbodgericht, gebouwkeuze vraaggestuurd.



Afbeelding 2.: Locatiekeuze vraaggestuurd, gebouwkeuze vraaggestuurd.



Afbeelding 3.: Locatiekeuze plus gebouwkeuze vraaggestuurd.

6). De voorbereiding van de aanbesteding zal in variant 3 waarschijnlijk meer tijd kosten, dan bij variant 1 en 2. De inschatting is dat dit ongeveer 2 maanden verschil uitmaakt.

Bij variant 1 en variant 2 bestaat een groter risico dat de aanbestedingsprocedure mislukt. Het risico ziet met name op de afstemming tussen gebouw en eisen, het overschrijden van de maximale prijs, het realiseren binnen de oplevertermijn en in het geval van huur conflictvorming met de eigenaar van het gebouw vanwege de werkzaamheden die partijen willen uitvoeren in het gebouw. Geadviseerd wordt daarom de aanbesteding uit te voeren zoals geschetst in variant 3.

4.3 Aanbestedingsprocedure

De mogelijke procedures die kunnen worden gevolgd om tot een geschikte huisvesting voor de gemeente Heerlen te komen, hangen samen met de van toepassing zijnde regelgeving. Daarbij zijn drie factoren van belang, namelijk de organisatie, het object van de aanbesteding en de te verwachten opdrachtsom.

De gemeente Heerlen is een aanbestedende dienst in de zin van de Aanbestedingswet 2012.¹ De gemeente is daarom aanbestedingsplichtig en dient de Europese en nationale aanbestedingsregels te volgen. Welke regels van toepassing zijn, hangt af van het object van de aanbesteding.

In principe bestaat het project uit twee onderdelen, namelijk de locatiekeuze en de keuze van het gebouw. De aankoop of huur van een bestaand gebouw (of braakliggende grond) is uitgezonderd van de toepassing van de Aanbestedingswet.² De gemeente hoeft daarvoor dus in beginsel geen aanbestedingsprocedure te volgen. De huur- of koopsom dient wel marktconform te zijn, zodat geen discussie kan ontstaan of de regels met betrekking tot staatssteun zijn overtreden.

Het (laten) uitvoeren van werkzaamheden op basis van de eisen en wensen van de gemeente valt wel onder de verplichtingen van de Aanbestedingswet.³ Voor de realisatie of renovatie van het gebouw geldt dus een aanbestedingsplicht. Dat betekent dat de gemeente op objectieve gronden moet kiezen voor het type aanbestedingsprocedure dat wordt gevolgd.⁴ Afhankelijk van de geraamde opdrachtsom voor werken (de realisatie of renovatie van het gebouw) dient wel of geen Europese aanbestedingsprocedure te worden gevolgd.⁵

Het drempelbedrag voor overheidsopdrachten op het gebied van werken is momenteel € 5.186.000.⁶ Boven dat bedrag moet verplicht worden gekozen voor een Europese aanbesteding. Onder het drempelbedrag is de aanbestedende dienst vrij om te kiezen voor een enkelvoudige of meervoudige onderhandse procedure of een nationale procedure. Daarbij dient het gemeentelijk aanbestedingsbeleid in acht te worden genomen.

¹ Art. 1.1 Aanbestedingswet 2012.

² Art. 2.24 sub b. Aanbestedingswet 2012.

³ Art. 1.1 Aanbestedingswet 2012.

⁴ Art. 1.4 lid 1 Aanbestedingswet 2012.

⁵ Art. 2.1 Aanbestedingswet 2012.

⁶ Verordening 1336/2013 13 december 2013 (Publicatieblad EU 14 december 2013, L 335/18).

Drempelbedragen (excl. BTW)				
Soort inkoop/ aanbesteding	Enkelvoudig onderhands	Meervoudig onderhands	Nationaal	Europees (conform Bao)
	1 offerte of meer	3 offertes of meer		
Soort opdracht				
Werk	< € 50.000,--	≥ € 50.000,-- en < € 400.000,--	≥ € 400.000,-- en < € 5.186.000,--*	≥ € 5.186.000,--*
Levering	< € 15.000,--	≥ € 15.000,-- en < € 100.000,--	≥ € 100.000,-- en < € 207.000,--*	≥ € 207.000,--*
2a Dienst	< € 15.000,--	≥ € 15.000,-- en < € 207.000,--*	n.v.t.	≥ € 207.000,--*
2b Dienst	< € 207.000,--*	n.v.t.	n.v.t.	≥ € 207.000,--*

Afbeelding 4.: Gemeentelijk aanbestedingsbeleid.

De omvang van de opdrachtsom hangt af van de bouwsom voor realisatie, dan wel van de ingrepen die worden gedaan bij eventuele renovatie. Dat staat verder los van de keuze voor aankoop of huur van een pand (of locatie). Zolang de locatie niet is gekozen, kan de te verwachten opdrachtsom niet worden bepaald. Er is dan namelijk nog niets bekend over de ingrepen die gaan plaatsvinden. De verwachting is dat de investeringen in het casco plus de investeringen in de afbouw plus eventuele extra duurzaamheidsmaatregelen het drempelbedrag van € 5.186.000 zullen overschrijden. Daarom wordt geadviseerd een Europese aanbesteding uit te schrijven.

Als standaard Europese procedure kan gekozen worden uit de openbare en niet-openbare procedure. Daarnaast zijn er nog bijzondere procedures, te weten de concurrentiegericht dialoog, de prijsvraag en de onderhandelingsprocedure met en zonder voorafgaande bekendmaking. Deze bijzondere procedures kunnen alleen onder bijzondere omstandigheden worden toegepast. Als een beroep wordt gedaan op een bijzondere omstandigheid, dan moet het bestaan van de omstandigheid kunnen worden aangetoond. De omstandigheden moeten het toepassen van de bijzondere procedure rechtvaardigen.

In de volgende paragraaf zijn de procedures beschreven die in aanmerking komen voor het project voor de realisatie van de ambtenarenhuisvesting van de gemeente Heerlen.

Openbare procedure

Bij de openbare procedure vindt de aanbesteding plaats in één ronde. De gehele markt is vrij om deel te nemen aan de procedure en een aanbieding in te dienen. Het voordeel daarvan is dat er een grote concurrentiedruk heerst op de inschrijvers.

Alle aanbiedingen worden tegelijkertijd beoordeeld op minimeisen en gunning vindt plaats op basis van het gekozen gunningscriterium. Het nadeel daarbij is dat mogelijk (te) veel aanbiedingen worden ingediend. Daardoor kunnen de transactiekosten voor de aanbestedende dienst aardig

oplopen. Andere nadelen die aan deze procedure kleven zijn onder meer dat onderhandelen niet is toegestaan en dat er weinig vrijheid bestaat om de procedure in te richten.

Met het toepassen van deze procedure op het betreffende project, zal door alle marktpartijen een volledig plan moeten worden uitgewerkt, waarbij de gemeente niet tussentijds de kwaliteit kan beoordelen en / of tussentijds kan bijsturen. Dat is niet gunstig vanwege de complexiteit van de opdracht. De totale transactiekosten zijn hoog omdat veel partijen een plan uitwerken, terwijl aan één partij de opdracht wordt gegund. De verhouding tussen de transactiekosten bij de marktpartij en de kans op het verkrijgen van de opdracht is ongunstig. Dat kan partijen er in beginsel al van weerhouden überhaupt deel te nemen aan de aanbesteding. Ook voor de gemeente zullen bij deze procedure de transactiekosten hoog zijn, aangezien relatief veel aanbiedingen volledig moeten worden getoetst op de minimale eisen die zijn gesteld aan het plan. De openbare procedure is daarom minder geschikt voor dit project.

Niet-openbare procedure

Bij de niet-openbare procedure vindt de aanbesteding plaats in twee ronden. De eerste ronde heeft betrekking op de bekwaamheid van de inschrijver, terwijl de tweede ronde betrekking heeft op de inschrijving zelf. Het voordeel daarvan is dat het aantal inschrijvers kan worden beperkt. De totale transactiekosten zijn daardoor voor zowel de gemeente als de aanbidders lager dan bij de openbare procedure, waarbij iedere deelnemer een uitgewerkt plan indient. Verder gelden bij de niet-openbare procedure ongeveer dezelfde voor- en nadelen als bij de openbare procedure. Er is concurrentiedruk bij de gegadigden, de communicatie is geformaliseerd en er is weinig vrijheid om de procedure in te richten.

Bij deze procedure, net als bij de openbare procedure, is het problematisch dat gegadigde en gemeente niet tussentijds kunnen beoordelen of het plan daadwerkelijk aansluit op de eisen en wensen van de gemeente. Het risico bestaat dat een suboptimaal plan wordt gekozen.

Concurrentiegerichte dialoog

De concurrentiegerichte dialoog is bedoeld voor complexe opdrachten.⁷ Een opdracht is complex indien het niet mogelijk is om vooraf de technische, financiële of juridische middelen te bepalen waarmee aan de behoefte of het doel kan worden tegemoet gekomen. Met behulp van deze aanbestedingsvorm kan de creativiteit van de markt optimaal worden benut om innovatieve oplossingen toe te passen.

De aanbesteding start met een selectieprocedure op basis waarvan minimaal drie gegadigde worden geselecteerd. Vervolgens wordt in één of meerdere ronden dialoog gevoerd met de geselecteerde gegadigden. Het gunnen van de opdracht geschiedt op basis van het EMVI gunningscriterium (economisch meest voordelige inschrijving).

Het project voor de realisatie van de ambtenarenhuisvesting van de gemeente Heerlen kan beschouwd worden als een complex project. Deze procedure is dus toepasbaar. Het voordeel van de concurrentiegerichte dialoog is dat de procedure de mogelijkheid biedt tot interactie tussen opdrachtgever en gegadigde om tot de best passende oplossing te komen. In de dialoog kunnen verschillende thema's besproken worden en daarnaast kunnen expertsessies worden ingezet om dieper in te gaan op specifieke onderwerpen. Daardoor kunnen gegadigden hun plan optimaal afstemmen op de eisen en wensen van de gemeente. Deze procedure kost meer tijd in de aanbesteding, maar uiteindelijk is de kans groot dat de gemeente uit meerdere optimale plannen kan kiezen.

⁷ Art. 2.28 lid 2 sub a Aanbestedingswet 2012.

De concurrentiegerichte dialoog vraagt van de aanbieders een grote inspanning. Gebruikelijk is dat zij een plan ontwikkelen dat globaal op een Voorlopig Ontwerp (VO) uitkomt. De ontwerpwerkzaamheden die worden gevraagd in combinatie met de inspanning die is gemoeid met de juridische, financiële en technische aspecten leidt tot hoge kosten en een kans van 33% om deze terug te verdienen in het project. Het is een ongeschreven regel dat de deelnemers aan de dialoog daarvoor een vergoeding ontvangen. Voor een project met deze omvang kan worden gedacht aan een vergoeding van € 50.000 a € 100.000 voor de partijen die de opdracht niet winnen maar wel een geldige inschrijving hebben gedaan.

De concurrentiegerichte dialoog vraagt ook van de gemeente Heerlen een extra inspanning. Het is een nieuw proces waar de gemeente geen ervaring mee heeft. Het staat voorop dat het voeren van de dialoog dient te geschieden door eigen mensen. Binnen de gemeente is voldoende inhoudelijke expertise aanwezig, maar schort het aan proceservaring. Die ervaring doet men op door te doen. Voorafgaand aan de dialoogronden kunnen de procesvaardigheden (aanbestedingsrechtelijk en onderhandelingsvaardigheden) worden getraind. Begeleiding door een ervaren partij is eveneens aan te raden. Die expertise is in voldoende concurrentie aanwezig op de markt.

Best Value Procurement (BVP)

Best Value is geen aanbestedingsprocedure, zoals de hierboven besproken procedures. Het is een manier van denken en werken. Daarbij moeten de aanbestedingsprincipes van transparantie, objectiviteit en non-discriminatie uiteraard worden toegepast.

Best Value Procurement (of BVP, in het Nederlands vrij vertaald met 'Prestatie-inkoop') is een inkoopmethodiek waarbij de inschrijvingen worden gewaardeerd volgens het principe dat de meeste waarde moet worden verkregen voor de laagste prijs. De methodiek is in het midden van de jaren negentig ontwikkeld door de Amerikaan Dean Kashiwagi van de Performance Based Studies Research Group van de Arizona State University.

Bij Best Value Procurement wordt het principe om veel eisen te stellen aan de inschrijvende partij losgelaten. De opdrachtgever schrijft veel minder standaarden en minimumeisen voor om de kwaliteit van de opdracht te garanderen. Hoe meer van deze standaarden worden gesteld, hoe minder ruimte er namelijk voor de inschrijvers over blijft om op een overheidsopdracht op kwaliteit het verschil te maken. Centraal in BVP staat de expertise van de opdrachtnemer en het transparant maken van de behaalde resultaten.

Het BVP proces

Het Best Value proces bestaat uit vier fasen: voorbereidingsfase, beoordelingsfase, concretiseringsfase en uitvoeringsfase.

Vorbereidingsfase

In de voorbereidingsfase moet de opdrachtgever zich laten opleiden in de methodologie en zich bekwalen in het herkennen van de expert en worden de projectdoelstellingen geformuleerd. De vraag is of de gemeente Heerlen deze inspanning wil doen voor dit project. Er zijn kosten en tijd mee gemoeid.

Beoordelingsfase

Na de voorbereidende fase start de beoordelingsfase. Het doel van de opdrachtgever is om de aanbieder te vinden met de beste combinatie van prijs en kwaliteit. Hierbij ligt de nadruk sterk op kwaliteit (minimaal 75 procent van de beoordeling) om zo prijsvechters buiten de deur te houden.

Prijs vormt dus een relatief kleine factor in de beoordeling. Veel meer waarde wordt gehecht aan het risicodossier, het kansendossier, de prestatie-onderbouwing en de interviews. Hierin laat de aanbieder zien hoe hij het project aanpakt, welke opdrachtgeversrisico's hij ziet en hoe hij daarmee omgaat, wat voor kansen hij ziet en hoe hij die benut en dat de sleutelfiguren het project goed doorgronden.

Bij het beoordelen van alle documenten speelt dominante informatie een belangrijke rol. Dat is harde informatie die geen ruimte laat voor onzekerheid. Hierin schuilt een nadeel van deze procedure. De aanbieders dienen aan te tonen dat zij in staat zijn specifieke risico's te beheersen en kansen te benutten. Dat doen ze aan hand van harde referenties. Niet alle partijen hebben ervaring met deze methode en lang niet alle bouwers hebben een opgebouwde database met deze dominante informatie. Bovendien kan veel tijd gemoeid zijn met het verifiëren van de informatie.

Vervolgens worden de sleutelfunctionarissen van de inschrijvers geïnterviewd. Het doel van de interviews is te verifiëren of de inschrijver zijn plan in de uitvoeringsfase ook kan waarmaken met de mensen die hij inzet. De interviews wegen het zwaarst van alle gunningcriteria. Nadat de beoogde opdrachtnemer geselecteerd is op basis van de gunningscriteria volgt de zogenaamde pre-award fase of concretiseringsfase. Het is contractueel lastig om de sleutelfiguren voor de uitvoeringsfase daadwerkelijk vast te leggen. Als een sleutelfiguur wegvalt door ziekte of verandering van werkring ligt het niet voor de hand de aanbesteding over te doen hoewel de gunning wel heeft plaatsgevonden op dat aspect.

