

EEN DBFMO-LIGHT PROJECT IN DE PRAKTIJK

Loek Coerver, Senior Kostenadviseur bij Rienks Bouwmanagement te Amersfoort



PPS (Publiek Private Samenwerking) is een ontwikkeling die nu ook bij het maatschappelijk vastgoed zijn intrede doet. De meest uitgebreide contractvorm daarbij is DBFMO. Hoe kostenadviseur Loek Coerver het aanpakt om zo'n traject tot een succes te maken voor kleinere projecten, legt hij in dit artikel uit.

We kennen DBFMO natuurlijk van de grote rijksgebouwen en infrastructurele werken. De voordelen van zo'n geïntegreerd contract zijn: de opdrachtgever werk en zorgen uit handen nemen, een grotere duurzaamheid, betere financierbaarheid, gelijkmatige kasuitgaven zonder piekinvestering, betere risicospreiding en lagere kosten. Ook voor marktpartijen is DBFMO een interessante contractvorm. Het biedt meer mogelijkheden om je te onderscheiden met innovatieve oplossingen, het biedt de vrijheid om binnen de randvoorwaarden eigen keuzes te maken en biedt de zekerheid van een langdurig contract met dito kasstroom. Het is interessant om te constateren dat deze contractvorm nu ook voor de kleinere projecten in het maatschappelijk vastgoed haalbaar is.

DBFMO-LIGHT

Om zo'n geïntegreerd contract voor kleinere projecten toe te passen, de zogenaamde DBFMO-light, moeten er wel aan twee randvoorwaarden voldaan worden. Zowel de tenderkosten als de toetredingsdrempel voor marktpartijen moeten laag blijven. Alleen dan is zo'n contractvorm ook interessant voor een kleiner project. Hoe doen we dat dan? De tenderkosten zijn sterk afhankelijk van de doorlooptijd, zekerheden en het trechteren van het aanbestedingsproces. Een korte doorlooptijd van het aanbestedingsproces (6 maanden) is haalbaar. Dat drukt direct de tenderkosten van zowel de opdrachtgever als de opdrachtnemer. Een voorselectie van drie partijen (trechters) is goed werkbaar en beperkt de tenderkosten aanzienlijk. Tot slot, omdat de aanbieder ook de financiering op zich neemt, zal er sprake zijn van een due diligence (een boekenonderzoek om te beoordelen of een bedrijf voldoende robuust is). De financier wil er immers zeker van zijn dat de opdrachtgever en opdrachtnemer financieel voldoen robuust zijn. Beperking van deze 'due diligence', door het bieden van meer zekerheden, heeft eveneens een verlagend effect op de tenderkosten. De achterliggende gedachte van een lagere drempel is dat dan ook een kleinere marktpartij het aantrekkelijk vindt om mee te doen. Een lage drempel voor de

markt wordt bijvoorbeeld gerealiseerd met de UAVgc als eenvoudiger bouwcontractvorm dan het PPS Rijksmodel. De UAVgc is beknopter, reeds bekend bij de aannemerij en goed toepasbaar in deze opgave. Een ander aspect dat de toetredingsdrempel verlaagt is om het facilitair beheer in de aanbesteding slechts beperkt mee te nemen, waardoor de focus meer ligt op het primair proces van de aanbieder. Fig. 1 geeft een verdeling van componenten van de aanbesteding. Andere verdelingen zijn uiteraard ook mogelijk.

Hoe werkt zo'n DBFMO-contract? Allereerst bepaalt de opdrachtgever wat hij wil bereiken. Zijn eisen moeten prestatiegericht zijn en vrijheid bevatten in het bieden van oplossingen. Immers, de opdrachtnemer wordt ingeschakeld om met een oplossing te komen. Het opstellen van

| | |
|---|---------------|
| Grond | opdrachtgever |
| Ontwerp | markt |
| Bouwen | markt |
| Terreininrichting | markt |
| Vaste inrichting | markt |
| Losse inventaris | opdrachtgever |
| Financiering | markt |
| Onderhoud gebouw | markt |
| Energie gebouw: hoeveelheid | markt |
| Energie gebouw: prijs | markt |
| Energie gebruikers: hoeveelheid per gebruiker | markt |
| Energie gebruikers: aantal gebruikers | opdrachtgever |
| Energie gebruikers: prijs | markt |
| Schoonmaken | opdrachtgever |
| Beveiliging | opdrachtgever |
| Catering | opdrachtgever |
| Opstalverzekering | markt |
| Beheerkosten gebouw | markt |
| Inboedelverzekering | opdrachtgever |
| Herinvestering functiewijziging | opdrachtgever |
| Herinvestering uitbreiding | opdrachtgever |

Fig. 1. Verdeling onderdelen tussen opdrachtgever en markt.

een 'oplossingsvrij' en prestatiegericht programma van eisen wordt Outputspecificaties (OS) genoemd. Tijdens het gebruik van het gebouw wordt gemonitord of de werkelijke prestaties gehaald worden. Is de werkelijke prestatie conform de afspraak, dan heeft de opdrachtnemer recht op de periodieke bruto beschikbaarheidsvergoeding (BBV). Dat is de vergoeding die overeengekomen is voor het gebruik van de huisvesting. De BBV wordt gedurende de looptijd van het contract elk kwartaal achteraf betaald. Is de prestatie niet volgens afspraak, dan treedt het kortingsmechanisme in werking en wordt de opdrachtnemer gekort op de BBV. De netto beschikbaarheidsvergoeding (NBV), zijnde het verschil tussen de BBV en de korting, blijft dan als vergoeding voor de prestatie over. In Fig. 2 is een en ander schematisch weergegeven.