Concretiseringsfase

In de concretiseringsfase werkt de beoogde opdrachtnemer zijn plan verder uit. Zo wordt een gedetailleerde planning opgesteld en worden de risico's en beheersmaatregelen verder uitgewerkt.

Het is belangrijk om te weten dat er in deze fase geen sprake is van onderhandeling of van een aanpassing van de originele aanbieding. Het gaat om het verder verduidelijken en concretiseren van de aanbieding. De opdrachtnemer laat in deze fase zien hoe de beloofde resultaten tijdens de uitvoering zichtbaar en meetbaar worden gemaakt. Mocht in deze fase blijken dat de beoogde opdrachtnemer niet aan de eisen voldoet, dan kan deze fase opnieuw worden doorlopen met de expert die de één-na-beste inschrijving heeft ingediend. Indien de concretiseringsfase naar tevredenheid verlopen is, volgt de gunning van het contract en de uitvoering ervan. De concretiseringsfase duurt langer dan de beoordelingsfase. Het opnieuw uitvoeren van deze fase met de "second best" is tijdrovend en kostenverhogend.

Uitvoeringsfase

In de uitvoeringsfase heeft de opdrachtnemer het project helemaal in het vizier doordat in de voorgaande fasen alles doordacht en doorgesproken is. In deze fase worden de prestaties van de opdrachtnemer en opdrachtgever gemeten.

- Er is een gedetailleerde planning.
- De risico's en de mogelijkheden om die risico's te beperken zijn helder gedefinieerd.
- De afbakening van het aanbod van de opdrachtnemer is scherp en duidelijk.
- De opdrachtnemer heeft een aantal kansen gesignaleerd en manieren uitgewerkt om die te benutten.
- Er zijn prestatie-indicatoren vastgesteld om de prestaties van zowel opdrachtnemer als van opdrachtgever te meten.

Wanneer is Best Value Procurement geschikt?

Of de Best Value aanpak succesvol kan worden toegepast voor een project hangt af van onder meer de complexiteit (voldoende opdrachtgeversrisico's waarop aanbieders zich kunnen onderscheiden) en de mate waarin functioneel kan worden uitgevraagd (hoe meer onderscheidend vermogen, hoe beter). Belangrijkste is dat de opdrachtgever bereid is om los te laten (minimaliseren toetsing en juiste houding en gedrag). De opdrachtnemer aan de andere kant moet bereid zijn om zijn vakmanschap te tonen en zijn prestaties transparant te maken.

Overig

Best Value kan worden toegepast bij zowel de openbare als de niet openbare procedures. Bij de toepassing van Best Value is het zaak om zowel de principes van Best Value als de aanbestedingsregels in stand te houden. Dit vraagt expertise van zowel de Best Value principes als van het aanbestedingsrecht. De vraag is hoe deze twee zich tot elkaar verhouden. Daarover is nog weinig jurisprudentie beschikbaar.

Begeleiding door een ervaren partij is aan te raden. Er is voldoende expertise in markt en er is concurrentie. De inspanning in opleiding en begeleiding zal ongeveer gelijk zijn als bij de concurrentiegerichte dialoog. Het verschil in ervaring en expertise is groot. De praktijk laat zien dat er verschillende invalshoeken en vormen van BVP bestaan. Anders dan de concurrentiegerichte dialoog is BVP geen gereguleerde methode uit het aanbestedingsrecht maar een werkwijze. De genoemde aspecten maken de selectie van de voor dit project geschikte adviseur lastiger.

4.4 Gunningscriteria

Om de beste prijs-kwaliteitverhouding te bereiken is marktwerking nodig. Op die manier kan optimaal in de inkoopbehoefte van de gemeente worden voorzien. Als gunningscriterium wordt normaliter EMVI (economisch meest voordelige inschrijving) gehanteerd. Daarnaast is het ook mogelijk om te gunnen op laagste prijs.

Door te gunnen op laagste prijs wordt een plan geselecteerd dat voldoet aan de minimale kwaliteit met daarbij de laagste prijs. Over het algemeen is dat alleen aan te raden wanneer de uitvraag eenduidig is en de aanbidding een standaard product is, waarbij geen grote verschillen in kwaliteit zullen voorkomen.

Omdat de te realiseren huisvesting geen eenduidig en standaard product is, dient de gemeente het EMVI gunningscriterium toe te passen. Daarmee selecteert de gemeente Heerlen het plan met de beste prijs-kwaliteitsverhouding. Hierbij wordt een minimum kwaliteit vastgesteld en worden aanvullend daarop wensen geuit op basis waarvan uiteindelijk de aanbiedingen wordt gewaardeerd. Het is daarbij van belang dat de verhouding tussen prijs en kwaliteit goed is, zodat partijen niet berekenend kunnen inschrijven. Ook is het mogelijk de prijs vast te zetten en alleen op kwaliteit te gunnen.

Bij de aanbesteding kan onderscheid gemaakt worden tussen eisen en wensen die worden gesteld aan de partij en eisen en wensen die worden gesteld aan het plan. Hieronder zullen beide besproken worden.

Eisen aan de gegadigden

Om voor de opdracht een geschikte partij te kunnen selecteren, dienen voorafgaand aan de aanbesteding uitsluitingsgronden, minimum geschiktheidseisen en selectiecriteria te worden

opgesteld. Daarmee worden gegadigden geselecteerd die in staat zijn de opdracht succesvol uit te voeren.

Uitsluitingsgronden

In de Aanbestedingswet zijn dwingende en facultatieve uitsluitingsgronden bepaald.⁸ De dwingende gronden zijn standaard van toepassing als het gaat om een aanbesteding waarop de Aanbestedingswet van toepassing is. Deze zien op de integriteit van partijen.

Voor de facultatieve uitsluitingsgronden kan een aanbestedende dienst zelf bepalen welke van deze uitsluitingsgronden van toepassing worden verklaard voor de aanbesteding. Ze zien vooral op de financiële situatie van partijen. Voor het invullen van de dwingende en facultatieve uitsluitingsgronden kan de standaard eigen verklaring worden gebruikt.

Naast de in de Aanbestedingswet opgenomen dwingende en facultatieve uitsluitingsgronden kan een aanbestedende dienst aanvullende uitsluitingsgronden van toepassing verklaren. Voorwaarde daarbij is dat de eis niet disproportioneel is.

Voor de ambtenarenhuisvesting van de gemeente Heerlen is bepaald dat de locatie binnen het vastgestelde zoekgebied moet liggen. Alle partijen die niet over een locatie binnen dat zoekgebied kunnen beschikken worden bij voorbaat uitgesloten. Het 'kunnen beschikken over', kan worden uitgelegd als het onomstootbaar vaststellen dat de gegadigde onvoorwaardelijk kan beschikken over het eigendom van de locatie vóór een bepaald moment, bijvoorbeeld voordat de aanbesteding wordt ingediend of voordat de definitieve gunningsbeslissing wordt genomen, etc. De overige overwegingen ten aanzien van het eigendom en de locatie zijn opgenomen in een separate memo welke als bijlage 2 is toegevoegd aan dit document.

Van belang is dat het zoekgebied op objectieve gronden is vastgesteld en de uitsluitingsgrond niet disproportioneel is ten opzicht van potentiële aanbieders die buiten het zoekgebied gevestigd zijn. In dit document wordt ervan uitgegaan dat het vaststellen van de grens van het zoekgebied op objectieve gronden heeft plaatsgevonden en door de gemeente volledig kan worden gemotiveerd.

Naast het uitgangspunt dat de locatie in het zoekgebied is gelegen, is ook vereist dat het totale vloeroppervlak groot genoeg is om de gemeentelijke organisatie te huisvesten. Daarbij is van belang dat in de het kantorenbeleid van de gemeente Heerlen wordt gesteld dat het niet is toegestaan kantooroppervlakte aan de bestaande kantoorvoorraad toe te voegen. Partijen die voor de door hun aangeboden locatie niet kunnen voldoen aan het kantorenbeleid van de gemeente Heerlen dienen te worden uitgesloten van de opdracht.

Door het opnemen van de twee hierboven genoemde uitsluitingsgronden is de markt in omvang beperkt, in die zin dat maar een beperkt aantal partijen in staat is om de opdracht uit te voeren. Overigens is het uitgangspunt dat het de gegadigde vrij staat om de locatie in te zetten voor nieuwbouw of verbouw. Bij verbouw wordt gebruik gemaakt van de bestaande voorraad, bij nieuwbouw wordt eenzelfde volume onttrokken aan de bestaande voorraad.

Minimumgeschiktheidseisen

Het is van belang dat de gemeente partijen selecteert die ook daadwerkelijk in staat zijn de opdracht uit te voeren. Daartoe worden voorafgaand aan de aanbesteding minimumgeschiktheidseisen opgesteld. De minimumgeschiktheidseisen hebben betrekking op de minimale technische bekwaamheid en/of minimale financiële draagkracht van de gegadigde.⁹ De eisen moeten

⁸ Art. 2.86 jo. Art. 2.87 Aanbestedingswet 2012.

⁹ Art. 2.90 e.v. Aanbestedingswet 2012.

proportioneel zijn, niet-discriminerend en verband houden met de opdracht. Het is bijvoorbeeld niet mogelijk om voor te schrijven dat een architecten uit de regio afkomstig moet zijn. Er kan wel rekening worden gehouden met lokale partijen, door ze niet op voorhand uit te sluiten door te hoge eisen te stellen aan de geschiktheid van partijen. Door lokale partijen niet op voorhand uit te sluiten kan een ongewenst politieke effect worden voorkomen.

Selectiecriteria

Selectiecriteria zien op een grotere bekwaamheid van de gegadigde dan de minimumgeschiktheidseisen die zijn gesteld. Bijvoorbeeld doordat die partij al soortgelijke projecten succesvol heeft uitgevoerd. Om dat aan te tonen dienen referentieprojecten te worden uitgevraagd. Voor de gemeente Heerlen kan gedacht worden aan selectiecriteria die zijn gebaseerd op ervaring met ontwerpen en bouwen van publieke functies, ervaring met projecten die ontworpen zijn voor 'het nieuwe werken', ervaring met projecten die zijn uitgevoerd via een geïntegreerd contract en eventueel ervaring met langdurige onderhoudscontracten indien meerjarig onderhoud onderdeel gaat uitmaken van de scope van het project.

Met behulp van selectiecriteria wordt een ranking aangebracht in de lijst met aangemelde partijen die voldoen aan de geschiktheidscriteria. Vervolgens wordt de lijst terug gebracht tot het vooraf bepaalde maximaal aantal deelnemers dat wordt toegelaten tot de gunningsprocedure. De meest geschikt bevonden partijen gaan door. Afhankelijk van de gekozen aanbestedingsprocedure worden 3 à 5 partijen geselecteerd.

De optie bestaat om in eerste instantie meer partijen te selecteren en in de gunningsfase verder te trechteren. Bij het project voor de ambtenarenhuisvesting van de gemeente Heerlen wordt verwacht dat een beperkt aantal partijen zich zal aanmelden voor de selectie, waardoor er geen reden is voor trechtering.

Eisen aan het plan

Het doel van de aanbestedingsprocedure is het kiezen van het plan dat het beste aansluit op de eisen en wensen die de gemeente Heerlen stelt aan de ambtenarenhuisvesting. Daartoe worden minimale eisen en gunningscriteria opgesteld. De minimale eisen bepalen welke plannen voor gunning in aanmerking komen. Aan de hand van de gunningscriteria wordt de meerwaarde beoordeeld en ontstaat een ranking in de aanbiedingen. Aan de partij met het plan dat bovenaan eindigt, kan de opdracht worden gegund.

Aan het type opgave is inherent dat de gegadigden en de gemeente gedurende het aanbestedingstraject over en weer vragen hebben. De gegadigden zullen van de gemeente willen horen of hun tussentijdse plan aansluit op de wensen van de gemeente. Daarnaast zal de gemeente willen weten welke oplossingen de gegadigden ontwerpen om aan te sluiten op de eisen en wensen van de gemeente. Deze interactie, in de vorm van een dialoog, is een sturingsmiddel om de plannen te optimaliseren. Daarnaast zal de gemeente hierdoor beter in staat zijn de uiteindelijke beoordeling van de inschrijvingen op minimeisen uit te voeren.

Naar verwachting zullen twee dialoogronden (in het geval van toepassing van een concurrentiegericht dialoog) voldoende zijn om bovenstaande effecten in voldoende mate te bereiken. Er is namelijk in dit geval een beperkte stedenbouwkundige context. De focus kan daarom liggen op thema's als functionele kwaliteit, architectuur, duurzaamheid, het bouwproces (tijdige oplevering), de financieel-juridische context en eventueel op meerjarig onderhoud.

Bij toepassing van BVP start hier de concretiseringsfase. Er is geen sprake meer van concurrentie maar de besprekingen vinden plaats met één gegadigde. Leidt de concretiseringsfase niet tot het gewenste resultaat dan wordt deze fase opnieuw opgestart met de nummer twee in de ranking.

Minimale eisen

In de vraagspecificatie (of programma van eisen of outputspecificatie) stelt de gemeente Heerlen vast wat de minimale eisen zijn aan het project. De aanbiedingen moeten aan die eisen voldoen. (Het advies met betrekking tot de vraagspecificatie volgt in hoofdstuk 5.) Normaliter bevat de vraagspecificatie grofweg eisen omtrent ruimten, voorzieningen, duurzaamheid en comfort. Voor de gemeente Heerlen zullen naar verwachting onder andere minimale eisen worden gesteld aan het vloeroppervlak van het gebouw, de grootte van verdiepingvloeren, de invulling van het kantoorconcept, duurzaamheidsaspecten en de uitvoeringsprocedure (bouwtijd, overlast, etc.). Specifiek dient aandacht te worden besteed aan bijzondere uitvoeringsvoorwaarden, zoals bijvoorbeeld *social return on investment* of maatschappelijk verantwoord inkopen. Geadviseerd wordt om functioneel te specificeren (zie tevens hoofdstuk 6). Op die wijze wordt de expertise vanuit de markt optimaal benut en zijn de eisen meer flexibel toepasbaar in verschillende uitgangssituaties (bijvoorbeeld nieuwbouw *versus* renovatie). Technisch specificeren wordt voornamelijk toegepast bij het gunnen op prijs.

De eisen in de vraagspecificatie moeten rechtstreeks verband hebben met de opdracht. Daarnaast moeten ze transparant zijn, proportioneel, non-discriminatoir en niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel zijn. Gedurende het aanbestedingsproces mogen de specificaties niet wezenlijk wijzigen. Wel is het mogelijk binnen de kaders eisen te verduidelijken.

Van belang is dat enerzijds de gemeente in staat is de plannen te toetsen aan de eisen, maar anderzijds ook dat de gegadigden de aard en de omvang van de opdracht in kaart kunnen brengen.

Gunningscriteria

Met behulp van gunningscriteria wordt de meerwaarde van de plannen ten opzicht van de minimale eisen beoordeeld. Partijen kunnen punten scoren door extra kwaliteit toe te voegen aan het plan op vastgestelde onderdelen. Een weegfactor per onderdeel wordt toegekend om onderscheid te maken in het belang van de verschillende onderdelen ten opzichte van elkaar. Om voor het project de beste prijs-kwaliteitverhouding te bereiken, worden de prijs en de kwaliteit per aanbidding tegen elkaar afgezet en ontstaat een ranking van de inschrijvingen. Aan de economisch meest voordelige inschrijving kan de opdracht vervolgens worden gegund.