Doel van dit kortingsmechanisme is om tussen opdrachtgever en opdrachtnemer vooraf duidelijkheid te verkrijgen over de hoogte van een boete indien tijdens de exploitatiefase de werkelijk gemeten prestatie onder de afgesproken prestatie ligt. Wanneer er tijdens de exploitatie een storing optreedt, krijgt de opdrachtnemer de tijd om deze te herstellen. In de OS is melding gemaakt van toegestane hersteltijden per soort storing en type ruimte. Worden deze hersteltijden overschreden dan treedt het kortingsmechanisme in werking. De korting omvat een vaste basiskorting en een variabele korting afhankelijk van de werkelijke hersteltijd. De looptijd van een DBFMO-contract ligt over het algemeen tussen de 20 tot 40 jaar. Deze looptijd is afhankelijk van het type huisvestingsopgave en de voorwaarde van de opdrachtgever. Het contract biedt voldoende flexibiliteit om gedurende de looptijd aanpassingen te doen in de huisvesting.

DE BUSINESS CASE

Gestart wordt met het opstellen van een 'business case' (meer gericht op kosten en opbrengsten dan een haalbaarheidsstudie (Fig. 3). De business case geeft de zakelijke rechtvaardiging van het project aan. Als een onderwijsgebouw via een DBFMO-contract in de markt wordt gezet, moeten we denken aan het formuleren van het type onderwijs, het in kaart brengen van de concurrentie van andere scholen in de regio en de prognose van het aantal leerlingen met de daarbij behorende geldstromen. Een gedegen business case geeft vertrouwen bij de financier van het project met als gevolg een voor de opdrachtgever betere aanbieding.

UAVgc HELPT OM DREMPEL DBFMO-PROJECTEN TE VERLAGEN

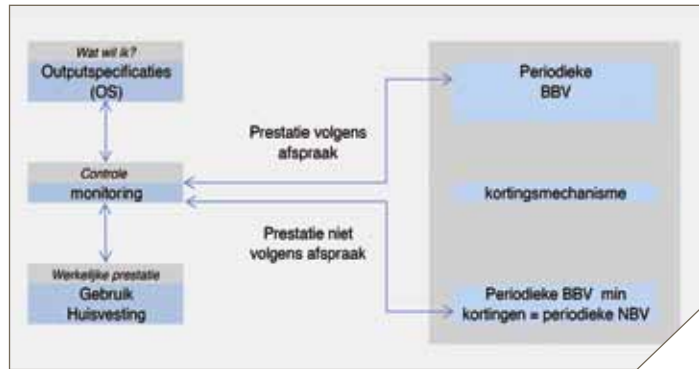


Fig. 2. DBFMO-principe.

Parallel aan de business case wordt ook het ambitieniveau van het project bepaald. Zaken als grootte van het gebouw, de architectonische kwaliteit, de mate van duurzaamheid en het onderhoudsniveau worden op hoofdlijnen aangegeven. Op basis hiervan kan de kostenadviseur inzicht geven in de investeringskosten en exploitatiekosten. De business case geeft ook inzicht in de financiële

haalbaarheid van DBFMO, vergeleken met een traditionele bouwcontractvorm. Dit kan met de Public Private Comparator (PPC) van de Rijksgebouwendienst worden bepaald¹⁾. Dit is een zeer uitgebreide handleiding, maar de aanpak is helder.

Een ander aspect binnen de business case is de financiering van een DBFMO-project. Vaak wordt aangedragen dat financiering door de markt niet interessant zou zijn omdat de overheid goedkoper geld kan lenen. Maar dat is niet het complete verhaal. Bepaalde risico's worden bij financiering door de overheid in het project gebudgetteerd, terwijl andere risico's pas genomen worden op het moment dat ze zich voor doen. Omdat er doorgaans voldoende geld is om tegenvallers op te vangen, kunnen de kapitaalmarkten redelijk veilig geld uitlenen aan de overheid. Indien de markt moet financieren, zal men alle mogelijke risico's vooraf moeten inschatten en afprijzen. Het percentage voor de kapitaallasten ligt hierdoor hoger, maar er zijn dan ook meer risico's afgedekt. Dit aspect wordt ook in het PCC-handboek van Rijksgebouwendienst aangehaald.

Na afsluiting van de business case hebben we antwoord op de vraag of het project zakelijk te rechtvaardigen is. Tevens is dan duidelijk of DBFMO de voorkeur heeft boven een niet geïntegreerde contractvorm.