De gemeente Heerlen zal voor de aanbesteding dienen te bepalen op welke onderdelen ze meerwaarde wenst. Op basis daarvan worden de gunningscriteria opgesteld. Deze criteria moeten objectief, transparant en proportioneel zijn geformuleerd en mogen niet discriminerend zijn. Het is de bedoeling dat de aanbestedende dienst de aanbiedingen op objectieve wijze kan beoordelen op basis van de geformuleerde gunningscriteria.

Gelet op de uitgangspunten van het project van de ambtenarenhuisvesting van de gemeente Heerlen kan gedacht worden aan gunningscriteria op het gebied van duurzaamheid en energieneutraliteit en planning. Daarbij worden inschrijvers bijvoorbeeld beloond wanneer zij beter scoren op de duurzaamheidsladder of wanneer ze het project eerder opleveren. Andere mogelijke gunningscriteria zijn de omvang van de sloopopgave en de locatie daarvan, architectonische uitstraling, functionaliteit en bereikbaarheid.

4.5 Kansen en risico's aanbestedingsvorm

Kansen

De grootste kans die een concurrentiegerichte dialoog biedt is de kans op een gezonde, duurzame en aangename werkomgeving. De dialoog biedt de mogelijkheid om verschillende plannen op hun eigen merites te beoordelen en naar een hoger plan te brengen. Hiervoor is openheid van beide partijen nodig.

Een goed geformuleerd gunningscriterium leidt tot focus van de aanbieders op dat wat de gemeente Heerlen echt belangrijk vindt in dit project.

Risico's

De concurrentiegerichte dialoog is lang en vraagt om aandacht, expertise en het liefst ervaring. Een slecht gevoerde dialoog kan ook op het laatste moment nog leiden tot het afhaken van partijen, hetgeen tot gevolg kan hebben dat een kostbare en tijdrovende procedure alsnog tot niets leidt.

Daarnaast kan een slecht geformuleerd gunningscriterium leiden tot onevenwichtige aanbiedingen of onvoldoende onderscheidend vermogen tussen partijen.

4.6 Advies

De gemeente Heerlen wordt geadviseerd om de locatiekeuze en de realisatie, dan wel renovatie van het gebouw in één keer aan te besteden. Op die wijze ontstaat een situatie waarbij locatie en plan op elkaar zijn afgestemd. De marktpartij is daar verantwoordelijk voor. Het komt ten goede aan de integrale kwaliteit van het plan. Daarnaast zijn de haalbaarheid van het plan, de kosten en realisatietijd factoren die direct bij gunnen bekend zijn.

De aanbestedingsprocedure waarmee dit resultaat het best kan worden bereikt is een Europese aanbesteding volgens een concurrentiegerichte dialoog. Met behulp van de dialoog kunnen de plannen van de gegadigden optimaal worden afgestemd op de eisen en wensen van de gemeente.

Dit project is minder geschikt voor BVP, aangezien de te verwachten oplossingen locatieafhankelijk zijn. Daarmee wordt het lastiger om objectief te beoordelen of de aanbieders beter of slechter in staat zijn risico's te beheersen en kansen te benutten. De risico's en kansen zijn immers locatieafhankelijk. BVP zou ertoe kunnen leiden dat een heel goede partij met een mindere locatie toch als winnaar eindigt.

5. Contractvorm

5.1 Inleiding

In de bouw worden verschillende soorten contractmodellen toegepast. De modellen onderscheiden zich van elkaar op het gebied van de invloed die de opdrachtgever heeft op de uitwerking van de opdracht de daarmee samenhangende risico's en aansprakelijkheden. De verschillende contractmodellen worden in dit hoofdstuk toegelicht.

Onderscheid kan worden gemaakt tussen de volgende modellen:

- Het traditionele model
 - Het traditionele model: scheiding ontwerp, uitvoering en exploitatie.
 - Het bouwteam: aannemer neemt in ontwerpfase al deel aan ontwerpteam
- Het geïntegreerde model: Ontwerp en uitvoering bij één partij.
 - E&C
 - D&B
 - Turn-key
- Het life-cycle model: ontwerp, bouw en exploitatie (langere looptijd)
 - DBM
 - DBMO
 - DBFM / DBFMO
- De alliantievorm: opdrachtgever en opdrachtnemer starten samenwerkingsorganisatie.

Het traditionele model ligt niet voor de hand aangezien het een bestaand gebouw in eigendom van een derde betreft. De gemeente zou in dat geval (i) eerst een gebouw in de huidige staat moeten kopen, (ii) een zogenaamde nul-opname moeten doen, (iii) vervolgens een ontwerper aan het werk moeten zetten en dan (iv) een uitvoerder met de bouwwerken moeten belasten. Daarmee worden erg veel risico's overgenomen die ook nog eens lastig beheersbaar zijn. Het bouwteammodel vermindert alleen het afstemmingsrisico tussen (iii) en (iv).

Het ligt daarom voor de hand om een gereed product te verwerven. Daarmee komen de geïntegreerde modellen in beeld. Aangezien duurzaamheid een belangrijk thema in dit project is en omdat duurzaamheid het best gemeten en beoordeeld kan worden gedurende de levenscyclus van een product is in dit hoofdstuk ook uitvoerig ingegaan op de contractvormen die de levenscyclus als basis hebben.

5.2 Levenscyclus

De levenscyclus van een willekeurig (nieuwbouw)project bestaat uit een aantal fasen:

1. Initiatiefase: het project wordt in grote lijnen gedefinieerd en er wordt nagedacht over hoe zal worden aanbesteed en op welke wijze samengewerkt wordt met de markt.
2. Ontwerpfase (Design): het daadwerkelijk vormgeven van het project en de buitenruimte.
3. Realisatiefase (Construct of Build): het realiseren van de bouw en/of het herontwikkelen van de oudbouw.
4. Financiering (Finance): het financieren van het project; dit kan zowel door de opdrachtgever als door de opdrachtnemer gebeuren.
5. Onderhoud (Maintain): deze fase start na oplevering van het project; het gaat om zowel preventief als correctief onderhoud.
6. Exploitatie (Operate): het exploiteren van de bouwwerken.

Bij uitbesteding aan de markt in de breedste zin spreekt men van een integrale DBFMO-overeenkomst die gesloten wordt met de marktpartij. Indien ook de financiering door de markt wordt verzorgd, wordt niet gewerkt met een aanneemsom maar met een beschikbaarheidsvergoeding. Deze financiering kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Het is niet altijd een simpele kwestie van of/of.

Als onderdeel van de aanbestedingsstrategie wordt door de gemeente een keuze gemaakt voor wat betreft de contractvorm. De te hanteren contractvorm is allereerst afhankelijk van de keuze die de gemeente maakt voor het al dan niet in eigen beheer / regie uitvoeren van onderdelen van de levenscyclus. Het uitgangspunt dat in dit document is gehanteerd:

- Design (Ontwerp): uitbesteden
- Build (Realisatie): uitbesteden
- Finance (Financiering): eigen beheer
- Maintain (Onderhoud): nader invullen
- Operate (Exploitatie): eigen beheer, mogelijk energie nader invullen

In de volgende paragraaf volgt een nader overzicht van de voor- en nadelen van het al dan niet integreren van onderdelen van de levenscyclus in het contract.

5.3 Contractvormen

E&C- overeenkomst

Voordelen:

- Profiteren van innovatief vermogen van de markt (met name techniek).
- Gering afstemmingsrisico ontwerp (in de regel wordt voorgeschreven dat architect wordt betrokken bij DO/UO).
- Opdrachtgever heeft veel invloed op ontwerp.

Nadelen:

- De gemeente neemt ontwerpverantwoordelijkheid voor een bestaande bouw.
- Opdrachtgever is verantwoordelijk voor afstemming ontwerper / bouwer.
- In aanbesteding verschil in kwaliteit lastig te beoordelen, focus vaak op prijs.

De gemeente Heerlen heeft er niet voor gekozen om als opdrachtgever met een daartoe ingehuurd architect en een team van adviseurs het project zelf te ontwerpen en tot en met een bestek zelf uit te

werken. De verklaring daarvoor is dat de gemeente Heerlen gebruik wil maken van bestaand vastgoed. Dan is het onlogisch en onnodig complex om eerst zelf het ontwerprisico te nemen en vervolgens het bouwrisico bij een marktpartij te leggen. De marktpartij krijgt dan niet alleen te maken met een ontwerp maar ook met een bestaande bouw, een combinatie die risicoverhoging tot gevolg heeft.

D&B- overeenkomst

Voordelen:

- Profiteren van innovatief vermogen van de markt.
- Verkorten bouwtijd.
- Geen afstemmingsrisico (ontwerprisico en bouwrisico) bij opdrachtgever.

Nadelen:

- Opdrachtgever heeft minder directe invloed op ontwerp.
- De onderhoudstoestand van een bestaand gebouw kan diffuus zijn. In de exploitatieperiode zou dat tot hogere kosten voor de gemeente Heerlen kunnen leiden.

De gemeente Heerlen wil de managementrol van het project bij een marktpartij beleggen. Dit betekent onder meer dat tijdens de aanbesteding en ook daarna diverse technische, juridische en financiële voorwaarden nader moeten worden uitgewerkt. Hiervoor is de creativiteit en de deskundigheid van marktpartijen nodig die ervaring hebben met vergelijkbare complexe projecten. De gemeente Heerlen heeft in dit model nadrukkelijk wel de taak om in overleg met de marktpartijen de eisen en wensen optimaal af te stemmen op de mogelijkheden.

DBM- overeenkomst

Voordelen:

- Als bij D&B
- Bevordert de kwaliteit, omdat onderhoudsaspecten meegewogen worden in de ontwerp- en bouwfase.
- De gemeente Heerlen kan zich richten op eigen kernactiviteiten.
- Reductie bouw- en faalkosten door betere risicobeheersing door marktpartijen.
- Van betaling naar prestatie (waardering resultaat).
- Duurzamer gebouw (focus op life cycle).

Nadelen:

- Langere looptijd van de overeenkomst.
- Hierdoor hoger financieel commitment.
- Inrichten nieuw beheersmodel.

De gemeente Heerlen heeft geen ervaring met integrale contractvormen en haar beheersmodel op vastgoed is ingericht op relatief kortlopende onderhoudscontracten. Het vergt daarom wel iets van de organisatie om over te stappen op langdurige contracten. De aard van de interne werkzaamheden verschuift van operationeel (toezichhoudend) naar tactisch (contractmanagement). Dat kan formatieve wijzigingen tot gevolg hebben. Aangezien de gemeente Heerlen op dit gebied al een regiegerichte organisatie is, lijkt dat effect op de organisatie op voorhand beperkt. De gemeente dient wel te investeren in opleiding voor contractmanagement, aangezien die functie nu niet lijkt te bestaan.

Door het maintaindeel mee te nemen in de contractvorm wordt de eerste stap in het levenscyclusdenken genomen. Door de marktpartij verantwoordelijk te maken voor het onderhoud kunnen andere investeringsbeslissingen worden genomen. De economische noodzaak om te

investeren in bijvoorbeeld een hoogwaardige technische installatie is groter wanneer de verantwoordelijkheid voor de instandhouding van die installatie bij diezelfde partij ligt. Een garantieperiode heeft weliswaar een vergelijkbaar effect, maar daarmee is bijvoorbeeld de toegankelijkheid tot de installatie voor preventief onderhoud niet afgedekt.

Bovendien heeft de keuze voor een installatie een groot effect op de energiebehoefte c.q. het energieverbruik. Een nadere uitwerking hiervan volgt in de paragraaf DBMO.

Het meenemen van het maintaindeel vraagt om samenvoeging van budgetten. Dat kan bij een gemeente soms administratief lastig zijn. Met name aan de communicatie met de financiële afdeling en met het college / de raad dient daar aandacht aan geschonken te worden.

Verrekening van het maintaindeel met de marktpartij kan op verschillende manieren. Deze zijn hieronder kort beschreven:

- UAV-GC: Net als voor het bouwdeel worden termijnbetalingen afgesproken voor het uit te voeren onderhoud.
- DBM: Er wordt een *maintenance-reserve account* gevormd (een soort derdenrekening) waarmee de onderhoudswerkzaamheden prestatieafhankelijk worden afgerekend.
- DBFM: Via de beschikbaarheidsvergoeding worden alle kosten periodiek betaald. Er is geen uitsplitsing voor het maintaindeel. Het presteren van het gebouw als geheel is voorwaarde voor betaling.

Voor maintain wordt gezien de technische levensduur van installaties een minimumcontractperiode van 15 jaar aangeraden. Afhankelijk van de toekomstplannen met het pand en het gewenste conditieniveau bij afloop van de contractperiode kan deze ook enkele jaren langer (of korter) zijn. Dit dient nader onderzocht te worden.

DBMO- overeenkomst

Alle voordelen en nadelen van een DBM zijn van toepassing.

De belangrijke Operate aspecten zijn qua financiële omvang in de regel energie, schoonmaak, beveiliging en catering. In de keuze voor de demarcatie ten aanzien van de operate aspecten wordt vaak gekeken naar de gebouw gerelateerde facilitaire diensten. Dat zijn energie, schoonmaak, beveiliging, reststoffenmanagement, groenvoorziening en risicopreventie (gladheid/legionella). In de meeste DBMO projecten is daarnaast de zogenaamde handyman of hand- en spandiensten onderdeel van de discussie over de scope.

Deze toe te passen demarcatie is vooral organisatie-afhankelijk. Iedere opdrachtgever is anders georganiseerd, heeft een ander primair proces en heeft een eigen visie op het uitvoeren van niet-kerntaken. Er is dus geen recept voor de ideale demarcatie. De afweging kan daarnaast ook van financiële aard zijn of is gelegen in een (re)organisatiedoelstelling.

Voor de gemeente Heerlen is in het kader van dit document geen onderzoek verricht naar de wenselijkheid van het toevoegen van operate-elementen. Uitgangspunt is dat de Operate geen deel uitmaakt van de scope. Toch zou de operate benadering interessant kunnen zijn voor in ieder geval twee elementen, te weten (i) onderhoud (maintain) en (ii) duurzaamheid. Dit vanuit theorie en praktijkervaring. Hieronder worden beiden besproken.

Maintain

In het kader van het onderhoud (maar in feite ook van het ontwerp en de exploitatie) is het een overweging om de fysieke elementen van het beveiligingssysteem onder te brengen bij de marktpartij. De plaatsing van kaartlezers, tourniquets, camera's en bijbehorende aansluiting is nauw verbonden met het gebouw(ontwerp) en het onderhoud dat daaraan gepleegd dient te worden. In dat kader verdient het aanbeveling om deze componenten van de dienst beveiliging wel in de scope van het project te zetten. De argumentatie dat de organisatorische en fysieke component nauw met elkaar verbonden zijn leidt ertoe dat de dienst vaak in zijn geheel wel of niet aan de markt wordt overgelaten. Er zijn echter voorbeelden waarbij de scheiding in de organisatorische en fysieke maatregelen wel in de overeenkomst is geregeld.

Duurzaamheid

Bij het onderdeel maintain is al kort aangeduid dat de keuze van de installatie de eerste stap in het levenscyclus denken is. Die installatie is vanzelf ook van belang voor het energieverbruik en mogelijk ook voor de energieopwekking. Feit is dat de installatie bepalend is voor duurzaamheid. Het maakt daarbij niet uit of het gaat om energieneutraliteit of dat op een andere wijze duurzaamheid wordt gemeten. Zie hiervoor het hoofdstuk duurzaamheid.

Dezelfde redenering zoals die is gevolgd bij maintain geldt ook op het gebied van energie / duurzaamheid. Door de verantwoordelijkheid voor zowel de input (de installatie) als de output (energieverbruik) in één hand te leggen wordt de afweging een gewogen economische beslissing. Het ligt voor de hand om die afweging te leggen bij die partij die daar de meeste ervaring mee heeft. De marktpartijen zijn deskundiger en innovatiever en kunnen die beslissing beter nemen. Zelfs het onderhoud (bijvoorbeeld de frequentie) kan het energieverbruik beïnvloeden.

In de overeenkomst dient wel het risico van het energieverbruik goed verdeeld te worden. De verantwoordelijkheid wordt in de regel verdeeld aan de hand van een energievolumegarantie. In die garantie wordt het volume verdeeld in een gebouwgebonden deel (voor de marktpartij) en een gebruikersdeel (voor de opdrachtgever). Het prijsrisico wordt gedragen door de opdrachtgever, bijvoorbeeld door het toepassen van een index. Het langjarig beprijzen van een prijsrisico zou namelijk inefficiënt zijn, omdat dit tot een hoge risico-opslag zal leiden.

DBFM/DBFMO-overeenkomst

Alle voordelen en nadelen van een DBM(O) zijn van toepassing.

De met deze contractvorm samenhangende financieringsaspecten zijn opgenomen in hoofdstuk 8 Financiering. In de nu volgende paragraaf is beschreven welk effect de contractvorm op de besturing heeft.

Als het project gefinancierd wordt door de markt (extern) zal een bank haar risico's zoveel mogelijk willen beperken. Zij hanteert daartoe twee instrumenten:

- Bij de structurering van het project zal de bank meekijken. Zij doet dat door haar eigen technische adviseurs te laten bepalen of sprake is van een solide projectaanpak en of de marktpartijen goede debiteuren zijn (of er sprake is van een gezonde kasstroom) in de vorm van een zogenaamd '*due dilligence*' onderzoek.
- In de DBFM(O) overeenkomst zal de bank een zogenaamde '*direct agreement*' op laten nemen. Daardoor kan zij in de exploitatiefase partijen die niet functioneren zelf vervangen om de kasstroom (en daarmee de rentebetalingen) in de vorm van een beschikbaarheidsvergoeding te garanderen.

Deze instrumenten hebben voor de gemeente een welkom effect. Doordat de bank “meekijkt” nemen de risico’s voor de gemeente af. Dat heeft natuurlijk een prijs, namelijk het renteverskil tussen interne en externe financiering en de kosten van de onderzoeken. Een project moet een behoorlijke omvang hebben (volgens het Rijksvastgoedbedrijf tenminste € 25.000.000 netto contante waarde) om die kosten terug te verdienen.

5.4 Kansen en risico’s contractvorm

Kansen

Een op de levenscyclus gebaseerde contractvorm zorgt voor een stabiele kasstroom, het realiseren van de duurzaamheidsambitie en een exploitatie die primair gericht is op een gezonde en aangename werkomgeving van de ambtenaren van de gemeente Heerlen. Het contract biedt ook de mogelijkheid om ervaring op te doen met contractmanagement.

Risico’s

Een langjarig contract dient juridisch en financieel goed voorbereid en uitgewerkt te zijn omdat het risico op prijsnadeel gezien de lange looptijd aanzienlijk kan zijn. Een langjarig contract dient ook evenwichtig te zijn en een goede risicoverdeling te hebben om niet in een langjarige conflictsituatie met de aanbieder te komen. Met het ontbreken van de F-component ontbreekt de tucht van de bank en zal dus nadrukkelijk naar het betalingsmechanisme (monitoring) moeten worden gekeken om zorg te dragen voor volledige / juiste nakoming van het contract gedurende de contracttermijn.

5.5 Advies

Niet alleen de wens van de politiek opdrachtgever om ervaring op te doen met innovatieve aanbestedings- en contractvormen in de gemeente Heerlen, maar ook praktische overwegingen staan een nieuwe aanbesteding op basis van een traditioneel contract in de weg. De overdracht van risico’s is in het geval van bestaande bouw erg complex en qua timing en doorlooptijd lastig beheersbaar omdat bij een traditioneel proces iedere fase succesvol moet worden afgesloten alvorens met de volgende fase te beginnen.

Maar ook innovatieve contractvormen kennen, al naar gelang hun aard, een aantal nadelen:

- De gemeente dient, ook gezien haar kennisachterstand veel energie te steken in de voorbereiding;
- Er moet vooraf goed nagedacht worden over de eisen en de wensen, en deze zijn dan (na gunning) niet meer volledig flexibel;
- In de exploitatiefase is sprake van verminderde flexibiliteit als gevolg van de lange contractduur;
- Een innovatief contract vraagt in de regel om een innovatieve aanbesteding (dialogo) waarvoor een stabiele organisatie en ondersteuning nodig is;
- De transactiekosten liggen vroeg in het project en lijken daardoor relatief hoog.

In de context van de uitgangspunten van dit project zijn de volgende voordelen te benoemen.

- De innovatieve contracten (vanaf DBM) dragen in hoge mate bij aan de duurzaamheidsdoelstellingen door het intrinsieke economische effect;
- Innovatieve contracten hebben door hun betalingsmechanisme (prestatie belonen) een sterk sturend effect op de realisatie;
- Innovatieve contracten hebben door de langere voorbereidingstijd minder bouwtijd (2-4 maanden);

- Innovatieve contracten zijn inmiddels voorzien van standaarden (UAV-GC en rijksbrede DBFMO-model) die eenvoudig *'fit for purpose'* gemaakt kunnen worden;
- Innovatieve contracten verhogen de kwaliteit van de output;
- In innovatieve contracten zijn risico's eenduidig verdeeld.

De hoge transactiekosten maken een DBFM(O) overeenkomst niet aantrekkelijk. De sturing door de bank is vanuit risicoperceptie zeker interessant maar de omvang van het project leent zich daartoe niet. Dat sluit niet uit dat een betalingsmodel met termijnbetalingen gedurende de realisatiefase en prestatieafhankelijke betalingen tijdens de exploitatiefase wel mogelijk is. Er bestaan hiervan al praktijkvoorbeelden.

Het Operate-deel blijft in principe buiten de scope. Aangeraden wordt wel de energielasten als volumegarantie mee te nemen aangezien dat een effect zal hebben op de duurzaamheid. Als overweging wordt meegegeven om ook de fysieke beveiliging in de scope te brengen. De duur van de overeenkomst kan het best aan de looptijd van het maintaindeel worden aangepast.

Voor het maintaindeel ligt het voor de hand om deze op te nemen in de scope aangezien daarmee risico's worden beheerst, de duurzaamheid wordt gediend, prestatieafhankelijk belonen mogelijk wordt gemaakt en een stabiele voorziene kasstroom gedurende de exploitatieperiode wordt gecreëerd hetgeen in de gemeentelijke begroting voor rust zorgt. Geadviseerd wordt een periode van 15 jaar als uitgangspunt te hanteren.

Als standaard overeenkomst kunnen zowel de UAV-GC als de Rijksbrede standaard DBFMO-overeenkomst gehanteerd worden. Beide overeenkomsten dienen te worden aangepast aan de specifieke elementen van dit project. Uitgaande van een termijnbetaling gedurende de realisatiefase en een prestatieafhankelijke betaling gedurende de exploitatieperiode wordt de UAV-GC uitgebreid en wordt de Rijksbrede standaard DBFMO ontdaan van een aantal elementen (bijvoorbeeld de direct agreement) en aangepast. De ervaring is dat het zogenaamde opplussen van de UAV-GC juridisch gezien minder complex is.

6. Programma van Eisen

6.1 Plaats van het PvE in de aanbesteding

In de voorbereidingsfase van een nieuwbouw- of renovatieproject wordt gewoonlijk een programma van eisen (PvE) opgesteld. Dit document speelt zowel voor de aanbestedende dienst als voor de marktpartijen een centrale rol in de aanbesteding. Voor de gemeente Heerlen is op een eerder moment een gedegen PvE opgesteld. In het PvE beschrijft de gemeente Heerlen haar eisen en wensen ten aanzien van de huisvesting. Na de selectie ontvangen de marktpartijen het PvE. Vervolgens zullen ze de eisen (en eventueel de wensen) uit het document verwerken in hun aanbieding. De gemeente Heerlen bepaalt uiteindelijk of een geldige aanbieding is gedaan, door te beoordelen of de aanbieding aan de minimale eisen uit het PvE voldoet. Tenslotte wordt het PvE onderdeel van de het contract dat wordt gesloten met de marktpartij aan wie de opdracht wordt gegund.

6.2 Outputspecificatie / vraagspecificatie / programma van eisen

Afhankelijk van de te kiezen aanbestedings- en contractvorm wordt het project aanbesteed op basis van een outputspecificatie, een vraagspecificatie of een programma van eisen. Deze documenten zijn op hoofdlijnen gelijk, maar de intentie van deze documenten verschilt.

In een outputspecificatie worden geen producten of technieken uitgevraagd, maar functionaliteiten waaraan voldaan moet worden. Een outputspecificatie wordt gewoonlijk opgesteld bij projecten die worden aanbesteed op basis van een geïntegreerd contract, waarbij over een langere periode wordt afgerekend naar het beschikbaar zijn van ruimten en diensten. Dat is het geval bij bijvoorbeeld een DB(F)MO-overeenkomst.

Een vraagspecificatie maakt onderdeel uit van een UAV-GC contract. Daarbij wordt het ontwerp en de bouw en eventueel ook het onderhoud in een keer aanbesteed. In een vraagspecificatie wordt aangegeven aan welke functionele- en prestatie-eisen het project dient te voldoen. Het detailniveau van de vraagspecificatie hangt af van de omvang van de ontwerptaak die van de opdrachtnemer wordt verwacht.

Het programma van eisen vormt de basis voor het selecteren van een adviseur in een traditioneel proces en dient als onderlegger en toetsinstrument voor het gefaseerde ontwerpproces. Het document beschrijft de bouwkundige, installatietechnische en bouwfysische eisen waaraan het gebouw moet voldoen.

6.3 Vraagspecificatie huisvesting gemeente Heerlen

Voor de te realiseren huisvesting van de gemeente Heerlen is in een eerder stadium een programma van eisen opgesteld, dat door de raad is goedgekeurd. Het PvE is specifiek opgesteld voor de nieuwbouw die destijds was voorzien, waarbij een traditioneel proces het uitgangspunt was. Voor dat type proces kan het destijds opgestelde PvE als een gedegen en vrijwel compleet document worden beschouwd.

Nu de nieuwbouw niet doorgaat, zijn de uitgangspunten met betrekking tot de locatiekeuze en de bijbehorende aanbestedingsprocedure gewijzigd. Voorgesteld wordt op basis van een UAV-GC contract de locatiekeuze, het ontwerp en de bouw (en eventueel het onderhoud) in één keer aan te besteden. Hierbij is een vraagspecificatie het middel om de eisen en wensen van de gemeente Heerlen ten aanzien van de huisvesting te verwoorden. De eerder opgestelde ambities kunnen (grotendeels) als uitgangspunt dienen voor de aanbesteding, maar het eerder opgestelde PvE is niet direct bruikbaar.

Om te komen tot een bruikbaar document met specificaties dient het eerder opgestelde PvE te worden omgezet naar een vraagspecificatie. Met name de volgende punten behoeven daarbij aandacht:

1. De vraagspecificatie dient geschikt te zijn voor zowel nieuwbouw als voor renovatie;
2. De vraagspecificatie mag niet onnodig beperkend zijn voor de locatiekeuze;
3. Daar waar creativiteit en innovatie van de markt wordt verwacht, dient oplossingsvrij te worden gespecificeerd;
4. De achtergrond van iedere specificatie dient helder te zijn;
5. De vraagspecificatie dient aan te sluiten op een D&B, dan wel DBM-contract.

Het eerder geschreven programma van eisen voldoet op een groot aantal onderdelen niet aan bovenstaande punten. Overigens is dat inherent aan de situatie waarvoor het PvE destijds geschreven is. Als voorbeeld kunnen de volgende punten worden benoemd:

- Ad 1. In het PvE wordt een aantal keer nieuwbouw als uitgangspunt genomen, bijvoorbeeld in de tekst "is de nieuwbouw van het Stadskantoor een stimulans voor bedrijven op het gebied van duurzame energie" (pagina 9).
- Ad 2. Bepaalde eisen uit het PvE kunnen onnodig beperkend zijn voor de keuze voor bestaande bouw, bijvoorbeeld doordat eisen worden gesteld die raken aan de primaire constructie. Dat is onder andere het geval bij de keuze voor een hoge verdiepingshoogte (pagina 23), het verplicht stellen van een sedumdak (pagina 21) en de eis van 50% reductie van de EPC (pagina 10).
- Ad 3. De oplossingen die in het PvE worden geëist zijn in veel gevallen niet noodzakelijk en beperken de creativiteit van ontwerpers. Een voorbeeld is de eis dat met een groot lichtvlak moet worden aangegeven of een spreekkamer vrij of bezet is (pagina 16).
- Ad 4. Als de achtergrond van een eis niet duidelijk is, dan is de kans groot dat die verkeerd wordt geïnterpreteerd. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij de tekst "zo gesitueerd dat er voldoende sociale controle kan plaatsvinden" (pagina 15).
- Ad 5. Het wel of niet meenemen van de onderhoudscomponent bepaalt in welke mate eisen moeten worden gesteld aan installatiecomponenten.

Het opnemen van een fabricatenlijst (bijlage 6 van dat PvE) staat daarbij haaks op de gedachten achter D&B/DBM waarbij het ontwerp en de keuze van installaties aan de marktpartij wordt overgelaten.

6.4 Kansen en risico's PvE

Kansen

Functioneel en oplossingsvrij specificeren biedt marktpartijen de kans innovatieve oplossingen te bedenken welke een gunstig effect hebben op de prijs en / of de geboden kwaliteit. Het opstellen van een ambitedocument kan voor politiek en bestuurlijk draagvlak zorgen en zorgt voor koersvastheid tijdens de aanbesteding

Risico

Een PvE dient gezien de aard van de opgave (locatie en gebouw plus verbouw of nieuwbouw) nauwkeurig opgesteld te worden om voldoende aanbieders te krijgen die zich niet beperkt voelen door het PvE. Het PvE dient tevens opgesteld te worden ten aanzien van het meerjarig onderhoud, hetgeen voor extra complexiteit zorgt.

6.5 Advies

De gemeente Heerlen wordt geadviseerd het bestaande programma van eisen te laten herijken met inachtneming van de hierboven genoemde punten. Daarbij is het van belang de ambities en uitgangspunten te spiegelen aan het nieuwe vertrekpunt, waarbij niet alleen nieuwbouw maar ook bestaande bouw tot de opties moet kunnen behoren. Op die manier kan worden voorkomen dat de ambities en de uitgangspunten van de gemeente Heerlen het aanbod dusdanig beperken dat weinig tot geen opties open blijven en daardoor het succes van de aanbesteding in het geding komt.

Het vervolgtraject bestaat grofweg uit de volgende onderdelen:

- Bepalen of meerjarig onderhoud deel gaat uitmaken van de aanbesteding;
- Herijken van de ambities en deze verwoorden in een ambitiedocument;
- Het vertalen van het programma van eisen naar een vraagspecificatie, die aansluit op de ambities, voldoende SMART is en als toetsinstrument kan worden gebruikt.

Een ambitiedocument heeft een tweeledig doel:

- Externe werking: Informeren van de markt over de ambities, uitgangspunten en kaders ten aanzien van het project en het proces;
- Interne werking: Het vastklikken van die ambities, uitgangspunten en kaders ten behoeve van de aanbestedingsstrategie van de gemeente Heerlen.

Een ambitiedocument wordt in de regel bij de start van de aanbesteding ter beschikking gesteld aan de markt. Een ambitiedocument kan dienen als onderlegger voor politiek / bestuurlijke besluitvorming voorafgaand aan de start van de aanbesteding.

Een goede vraagspecificatie zorgt ervoor dat marktpartijen een aanbidding kunnen doen die optimaal aansluit op de eisen en wensen van de gemeente. De vraagspecificatie wordt ter beschikking gesteld aan de geselecteerde marktpartijen en luidt de gunningsfase van de opdracht in. De opdracht wordt gegund aan de marktpartij die aan alle eisen voldoet en daarnaast de meeste meerwaarde (wensen) in zijn plan aanbiedt.

7. Duurzaamheid

7.1 Inleiding duurzaamheidsafwegingen

Er zijn diverse manieren om duurzaamheid op te nemen in het contract en de uitvraag van de te realiseren huisvesting. De ambities en eisen met betrekking tot duurzaamheid worden over het algemeen opgenomen in het ambitiedocument, de gunningscriteria en als meetbare eisen in de vraagspecificatie of (functioneel) Programma van Eisen.

Duurzaamheidseisen worden vrijwel altijd opgesteld met behulp van erkende (prestatie)meet systemen en –berekeningen (instrumenten), zoals GPR-, GreenCalc+¹⁰, EPG-berekeningen, BREEAM (in-use).

Dit hoofdstuk begint met een algemene inleiding over duurzaamheid in relatie tot inkopen en aanbesteden. Daarna zijn de vijf meest voorkomende duurzaamheidsinstrumenten beschreven, is er aandacht voor het verschil tussen methoden en keurmerken en komen enkele andere duurzaamheidsonderwerpen aan bod.

7.2 Duurzaam inkopen

Duurzaamheid staat al jaren hoog op de agenda. Publieke partijen nemen in het bereiken van duurzaamheidsdoelen vaak het voortouw. Even zo vaak valt een hoge duurzaamheidsambitie ten prooi aan het beperkt beschikbare budget. In de andere hoofdstukken van dit document is verwezen naar het levenscyclusdenken. Die cyclus begint bij de inkoop van de producten, in dit geval de (ver)nieuwbouw van een kantoor ten behoeve van de ambtenarenhuisvesting.

Op de website van PIANOo¹¹ (Professioneel en Innovatief Aanbesteden Netwerk voor Overheidsopdrachtgevers) staan tal van methodes, tips en praktijkvoorbeelden van duurzaam inkopen en aanbesteden. In deze paragraaf zijn een aantal onderdelen hiervan belicht. Zo is een handige checklist maatschappelijk verantwoord inkopen opgenomen.

Een aantal onderwerpen hiervan zijn opgenomen in andere hoofdstukken van dit document. Hierna wordt ingegaan op een aantal van de meest relevante onderwerpen voor dit hoofdstuk.

¹⁰ GreenCalc+ De ontwikkeling van GreenCalc+ is sinds 2015 stopgezet. Onderdelen van dit instrument zijn overgenomen door BREEAM. Lopende projecten maken nog gebruik van GreenCalc+, voor nieuwe projecten worden de desbetreffende onderdelen van BREEAM geadviseerd.

¹¹ www.pianoo.nl



Afbeelding 5.: Checklist maatschappelijk verantwoord inkopen.

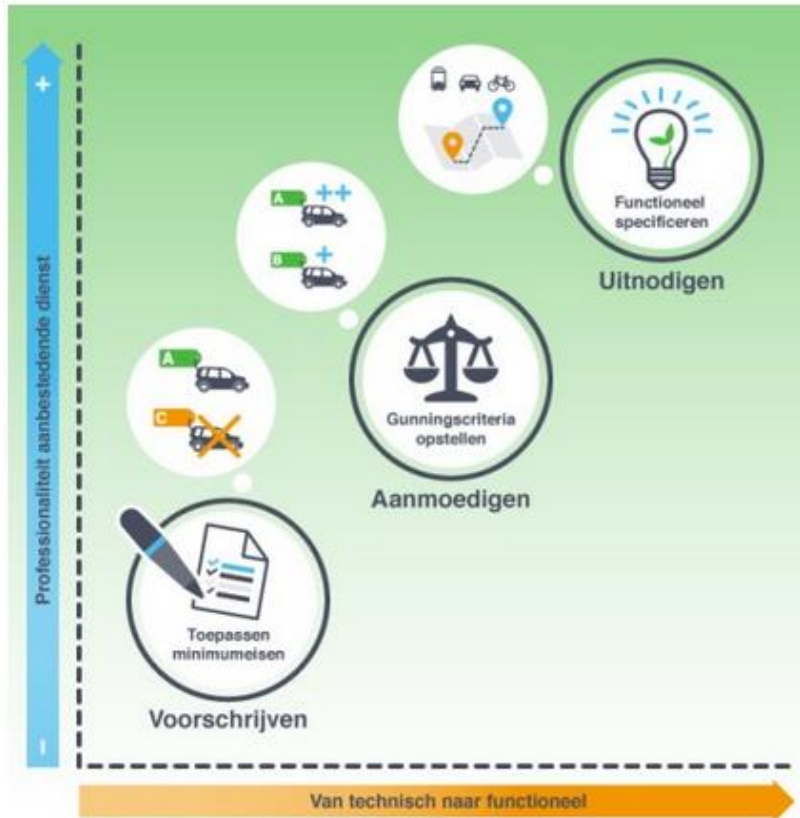
04 stel een maatschappelijk verantwoorde vraag op

PIANOO stelt dat bij het formuleren van de inkoopvraag ruimte moet worden geboden voor maatschappelijk verantwoorde oplossingen. Als de vraag functioneler wordt geformuleerd krijgen aanbidders meer ruimte om met maatschappelijk verantwoorde oplossingen te komen. De vraag moet daarom niet naar een specifiek product, zoals bijvoorbeeld een pelletkachel, gesteld worden maar naar een beoogd doel; namelijk duurzame energieopwekking.

Soms kunnen inkoopgroepen gebundeld worden of kan er meer 'integraal' worden ingekocht. In dit project is dat mogelijk door niet alleen de (ver)bouw aan te besteden maar deze te combineren met

onderhoud en energie. Daarmee worden de aanbieders uitgelokt om creatieve, innovatieve en duurzame oplossingen aan te bieden waar de gemeente Heerlen zelf wellicht niet aan had gedacht. Alleen het bieden van ruimte om met nieuwe oplossingen te komen prikkelt de aanbieders niet altijd voldoende om te innoveren. Het is daarom van belang om in de aanbestedingsdocumenten (bijvoorbeeld het ambitiedocument) expliciet aan te geven dat innovatieve inschrijvingen of duurzame alternatieven welkom zijn.

In een figuur ziet dat er als volgt uit:



Afbeelding 6.: Stimuleren innovatieve / duurzame oplossingen.

06. Kies een passende inkoopmethodiek

Afhankelijk van de voorgaande stappen in het afwegingskader en het gekozen ambitieniveau wordt een passende inkoopmethode gekozen. De voor duurzaam inkopen meest geschikte methodes zijn hieronder kort beschreven en in hoofdstuk 4 nader uitgewerkt: .

EMVI

Bij EMVI wordt de inschrijving op meer aspecten beoordeeld dan alleen op prijs. Aanbesteden met als doel het behalen van de Economisch Meest Verantwoorde Inschrijving (EMVI), helpt om de kwalitatieve aspecten als duurzaamheid te waarderen en zo te komen tot een objectief oordeel.

Best value procurement

Best value procurement (in het Nederlands vrij vertaald met 'Prestatie-inkoop') is een inkoopmethodiek waarbij de inschrijvingen worden gewaardeerd volgens het principe dat de meeste waarde moet worden verkregen voor de laagste prijs. Het is een systematiek waarbij de opdrachtnemer het voortouw neemt.

Concurrentiegerichte dialoog

De concurrentiegerichte dialoogprocedure wordt gebruikt voor het plaatsen van complexe opdrachten, waarvoor een openbare of een niet-openbare procedure minder geschikt is. Een opdracht wordt gezien als complex als vooraf de technische middelen of de juridische, dan wel financiële voorwaarden van de opdracht niet kunnen worden aangegeven.

07. Neem de kosten van de gehele levensduur mee in de prijsbeoordeling

De Total Cost of Ownership (TCO) benadering maakt financiële afwegingen mogelijk gedurende de levenscyclus van een gebouw. Hiertoe wordt niet alleen gelet op aanschafkosten, maar ook op beheers-, gebruiks- en onderhoudskosten, 'sloopkosten', afvoerkosten en dergelijke.

De aanschafkosten kunnen bij een duurzame aanbesteding hoger zijn, bijvoorbeeld omdat er ander materiaal wordt gebruikt of omdat er een onderhoudsvrij of energiearm ontwerp wordt gemaakt. Dit kan echter worden gecompenseerd door lagere gebruikskosten en onderhoudskosten, bijvoorbeeld door een lager energiegebruik of langere levensduur van een product of werk. Ook bij de sloopkosten kunnen voordelen optreden. Door het aanschaf- en onderhoudsbudget te bundelen en deze mee te nemen over de gehele gebruiksfase ontstaat er een ander beeld van 'prijs' en is dit goed mee te nemen in de onderlinge vergelijking van aanbiedingen.

In hoofdstuk 5 is een en ander nader uitgewerkt bij contractvormen.

7.3 Duurzaamheidsinstrumenten

EPG (EPC berekeningen)

EPG staat voor de Energie Prestatienorm Gebouwen. Het is een bepalingmethode voor de energieprestatie van woningen en utiliteitsgebouwen. De methode van het berekenen van deze energieprestatie is omschreven in de NEN7120 en gaat vooral in op diverse technische onderdelen van een gebouw, met betrekking tot duurzaamheid. Behandelde onderwerpen zijn onder andere warm tapwater, inzet van zonnecollectoren, koeling en ventilatie.

De EPG is van toepassing op alle bouwaanvragen vanaf 1 juli 2012. Bij de bouwaanvraag dient aangetoond te worden dat in het gebouwontwerp is voldaan aan (wettelijke) eisen die gesteld worden op energieprestatie gebied. Voor kantoorgebouwen geldt dat in 2015 de uitkomst van de berekening minimaal 0,8 moet zijn. Hierbij geldt hoe lager de uitkomst, hoe duurzamer het gebouw.

GPR

Met de GPR (Gemeentelijke Praktijk Richtlijn voor duurzaam bouwen) wordt de duurzaamheid van bestaande bouw, nieuwbouw en grootschalige renovatie van woning- en utiliteitsbouw gemeten. Tijdens iedere fase van duurzaam bouwen: beleid, ontwerp, realisatie en renovatie. Het is een algemeen erkende en veel toegepaste milieuprestatiemetingsmethodiek.

GPR werkt met rapportcijfers, deze vormen een GPR Score. Hierdoor is in een oogopslag te zien hoe het gebouw, project of plan presteert. De duurzaamheidsprestaties (GPR-Score) zijn ingedeeld in de vijf GPR Thema's:

- energie (energieprestatie, energievraag, eventueel energieaanbod);

- milieu (water, milieuzorg, materialen);
- gezondheid (geluid, luchtkwaliteit, thermisch comfort, licht en visueel comfort);
- gebruikskwaliteit (toegankelijkheid, functionaliteit, technische kwaliteit, sociale veiligheid);
- toekomstwaarde (toekomstgerichte voorzieningen, flexibiliteit, belevingswaarde).

Sinds 1 januari 2013 moet bij elke aanvraag voor een omgevingsvergunning van nieuwe kantoorgebouwen die groter zijn dan 100m² een milieuprestatieberekening worden bijgevoegd. GPR Gebouw 4.2 speelt hierop in. Met het subthema '2.1 Milieuprestatie' kan de milieuprestatieberekening kantoren worden gemaakt volgens de Bepalingsmethode Milieuprestatie voor gebouwen (Bouwbesluit 2012). Hiermee kan voor nieuwbouw een omgevingsvergunning voor de milieubelasting worden aangevraagd. Zie ook: <http://www.gprgebouw.nl/>

Voorbeeld eisomschrijving ten behoeve van de vraagspecificatie:

Naam	Waarde
Duurzaamheid meetmethodiek – GPR	Met behulp van het duurzaamheid beoordelingsinstrument GPR-gebouw versie 4.2 dient de mate van duurzaamheid van de betreffende objecten (gebouwen) in beeld gebracht te worden. Voor ieder gebouw/bouwdeel afzonderlijk dient een gemiddelde totaalscore van 7,5 behaald te worden.

BREEAM-NL (in-use¹²)

BREEAM-NL is een instrument om integraal de duurzaamheid van nieuwe gebouwen, bestaande gebouwen, gebieden en slooppjecten te meten en te beoordelen. BREEAM-NL is afgeleid van het internationale BREEAM en wordt beheerd en ontwikkeld door de Dutch Green Building Council.

De beoordeling vindt plaats in negen categorieën:

- MAN - management (o.a. prestatieborging, bouwplaats en omgeving en levenscycluskostenanalyse)
- HEA - gezondheid (o.a. akoestiek, temperatuur en licht)
- EN - energie (o.a. energieverbruik en toepassing duurzame energie)
- TRA - transport (o.a. aanbod openbaarvervoer, vervoersplan en parkeerbeleid)
- WA - water (o.a. waterverbruik en irrigatiesystemen)
- MAT - materialen (o.a. bouwmaterialen, onderbouwde herkomst van materialen)
- WA - afval (o.a. afvalmanagement op de bouwplaats en gebruik secundair materiaal)
- LE - landgebruik en ecologie (o.a. hergebruik van land en planten op de bouwplaats)
- POL - vervuiling (o.a. lichtvervuiling en geluidsoverlast)

Elke categorie is opgedeeld in credits of deelonderwerpen in de categorie. Bij iedere credit zijn punten te verdienen door te voldoen aan criteria-eisen. De punten die worden behaald in de verschillende categorieën worden gewogen met een weefactor. De totaalscore (in procenten) wordt vertaald naar een classificatie van een keurmerk, bijvoorbeeld very good of excellent. Ook wordt een aanduiding in een aantal sterren gebruikt, bijvoorbeeld 2 sterren voor very good en 3 sterren voor excellent.

Opdrachtgevers passen vaak een aantal onderdelen van BREEAM-NL toe omdat daarin een aantal praktische eisomschrijvingen staan opgenomen, welke een goede meetbare vertaling zijn van

¹² Het BREEAM-NL-in-use certificaat is van toepassing op het exploitatiedeel van het contract. 'In-use' gaat onder andere in op tussentijdse presentatiemetingen en op het creëren van bewustwording van duurzaamheid onder de gebouwgebruikers. Het BREEAM-in-use label kan alleen worden toegekend aan de beheerder van het gebouw. Het is afhankelijk van de contractvorm of de opdrachtgever of opdrachtnemer hier verantwoordelijk voor is.

duurzaamheidsambities. Daarnaast is BREEAM-NL een zeer diverse beoordelingsmethodiek, het gaat bijvoorbeeld niet alleen iets over techniek, maar ook over management en gezondheid.

Zie ook: <https://www.breeam.nl/>

Voorbeeld eisomschrijving ten behoeve van de vraagspecificatie:

Naam	Waarde
meetbaarheid	<p>Om de duurzaamheidprestatie van het gebouw meetbaar en vergelijkbaar te maken zal de methode BREEAM-NL nieuwbouw gehanteerd worden, waarbij als minimumeis de kwalificatie **** (excellent) geldt.</p> <p>Verplichte credits; Naast de verplichte credits voor **** (en de verplichte 'kenmerk-credits') worden ook de volgende credits verplicht gesteld:</p> <p>MAN 4 – 1 punt MAN 8 – 1 punt MAN 9 - 1 punt MAN 12 – 2 punten HEA 17 - 1 punt HEA 18 - 3 punten TRA 8 – 1 punt LE 1 – 3 punten</p> <p>Ook zal de opdrachtnemer (vanaf 2 jaar na ingebruikname van de nieuwbouw), de huisvesting jaarlijks toetsen in overleg met de auditor en 3 jaarlijks laten herkeuren door een erkende auditor voor het label BREEAM-bestaande bouw. Hiervoor gelden de volgende eisen;</p> <p>Voor 1e en 2e jaar geldt;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Asset **** (4 sterren) - Beheer *** (3 sterren) - Gebruik * (1 sterren) <p>Vanaf het 3e jaar geldt;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Asset **** (4 sterren) - Beheer **** (4 sterren) - Gebruik ** (2 sterren)

Energieneutraliteit

Energieneutraliteit in de gebouwde omgeving betekent dat het gebouwgebonden energieverbruik binnen de projectgrenzen zelf wordt opgewekt. Diverse Nederlandse gemeente schrijven deze eis voor in verband met de realisatie van de gemeentelijke doelstellingen.

Wanneer energieneutraliteit geëist wordt, maakt men gebruik van de eerdergenoemde EPC-berekening als meetinstrument tijdens de aanbesteding en ontwerpfasen. Uiteindelijk is energieneutraliteit pas werkelijk meetbaar bij de ingebruikname van het gebouw, wanneer de energierekening op '0' – nul- blijft staan. Het opnemen van deze eis is vooral interessant wanneer de opdrachtnemer verantwoordelijk is voor zowel het (energie gerelateerde) ontwerp als de uitvoering en exploitatie.

Voorbeeld eisomschrijving ten behoeve van de vraagspecificatie:

05. Energie – Energieneutraliteit	Er dient minimaal een energieneutraliteit van 55% gerealiseerd te worden voor het Project voor het berekende gebouwgebonden energieverbruik, vanaf het moment van
-----------------------------------	---

	<p>ingebruikname. De energieneutraliteit en eventuele energieopwekking dienen gerealiseerd te worden binnen de projectgrenzen. Het percentage energieneutraliteit van het gebouwgebonden energieverbruik wordt bepaald ten opzichte van het berekende energieverbruik van het huidige stadhuis en een vastgestelde Bouwbesluit referentie. Het Project wordt minimaal 55% energieneutraal op basis van het principe dat er op jaarbasis maximaal 45% netto import van buiten de projectgrens nodig is. Ook toekomstige renovatie- en onderhoudswerkzaamheden zullen moeten leiden tot een berekende energieneutraliteit van minimaal 55% voor het gebouw gebonden energieverbruik van het Project.</p>
--	--

In het vigerende klimaatbeleidsplan van de gemeente Heerlen staat als eis dat bij de bouw tenminste 50% van de norm gerealiseerd dient te worden. Bij de huidige norm (0,8) betekent dit dat het gebouw een EPG van 0,4 dient te hebben. Heerlen heeft ook nieuw beleid in ontwikkeling waarbij geldt dat nieuwbouw vanaf 2020 energieneutraal dient te zijn. De vraag ligt dus voor of het huidige beleid gevolgd dient te worden of dat energieneutraliteit als eis, dan wel als doelstelling wordt geformuleerd. Verder vindt de gemeente Heerlen het belangrijk om een voorbeeldfunctie te hebben. Dat betekent dat meer waarde wordt toegekend aan 'zichtbare' maatregelen.

Zoals voor veel onderwerpen geldt is deze afweging er ook een van geld. De effecten op het budget van de verschillende maatregelen zijn beschreven in hoofdstuk 7. In dit hoofdstuk wordt het effect van de keuze voor energieneutraliteit op de kosten via verschillende methoden inzichtelijk gemaakt. Eerst is in de navolgende tabel opgenomen wat naar schatting de meerkosten zijn als de kostencalculatie voor het oorspronkelijke plan wordt doorgezet. Hiervoor is gebruik gemaakt van het kengetallenkompas bouwkosten 2014, een index van 2,27%, kantoorblok (max 8 lagen), gemiddelde waarde.

Tabel 1: Meerkosten lagere EPC op basis van oorspronkelijk geraamde kosten.

EPC	laag	hoog	gem	Prijs	totaal	meerkosten
0,8 (huidige Norm)	€ 72	€ 91	€ 82	€ 85	€ 571.122	
0,55 (oorspronkelijk budget)	€ 142	€ 167	€ 154	€ 162	€ 1.082.095	
0,5	€ 156	€ 182	€ 169	€ 177	€ 1.184.290	
0,4 (MBP)	€ 187	€ 218	€ 203	€ 212	€ 1.421.148	€ 339.053
0,3	€ 218	€ 255	€ 237	€ 247	€ 1.658.006	
0,2	€ 250	€ 291	€ 270	€ 283	€ 1.894.864	
0,1	€ 281	€ 328	€ 304	€ 318	€ 2.131.722	
0 (Energie neutraal)	€ 312	€ 363	€ 338	€ 353	€ 2.365.076	€ 1.282.981
Prijsindex			2,27%			
BVO			6.700			

Bovenstaande tabel laat zien dat ten opzichte van de oorspronkelijke raming (waarbij een EPC van 0,55 werd gehanteerd) meerkosten van € 340.000 voor EPC 0,4 en € 1.300.000 voor EPC 0 te verwachten zijn. Deze tabel geeft dus het verschil weer tussen de oorspronkelijke raming en de huidige raming met een lagere EPC. In de toelichting op de oorspronkelijke raming is aangegeven dat het budget voor duurzaamheid optimistisch was en dat de geëiste EPC van 0,55 alleen dankzij de aanwezigheid van mijnwater gerealiseerd kon worden.

Daarnaast is op basis van de laatst bekende kengetallen (bouwkostenkompas 2015, een index van 1,14% voor het jaar 2015, kantoorblok (max 8 lagen), gemiddelde waarde, provincie Limburg)

berekend wat het kost om een bestaand pand gedeeltelijk te slopen tot casco en weer op te bouwen tot een kantoor met de huidige EPC norm van 0,8.

Tabel 2: Meerkosten lagere EPC ten opzichte van huidige norm

	per m2 BVO		Totaal
Nieuwbouwwaarde	€ 1.042		€ 7.060.988
Bij: sloopkosten	€ 30		€ 203.291
Af: Fundering / Casco	€ 181		€ 1.226.593
Af: Gevel / dak	€ 51		€ 345.595
Bouwkosten EPC 0,8 (norm)			€ 5.692.091
Meerkosten EPC 0,4	€ 127	€ 850.026	
Meerkosten EPC 0,0	€ 268	€ 1.793.954	
Prijsindex		1,14%	
BVO		6.700	

Beide tabellen zeggen niets over de haalbaarheid binnen budget van een EPC van 0,0 maar maken het kostenverschil tussen een EPC van 0,8, 0,55, 0,4 en 0,0 inzichtelijk.

Het budgeteffect kan ook op twee manieren benaderd worden.

De eerste methode gaat uit van de veronderstelling dat het oorspronkelijke budget het juiste is en dat met uitzondering van de extra duurzaamheidsmaatregelen alle overige alle overige kosten gelijk blijven. Dat is een eenvoudige en transparante benadering maar wel onzuiver omdat de kosten van de duurzaamheidsmaatregelen ook doorwerken op bijvoorbeeld de omvang van de risicovoorziening en de btw. Vanwege het inzicht dat deze methode biedt en ter vergelijking met methode 2 is het resultaat in onderstaande tabel weergegeven:

Tabel 3: meerkosten ten aanzien van oorspronkelijk budget

Budget (EPC 0,55)		15.763.000
Meerkosten EPC 0,4	339.053	16.102.053
Meerkosten EPC 0,0	1.282.981	17.045.981

De tweede methode volgt de tweede methode bij de kostenbenadering. Het benodigde budget wordt benaderd vanuit de meest recente kostenkengetallen en relevante benchmarkgegevens uit de Limburgse kantorenmarkt. Daarnaast wordt het effect van een kostenverhoging voor duurzaamheid doorgerekend naar relevante verwante kosten. Deze methode volgt als het ware het gedachtenpatroon van de markt: Zij hebben een pand in bezit met een bepaalde huurwaarde en ze moeten daarnaast een investering doen om het geschikt te maken. Voor die huurwaarde en de investeringskosten betaalt de gemeente dan een vergoeding die budgettair nog verhoogd wordt met bijkomende kosten.

Tabel 4: meer / minderkosten marktbenaderingsmodel

	EPC 0,8 (norm)	EPC 0,4	EPC 0,0
Huurwaarde	€ 5.411.538	€ 5.411.538	€ 5.411.538
Investering	€ 5.692.091	€ 6.542.117	€ 7.486.045
Bijkomende kosten	€ 4.536.931	€ 4.618.534	€ 4.709.151
Benodigd budget	€ 15.640.561	€ 16.572.189	€ 17.606.735
Beschikbaar budget	€ 15.763.000	€ 15.763.000	€ 15.763.000
Vershil	€ 122.439	€ 809.189-	€ 1.843.735-

De twee benaderingsmethoden verschillen onderling. Het verschil is groter bij methode 2 omdat daar de bijkomende kosten meestijgen met de benodigde investering.

Energieneutraliteit vergt een forsere investering dan het huidige beleid. In de budgettering van het project is daarmee geen rekening gehouden. Als de eis "Energie neutraal" gehanteerd wordt dient het budget opgehoogd te worden met een bedrag dat ligt tussen de € 1,2 en € 1,8 miljoen. Bij aanscherping van de norm naar een EPC van 0,4 is een bedrag tussen de € 300.000 en € 800.000 benodigd. In het huidige budget is immers alleen met de 50% reductie (50% van EPC 1,1 = EPC 0,55) rekening gehouden. De wijze waarop die extra benodigde investering kan worden gefinancierd staat in het hoofdstuk Financiering.

Duurzame materialen (NIBE)

Het toepassen van duurzame materialen kan op verschillende wijzen geëist worden. Het toepassen van duurzame materialen is al indirect opgenomen in de GPR en BREEAM-NL.

De duurzaamheid van materialen wordt gemeten op basis van de milieueffecten van het materiaalgebruik bij het bouwen en beheren van het gebouw. Voor het berekenen van milieueffecten wordt gebruik gemaakt van databases, bijvoorbeeld de Nationale Milieudatabase van Stichting Bouwkwiteit (<https://www.milieudatabase.nl/>) of die van het Nederlands Instituut voor Bouwbiologie en -ecologie (<http://www.nibe.info/nl>).

Wanneer men voornemens is hoge eisen te stellen aan duurzaam materiaalgebruik, dan moet men zich ervan bewust zijn dat dit een beperking kan leggen op de oplossingsmogelijkheden voor energiereductie of energieneutraliteit. Dat komt doordat sommige energieopwekkende systemen (zoals zonnepanelen) een hoog milieueffect van materiaalgebruik hebben. Het eisen van energieneutraliteit en duurzaam materiaalgebruik kan tegenstrijdigheden opleveren. Hiervan dient men zich bewust te zijn. Verder kunnen in principe alle duurzaamheidsinstrumenten gecombineerd worden.

Voorbeeld eisomschrijving ten behoeve van de vraagspecificatie:

Naam	Waarde
Materiaal - Duurzaam materiaalgebruik	Voor de te leveren materialen/bouwproducten bij de realisatie en het onderhoud van het Project geldt dat de toegepaste materialen/bouwproducten een milieuklasse (volgens de NIBE Milieuclassificatie) hebben van tenminste 2c. Van het geleverde volume dient tenminste 80% te voldoen aan deze eis.

Overige methoden

Er zijn uiteraard nog veel meer mogelijkheden om duurzaamheid op te nemen in het project en waarmee duurzaamheid kan worden uitgevraagd. Denk aan onderwerpen als energiereductie, het

cradle-to-cradle principe of LEED¹³. Afhankelijk van de ambities van de opdrachtgever is het interessant om deze onderwerpen verder te onderzoeken.

Bij overheidsopdrachten wordt aangeraden ook onderdelen van het maatschappelijk verantwoord Inkopen (MVI) door de overheid en lokale initiatieven een plaats te geven in de uitvraag met betrekking tot duurzaamheid.

7.4 Mijnwater

In Heerlen staat het duurzaamheidsinitiatief mijnwater (<http://www.mijnwater.com/>) hoog op de agenda. Het zou in het kader van de zichtbaarheid goed zijn om dat in de aanbesteding te betrekken. In het kader van dit document is niet nader onderzocht welke technische eisen en randvoorwaarden daarvoor gelden. Ook is de haalbaarheid van de aansluiting en de kosten daarvan buiten de scope van dit onderzoek gebleven. Door oplossingsvrij (functioneel) te specificeren met een focus op duurzaamheid (zie paragraaf energieneutraliteit) zullen aanbieders zeker kijken naar de mogelijkheden van aansluiting op Mijnwater, aangezien een WKO waarschijnlijk voorwaardelijk is voor het behalen van de duurzaamheidsdoelstelling. De kosten van het transport zitten niet in het budget. Geadviseerd wordt Mijnwater BV als *preferred supplier* aan te wijzen, maar de aansluiting zelf niet als eis te formuleren. Het marktmechanisme doet hier haar werk.

7.5 Methode (instrument) of keurmerk

Voor de gemeente als overheidsopdrachtgever geldt in het algemeen dat een verwijzing naar een bepaald merk ('of gelijkwaardig') in een bestek of vraagspecificatie alleen is toegestaan als de aanbestedende dienst geen mogelijkheid heeft om technisch te specificeren. In dat geval moeten de specificaties van het merk worden uitgeschreven om andere merken te kunnen toetsen aan het begrip 'of gelijkwaardig'. Wel kan een bestaand keurmerk worden gebruikt als bewijs dat aan bepaalde gestelde eisen wordt voldaan. Het bezit van dit keurmerk mag niet worden voorgeschreven (zie www.pianoo.nl).

De eerste genoemde duurzaamheidsinstrumenten EPG en GPR zijn methodes en geen keurmerken. Deze mogen dus worden voorgeschreven. BREEAM is wel een keurmerk. Van deze laatstgenoemde mag geen certificering geëist worden. U mag wel onderdelen van dit keurmerk uitvragen als meetmethode/instrument, waaraan getoetst wordt of aan bepaalde duurzaamheidsambities voldaan wordt.

7.6 Kansen en risico's duurzaamheid

Kansen

De gemeente Heerlen kan de kans benutten om een voorbeeldfunctie te hebben op het gebied van duurzaamheid. Zij kan dat doen door te streven naar een hoge score op de GPR ladder of te focussen op energieneutraliteit. De contractvorm en de aanbestedingsvorm maken het mogelijk extra in te zetten op zichtbare duurzaamheidsmaatregelen.

¹³ LEED: Het Leadership in Energy and Environmental Design (LEED) Green Building Rating System. Dit is net als BREEAM een instrument om integraal de duurzaamheid te beoordelen, waarna een gebouw gecertificeerd kan worden. Echter, om dat LEED specifiek ontwikkeld voor de Nederlandse markt, maar door het Amerikaanse US Green Building Council (USGBC), is het voor de Nederlandse overheid over het algemeen iets minder interessant omdat het in mindere mate aansluit op de Nederlandse – en Europese ambities en wetgeving. Partijen in Nederland die een LEED certificaat aanvragen zijn veelal ook actief op de Amerikaanse markt.

Risico

Een hoge duurzaamheidsambitie vraagt om afdoende budget. Als het budget en de ambitie niet in overeenstemming zijn kan dat leiden tot opportunistisch marktgedrag waardoor de duurzaamheidsambitie uiteindelijk niet wordt gerealiseerd. Doordat een langjarige overeenkomst wordt aangegaan kan dat weer leiden tot een moeizame relatie met de aanbieder.

7.7 Advies

EPC of energieneutraliteit is, zoals uit bovenstaande beschrijving blijkt, slechts een onderdeel van duurzaamheid tijdens de levenscyclus van een gebouw. Het wordt daarom afgeraden alleen dat aspect mee te wegen in de beoordeling. Een integrale benadering, zoals bij BREEAM of GPR ligt dus meer voor de hand. In beide systemen speelt energieneutraliteit overigens een rol.

Energieneutraliteit is alleen te bereiken als daarvoor extra budget beschikbaar wordt gesteld of wordt gekort op andere kwaliteitseisen. Indien dat niet mogelijk is ligt aansluiting bij het huidige Klimaatbeleidsplan voor de hand en kan energieneutraliteit als ambitie worden geformuleerd.

Aangeraden wordt voor de weging van het aspect duurzaamheid gebruik te maken van BREEAM of GPR. De voordelen van BREEAM zijn de certificeringsmogelijkheid en de brede, geaccepteerde normen. Nadeel zijn de hoge kosten van certificering. Bovendien is de certificeringsplicht aanbestedingsrechtelijk wat lastiger. GPR is eveneens een breed geaccepteerde methode en uit ervaring is gebleken dat het in een aanbesteding als prima communicatiemiddel kan dienen. De kosten van gebruik zijn beperkt.

Er bestaat per saldo een lichte voorkeur voor GPR als te hanteren instrument.

8. Financiering

8.1 Inleiding

Deze financiële paragraaf bevat een marginale toets op de financiële uitgangspunten. Marginaal wil zeggen dat er geen volledige second opinion op de businesscase is uitgevoerd maar dat op bepalende onderdelen op basis van kengetallen, publicaties en gebruikelijke normen een herberekening is uitgevoerd. De gegevens zoals die in deze paragraaf staan zijn voldoende onderbouwd om een voorbereidingsbesluit te kunnen nemen. Voor de start van een eventuele aanbesteding dient nog een integrale toets plaats te vinden om het aanbestedingsbudget definitief vast te stellen. Er is geen onderzoek verricht naar overige en bijkomende kosten. Deze zijn overgenomen zoals bij de budgetvaststelling overeengekomen.

8.2 Interne of externe financiering

Met het verschil tussen interne en externe financiering wordt in dit document bedoeld dat de gemeente Heerlen zelf voor de financiering zorg draagt (intern) of dat de financiering door de marktpartijen gebeurt (extern). Externe financiering is in principe alleen aan de orde bij een DBFM of DBFMO overeenkomst.

In principe kan een gemeente zelf goedkoper financieren. Dat wordt veroorzaakt door het verschil tussen balansfinanciering (waarbij de gemeente als debiteur wordt beoordeeld) en projectfinanciering (waarbij de specifieke kasstroom van een project wordt beoordeeld). Bij projectfinanciering loopt een gemeente exact dezelfde risico's als een marktpartij en betaalt dan in principe ook dezelfde risicopremie. In de praktijk van alledag gebeurt dat echter niet omdat een gemeente de alternatieve financieringswijze hanteert (via balans) en daardoor ook een aantal risico's bij zich houdt. Als er immers iets verkeerd gaat in het project loopt de balansfinanciering (en dus de te betalen rente) gewoon door.

Voordeel van interne financiering is dat het verschil tussen een gemeentelijke balansfinanciering en een projectfinanciering door de markt momenteel behoorlijk is (1,5% tot 2%).

Nadeel van een interne financiering is dat de besturing van een DBM(O) dan niet via de gebruiksvergoeding of beschikbaarheidsvergoeding verloopt maar dat er alternatieven bedacht moeten worden.

Een ander nadeel van interne financiering is dat vooraf het totale investeringsbudget gevonden moet worden. Grosso modo leidt dat tot pieken in een gemeentelijke begroting. Bij (gedeeltelijke) externe financiering is daar geen sprake van maar ontstaat een regelmatige (lagere) structurele last in de begroting.

Voor dit project ligt externe financiering (door de marktpartijen) gezien de beperkte omvang niet in de rede. Het renteververschil is te groot, de tenderkosten zullen toenemen en de terugverdientijd is daarvoor te kort. De tucht van de banken biedt onvoldoende motivering om een DBFM of DBFMO aan te gaan.

8.3 Huur of koop

Voor de verschillende EPC varianten is steeds een koop en een huurvariant uitgewerkt. De huurprijs is daarbij berekend door een Bruto Aanvangs Rendement (BAR) te hanteren dat was gerelateerd aan de duurzaamheid van het gebouw. Verder is in de vergelijkingen rekening gehouden met afkoop van

de BTW en met de verschuiving van de eigenaarslasten. In de verschillende scenario's kwam daarbij steeds een verschil in prijs van circa € 50,-- per m² BVO ten nadele van de huurvariant uit. Dat verschil is zo aanzienlijk dat de onzekerheid die gepaard gaat met de restwaarde van het pand daarmee niet gecompenseerd wordt. Een huurvariant ligt daarom niet voor de hand.

8.4 EPC 0,8, 0,4 of 0,0

In hoofdstuk 7 Duurzaamheid is uitgewerkt welk effect de verschillende duurzaamheidsvarianten, en dan met name op het gebied van energieneutraliteit, hebben op de kosten. Ook is in dat hoofdstuk al aangestipt dat de varianten met een EPC van 0,4 of 0,0 budgettair niet passen. Resumerend was de conclusie dat voor een EPC van 0,4 een maximaal tekort van € 800.000 en voor een EPC van 0,0 een maximaal tekort van € 1.800.000 dreigt.

Die conclusie is terecht als de aandacht zich alleen richt op de investeringskosten. Een EPC van 0,4 en 0,0 hebben natuurlijk een gunstig effect op de energielasten. Bij een EPC van 0,0 kan beweerd worden dat de gebouwgebonden energielast afneemt tot 0.

In de jaarlastberekening voor de nieuwe huisvesting is rekening gehouden met een jaarlijks energieverbruik van € 132.549. Als deze budgettaire reservering wordt ingezet voor investeringen door de aanbieders kan een groot deel van dat tekort worden gefinancierd zonder dat de jaarlasten toenemen.

Over de wijze van afrekening staat in de volgende paragraaf een uiteenzetting. In deze paragraaf is de financiële uitwerking gegeven van de inzet van dit middel.

Een budget voor energielasten dat niet gebruikt zal worden voor betalingen aan de energieleverancier kan ingezet worden voor betalingen aan de aanbieders. Hiervoor is de Netto Contante Waarde Methode (hoeveel zijn mijn toekomstige kasstromen nu waard?) gebruikt. Uitgangspunt daarbij is dat dit budget binnen de gemeentelijke begroting is gemarkeerd als jaarlast energie en ook zal stijgen met een inflatie-index. In de volgende berekening is daarvoor de CPI energie 2014 (2,5%) als uitgangspunt gehanteerd.

De aanbieder kan ook zijn geld op de bank zetten. Daarvoor ontvangt hij rente. Als hij investeert in een installatie loopt hij ook risico. Daarom moet de kasstroom die ontstaat uit de weer gecorrigeerd worden. De discontovoet die daarvoor is vastgesteld bestaat uit de inflatie, de risicovrije rente en een risico-opslag. Kort onderzoek heeft geleerd dat bij een Esco (een bedrijf dat zich richt op energieprestatie) een percentage van rond de 5,5% gehanteerd wordt. In de berekening is een wat ruimere marge van 6% gehanteerd.

Een correctie is nog nodig op de energielast. Van de jaarlijkse kosten wordt een gedeelte gebruikt voor gebouwgebonden energie en een gedeelte voor de gebruikersgebonden energie (bijvoorbeeld ICT). Omdat het voornemen bestaat de gebruikersgebonden energie in de overeenkomst gelimiteerd te omschrijven (alleen de spullen waar een stekker aan zit) is gekozen voor een verhouding van gebouw/gebruiker 87%/13%¹⁴

¹⁴ <http://www.chri.nl/upload/art.%20energieneutr.kantoren.pdf>

Als al deze stappen zijn gezet is de netto Contante Waarde bekend:

Tabel 5: Netto Contante Waarde

Jaarlijkse energiekosten	€	132.549
Gebouwgebonden deel	€	115.318
Nominale kasstroom Energie	€	1.729.764
Index CPI Energie		2,5%
Geïndexeerde kasstroom	€	2.119.564
Discontovoet		6,0%
Netto contante Waarde	€	1.336.260

Deze Netto Contante waarde kan dus ingezet worden om het investeringstekort te dekken. Voor een EPC van 0,4 (tekort was max. € 800.000) is dat voldoende (let op!: De NCW zal lager zijn omdat er uit het jaarlijkse energiebudget wel nog een rekening aan bijvoorbeeld Essent moet worden betaald[bij een resterend verbruik van 20% is de NCW ongeveer € 1.000.000]). Voor een EPC van 0,0 (tekort was max € 1.800.000) is dat nog niet voldoende, er is nog een tekort van € 500.000.

Aangeraden wordt om de NCW in te zetten als maatregel om een duurzame ambtenarenhuisvesting te realiseren. Er zijn vervolgens op die basis nog 3 mogelijkheden:

1. Besluit om € 500.000 toe te voegen aan het budget en stel de eis dat het gebouw energieneutraal dient te zijn;
2. Besluit om geen budget toe te voegen, stel de eis dat het gebouw energieneutraal dient te zijn en schroef andere kwalitatieve eisen terug;
3. Besluit om geen budget toe te voegen, stel de eis dat het gebouw een EPC van 0,4 dient te hebben en gebruik het gunningscriterium om de ambitie van energieneutraliteit te bereiken.

Op basis van de financiële uitkomsten en de ervaring met vergelijkbare projecten is optie 3 een voor de hand liggende oplossing. Vanzelfsprekend kan op basis van bestuurlijke en/of politieke overwegingen ook voor optie 1 of 2 gekozen worden waarbij optie 2 het lastigst uitvoerbaar is.

8.5 Ontwerpvergoeding

Als gekozen wordt voor een geïntegreerd contract en een concurrentiegerichte dialoog moeten de aanbieders veel werk verrichten. Het gebruikelijk maar niet verplicht hiervoor een (gedeeltelijke) vergoeding te geven aan de aanbieders die de opdracht niet krijgen. Geadviseerd wordt hiervoor een reservering van circa € 100.000 (2*€ 50.000) te maken.

8.6 Betaling

Een geïntegreerd contract kent een langere looptijd (voor dit project wordt 15 jaar voorgesteld). Omdat wordt voorgesteld de financiering door de gemeente te laten uitvoeren is het goed om stil te staan bij de manier waarop de overeenkomst dan wordt betaald.

Voor de realisatiefase geldt dat er gewerkt wordt met termijnbetalingen (stand van het werk). Mogelijk kan er bij het aanvangscertificaat (alle vergunningen en dergelijke zijn verleend en de restpunten uit de inschrijving en overeenkomst zijn gereed) een grotere betaling worden gedaan voor de bestaande bouw.

Niet alleen de termijnbetalingen maar diverse contractartikelen en aanvullende zekerheden in de vorm van bankgaranties moeten een gestage bouw garanderen.

Na de ingebruikname zal een ander regime gaan gelden: prestatieafhankelijke betalingen. Alleen als het gebouw aan alle eisen voldoet (en dan hebben we het niet over oplevering maar over functioneren) krijgt de aanbieder een periodieke betaling. Dat geldt zowel voor het deel dat is gereserveerd voor beheer en onderhoud (maintain) als voor het gedeelte dat is gereserveerd voor energie. Voor het maintaindeel zullen conditieniveau's worden afgesproken en voor het energiedeel zullen comfort-eisen worden gesteld. Voldoet het gebouw niet en worden gebreken niet tijdig hersteld dan volgen kortingen op de periodieke betalingen. Dit systeem wordt ook monitoring genoemd.

Ook op het einde van het contract is een bepaling opgenomen (meestal in de vorm van een bankgarantie) waardoor geborgd wordt dat het gebouw in de afgesproken staat (conditie) weer wordt opgeleverd aan de gemeente Heerlen.

9. Planning

Uit de voorgaande hoofdstukken volgt het advies een concurrentiegerichte dialoog toe te passen als aanbestedingsprocedure. De navolgende planning is daarop gebaseerd. Het is een globale mijlpalenplanning.

Versnelling binnen deze planning is mogelijk, aangezien deze initiële planning ruim is opgezet.

Tabel 6: Planning

Stap	Product	Toelichting	Planning
1.	Aankondiging opdracht en uitbrengen selectieleidraad	Vorbereidingstijd incl. ambitiedocument 8 weken	T
2.	Inlichtingenronde	Nota van Inlichtingen en informatiebijeenkomst	T + 3 weken
3.	Indienen aanmeldingen		T + 6 weken
4.	Beoordeling aanmeldingen, ranking en Alcateltermijn	4 weken	T + 10 weken
5.	Uitnodiging voor gunningsfase	3 deelnemers	T + 12 weken
6.	Indienen PvA's, projectvisies en schetsontwerpen	Productietijd gegadigden 6 weken	T + 18 weken
7.	(optie) Ranking van 5 naar 3 deelnemers en Alcateltermijn	Indien in stap 5 meer dan drie deelnemers worden uitgenodigd.	T + 21 weken
8.	Eerste gespreksronde dialoog, mogelijkheid voor preciserende gesprekken en verslaglegging dialoog	3 * 1 of 2 dagen	T + 26 weken
9.	Tweede gespreksronde dialoog, mogelijkheid voor preciserende gesprekken en verslaglegging dialoog	3 * 1 of 2 dagen	T + 31 weken
10.	(optie) Derde gespreksronde dialoog, mogelijkheid voor preciserende gesprekken en verslaglegging dialoog	3 * ½ of 1 dag	T + 36 weken
11.	Uitnodiging voor definitieve inschrijving		T + 38 weken
12.	Indienen definitieve inschrijvingen met VO's	6 weken productietijd gegadigden	T + 44 weken
13.	Beoordeling inschrijvingen en Alcateltermijn	6 weken	T + 50 weken
14.	Gunning (proces verbaal opdrachtverlening)	2 weken	T + 52 weken
15.	Gemeentelijke besluitvorming (gunningsbeslissing)	6 weken	T + 58 weken
16.	Sluiten van de contracten		T + 60 weken
17.	Aankondiging gegunde opdracht		T + 62 weken
18.	Start Bouw	8 weken voor vergunningen e.d.	T + 70 weken
19.	Bouw gereed	18 maanden bouwtijd	T + 145 weken
21.	Inhuizen	5 weken	T + 150 weken

10. Advies

Dit advies is een gecompromeerd advies op basis van de adviezen die in de verschillende voorgaande hoofdstukken zijn opgenomen. Voor de theoretische en praktische context alsmede de nadere onderbouwing wordt daarom verwezen naar het betreffende hoofdstuk.

10.1 Marktbenadering

Het advies is om de locatiekeuze en de realisatie, dan wel renovatie van het gebouw in één keer aan te besteden. Daarmee worden de aanbieders (in concurrentie) uitgedaagd om een integraal en kwalitatief hoogwaardig plan uit te werken. De haalbaarheid van het plan, de kosten en realisatietijd factoren zijn bij gunnen bekend.

De aanbevolen aanbestedingsprocedure is een Europese aanbesteding volgens een concurrentiegericht dialoog. Met behulp van de dialoog kunnen de plannen van de gegadigden optimaal worden afgestemd op de eisen en wensen van de gemeente.

Dit project is minder geschikt voor BVP aangezien de te verwachten oplossingen locatieafhankelijk zijn. Daarmee wordt het lastiger om objectief te beoordelen of de aanbieders beter of slechter in staat zijn risico's te beheersen en kansen te benutten.

De gemeente dient wel, gezien haar kennisachterstand veel energie te steken in de voorbereiding. Er moet vooraf goed nagedacht worden over de eisen en de wensen, en deze zijn dan niet meer volledig flexibel.

10.2 Contractvorm

De wens van de gemeente Heerlen om ervaring op te doen met innovatieve aanbestedings- en contractvormen staan een nieuwe aanbesteding op basis van een traditioneel contract in de weg. De overdracht van risico's is met de bestaande bouw erg complex en qua timing en doorlooptijd lastig beheersbaar voor een traditionele aanbesteding (niet openbaar) omdat iedere fase succesvol moet worden afgesloten alvorens met de volgende te beginnen.

Geadviseerd wordt daarom te kiezen voor een innovatief contract omdat dit:

- (vanaf DBM) in hoge mate bijdraagt aan de duurzaamheidsdoelstellingen door het intrinsieke economische effect;
- door het betalingsmechanisme (prestatie belonen) een sterk sturend effect op de realisatie heeft;
- door de langere voorbereidingstijd minder bouwtijd (2-4 maanden) benodigt;
- inmiddels is voorzien van standaarden (UAV-GC en rijksbrede model) die eenvoudig "fit for purpose" gemaakt kunnen worden;
- de kwaliteit van de output verhoogt;
- het risico eenduidig verdeelt.

De hoge transactiekosten maken een DBFM(O) overeenkomst niet aantrekkelijk. De sturing door de bank is vanuit risicoperceptie zeker interessant maar de omvang van het project leent zich daartoe niet.

Voor het maintaindeel ligt het voor de hand om deze op te nemen in de scope aangezien daarmee risico's worden beheerst, de duurzaamheid wordt gediend, prestatieafhankelijk belonen mogelijk wordt gemaakt en een stabiele voorziene kasstroom gedurende de exploitatieperiode wordt gecreëerd hetgeen in de gemeentelijke begroting voor rust zorgt. Geadviseerd wordt een periode van 15 jaar als uitgangspunt te hanteren.

De Operate blijft in principe buiten de scope. Aangeraden wordt wel de energielasten als volumegarantie mee te nemen aangezien dat een effect zal hebben op de duurzaamheid.

Als standaard overeenkomst kunnen zowel de UAV-GC als de Rijksbrede standaard DBFMO gehanteerd worden. De ervaring is dat het zogenaamde opplussen van de UAV-GC juridisch gezien minder complex is.

10.3 Programma van Eisen

De gemeente Heerlen wordt geadviseerd het bestaande programma van eisen te laten herijken. Daarbij is het van belang de ambities en uitgangspunten te spiegelen aan het nieuwe vertrekpunt, waarbij niet alleen nieuwbouw maar ook bestaande bouw tot de opties moet kunnen behoren. Daartoe wordt geadviseerd voorafgaand aan de aanbesteding een ambitiedocument op te stellen.

10.4 Duurzaamheid

EPC of energieneutraliteit is slechts een onderdeel van duurzaamheid tijdens de levenscyclus van een gebouw. Aangeraden wordt voor de weging van het aspect duurzaamheid gebruik te maken van BREEAM of GPR. Er bestaat per saldo een lichte voorkeur voor GPR als te hanteren instrument.

Energieneutraliteit is alleen te bereiken als daarvoor extra budget beschikbaar wordt gesteld. Indien dat niet mogelijk is ligt aansluiting bij het huidige klimaatbeleidsplan voor de hand en kan energieneutraliteit als ambitie worden geformuleerd.

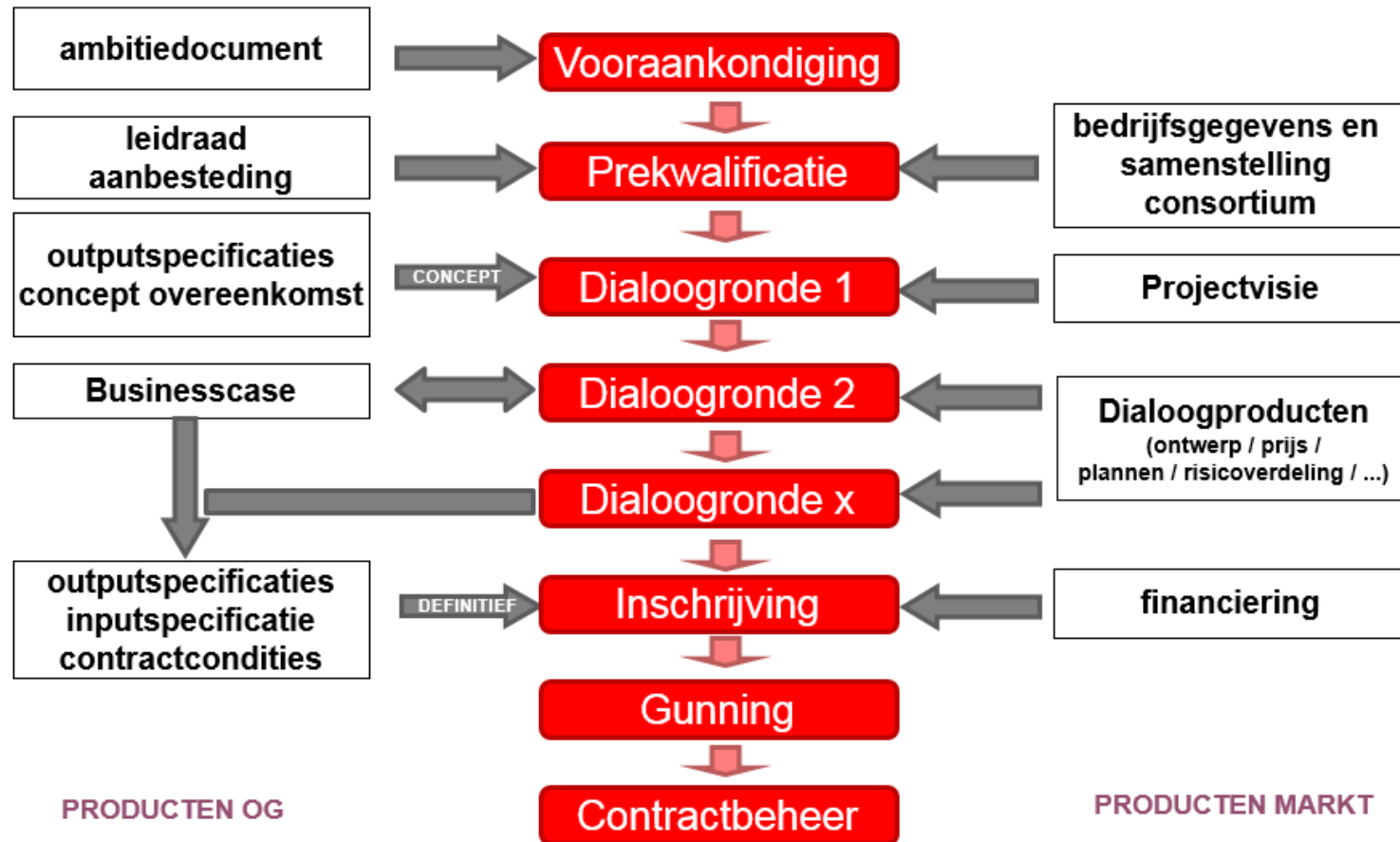
10.5 Financieel

De businesscase is voldoende solide om een voorbereidingsbesluit te nemen. Het budget lijkt voldoende om een succesvolle aanbesteding voor te bereiden. De uitzondering is de EPC 0,0 die voorshands niet gedekt is. Daarvoor zijn alternatieven geboden, waarvan financiering middels het energiebudget wordt geadviseerd. Het al dan niet toevoegen van budget voor dit doel is een politiek-bestuurlijke afweging.

Koop is gezien het verschil te prefereren boven huur. Een DBFM of DBFMO wordt afgeraden omdat de kosten daarvan te hoog zijn gezien de relatief korte looptijd en beperkte financiële omvang. Ter overweging wordt een reservering ten behoeve van een ontwerpvergoeding meegegeven.

OPPS

Bijlage 1 Concurrentiegerichte Dialoog



Bijlage 2 Memo sloop kantorenvoorraad

Aan H. Scheijen
Van OPPS
Datum 15 februari 2016
Betreft Randvoorwaarden toevoegen kantorenvoorraad

Visie m.b.t. kantorenvoorraad Heerlen

De gemeente Heerlen is bezig met het actualiseren van het kantorenbeleid. Binnen dit beleid dient de huisvesting van de gemeente te passen. In het kort komt het erop neer dat er geen kantoorruimte mag worden toegevoegd aan de voorraad.

Wat de consequenties hiervan zijn voor de ontwikkeling van de ambtenarenhuisvesting van de gemeente Heerlen hangt samen met de volgende criteria:

- Definitie oppervlakte kantoorruimte
 - *Hoe wordt beoordeeld in welke mate een gebouw onderdeel is van de kantorenvoorraad?*
 - o Een gebouw wordt als onderdeel van de kantorenvoorraad beschouwd als het gebouw de bestemming kantoor heeft en als er ook daadwerkelijk een kantoorfunctie in gevestigd is of was. Bij twijfel zal de BsGW –lijst (Maurice Huppertz) worden gehanteerd.
 - *Wordt daarbij een norm gehanteerd, zoals bijvoorbeeld m2's BVO of VVO volgens NEN 2580?*
 - o De omvang van een kantoor wordt vastgesteld aan hand van het aantal m2 VVO waarbij de rekenmethodiek van NEN 2580 wordt gehanteerd. Voor de uit de voorraad te nemen kantoren wordt de opgave van de aanbidders gebruikt. Wanneer de omvang van het af te stoten kantoor tussen de 6.400 m2 BVO en 7.000 m2 BVO bedraagt of wanneer de gemeente Heerlen twijfelt aan de opgegeven omvang kan de gemeente Heerlen een oppervlakteberekening van een daartoe gecertificeerd kantoor opvragen. De kosten daarvan komen voor rekening van de aanbieder.
- Definitie verkleinen kantorenvoorraad
 - *Wordt zowel slopen als herbestemmen gezien als het verkleinen van de kantorenvoorraad?*
 - o Van verkleinen van de voorraad is alleen dan sprake als er fysiek gezien een incourant gebouw uit de voorraad wordt genomen hetgeen betekent dat er daadwerkelijk moet worden gesloopt. Daarnaast dient de gemeente Heerlen de mogelijkheid te hebben om de locatie waar de sloop heeft plaatsgevonden te herbestemmen. Aangezien het herbestemmen een verantwoordelijkheid van de gemeente is zal de aanbieder een akkoordverklaring met die herbestemming en een verklaring van geen bezwaar tegen de herbestedingsprocedure moeten ondertekenen.

- Geografische indeling van het gebied
 - *Is het toevoegen en in combinatie daarmee verkleinen van de kantoorvoorraad een balans binnen een vastgesteld gebied?*
 - o De primaire doelstelling van de gemeente Heerlen is het op orde brengen van de kantorenvoorraad in het centrum van de gemeente Heerlen. Daarmee wordt bedoeld dat het wenselijk is dat de incurante kantorenvoorraad in het centrum wordt vervangen door courante voorraad. Secundair is het terugbrengen (verminderen) van de incurante voorraad in het centrum van de gemeente Heerlen, tertiair het terugbrengen (verminderen) van de incurante voorraad in de gemeente Heerlen. Onder verminderen wordt verstaan meer dan de te bouwen 6.700 m² BVO.
In de selectiecriteria wordt daarom als minimumeis geformuleerd dat de kantorenvoorraad niet mag toenemen. Indien er sprake is van nieuwbouw geldt als aanvullende minimumeis dat tenminste 70% van de sloopopgave in het centrum van de gemeente Heerlen dient plaats te vinden. Als selectie criterium voor de nadere selectie geldt dat sloop tot 100% in het centrum van de gemeente Heerlen op meer waardering kan rekenen dan sloop elders in de stad. Als aanvullend criterium voor de nadere selectie geldt dat het extra verminderen van de bestaande voorraad tot extra waardering leidt waarbij die afname in het centrum hoger wordt gewaardeerd dan die in de rest van de stad. Dit zal middels een staffel opgenomen worden in de criteria voor nadere selectie.
- Het tijdsbestek
 - *Wordt de balans bepaald over een specifiek tijdsbestek? Moeten bijvoorbeeld bouw van kantoorvoorraad en compenserende sloop in hetzelfde jaar plaatsvinden?*
 - o Vervangende sloop dient te zijn afgerond op bij oplevering (het moment waarop de ambtenaren hun nieuwe huisvesting kunnen betrekken). In het realisatieproces zal dat door middel van een voltooiingscertificaat vervangende sloop worden geformaliseerd. De aan dit certificaat verbonden mijlpaalbetaling zal worden achtergehouden. In de overeenkomst is geregeld dat dit het inhuren van de medewerkers in de nieuwe huisvesting niet in de weg mag staan.
- De doelgroep
 - *Wie zijn de actoren binnen de balans van de kantoorvoorraad? Kan sloop door de ene partij resulteren in nieuwbouw door de andere partij zonder dat zij enige relatie met elkaar hebben? Of worden nieuwbouw en compenserende sloop als project aan elkaar verbonden? Of wordt beoordeeld wat de betreffende marktpartij in een jaar heeft toegevoegd aan de kantoorvoorraad en wat hij dat jaar aan kantoorvoorraad gesloopt heeft?*
 - o De aanbiedende partij moet onvoorwaardelijk kunnen beschikken over zowel de plek voor de vernieuwbouw als de plek van de sloop. Na selectie van partijen voor de gunningsfase mag die partij de slooplocatie niet vervreemden aan een derde anders dan aan een speciaal voor dit project opgerichte rechtspersoon die ook de overige verplichtingen op zich neemt.

- Overige criteria
 - *Zijn er nog speciale criteria vanwege courant/incourante vastgoedobjecten?*
 - Een vastgoedobject wordt niet als incourant beschouwd als de oplevering heeft plaatsgevonden binnen 10 jaar voorafgaand aan de datum van aanmelding.
 - *Huur*
 - Indien op een te slopen object nog een verhuurverplichting rust welke voortduurt na voorziene datum van ingebruikname van de nieuwe ambtenarenhuisvesting zal dat worden beschouwd als een uitsluitingsgrond tenzij een onvoorwaardelijke verklaring van de huurder is bijgevoegd waaruit blijkt dat de huurder het gehuurde object en uiterlijk 6 maanden voor die voorziene datum van ingebruikname zal hebben verlaten.