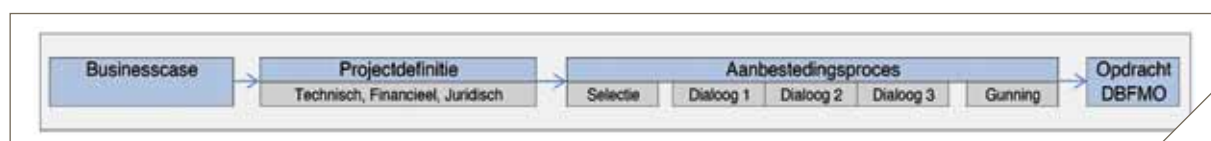


Fig. 3. DBFMO-proces.

PROJECTDEFINITIE

In deze fase volgt een uitwerking van de projectdefinitie. De OS, inclusief het gewenste onderhoudsniveau van de huisvesting gedurende de contractperiode, worden uitgewerkt. Op basis van de OS kan inzicht gegeven worden in de hoogte van de BBV. De BBV wordt berekend om de opdrachtgever inzicht te geven in wat zijn periodieke huisvestingskosten zijn over de looptijd van het contract. De BBV is opgebouwd uit de volgende componenten: investeringskosten, looptijd exploitatiecontract, restwaarde gebouw, kosten technisch onderhoud, verzekeringen, belastingen, kosten facilitair beheer, diverse peildata, startdatum exploitatie, rendementseis en BTW. Dat zijn alle componenten die voor rekening komen van de opdrachtnemer (zie Fig. 1). Bij het berekenen van de BBV zijn een aantal punten van belang.

De energiekosten behoren niet tot de BBV omdat het aantal gebruikers in een gebouw nogal kan fluctueren en gebruikersafhankelijk is en worden apart verrekend met de opdrachtnemer.

Sommige additionele kosten behoren niet tot de BBV en worden ook niet verrekend met de opdrachtnemer. Zo vallen kosten die de opdrachtgever maakt voor de inhuur van adviseurs (procesmanager, jurist, huisvestingsadviseurs, kostenadviseur, fiscalist) buiten de BBV, wat ook geldt voor bijvoorbeeld de eventuele aanbestedingsvergoeding. Dit soort kosten hoort overigens voor een juiste vergelijking wel in een PPC-berekening.

Ook moet worden bekeken in hoeverre de opdrachtnemer de BBV door de jaren heen mag indexeren. De BBV bestaat voor een deel uit kapitaalslasten. Wat heeft nu de voorkeur: de kapitaalslasten wel of niet indexeren gedurende de contractperiode? Wel indexeren heeft als voordeel dat het project eenvoudiger te financieren is. Niet indexeren heeft voor de opdrachtgever het voordeel dat hij niet het risico loopt van onverwachte kostenstijgingen door onverwachte oplopende inflatie. Bij niet indexeren van de kapitaalslasten zal de BBV hoger starten dan bij wel indexeren.

Voor de overige onderdelen van de BBV, zoals technisch onderhoud, verzekeringen, belastingen en kosten van facilitair beheer is het logisch dat deze gedurende de looptijd door de opdrachtnemer geïndexeerd mogen worden. Deze kosten worden immers gedurende de gehele looptijd gemaakt. Het risico van prijsstijging van deze onderdelen komt dus voor rekening van de opdrachtgever. Het is raadzaam om per onderdeel die index te kiezen die het beste past bij de betreffende kostensoort. In de praktijk zijn het dus verschillende indices. (Zie Fig. 4 voor een voorbeeld van de indices.) Omdat de opdrachtnemer tijdens de bouw van de huisvesting veel kosten moet maken die via de BBV gedurende 30 jaar pas worden terugverdiend, is het ook mogelijk om af te spreken dat de opdrachtgever vlak na ingebruikname

van de huisvesting een eenmalige betaling doet, ter grootte van bijvoorbeeld 80% van de begrote investeringskosten. De BBV wordt hierdoor dan uiteraard beduidend lager. Dit heeft als voordeel dat de financiering sneller wordt terugbetaald met als gevolg minder risico voor de financier en dus een minder uitgebreide due diligence. Voorgaande resulteert in een goedkopere aanbidding voor de opdrachtgever. Het is niet aan te raden de eenmalige betaling naar 100% te brengen omdat dan de financiële prikkel om het gebouw in goede staat te houden wellicht te laag wordt.

Vervolgens rijst de vraag hoe we bij het aanbestedingsproces de verschillende aanbiddingen met elkaar moeten vergelijken.

Immers, de ene aanbidding kan

starten met een lage BBV, maar hanteert hogere indices, terwijl het bij een andere aanbidding precies andersom is. Daarvoor is de NCW-inschrijfprijs geïntroduceerd. Dit is één netto contant gemaakt bedrag (inclusief BTW) van alle jaarlijks geïndexeerde bruto beschikbaarheidsvergoedingen en alle jaarlijks geïndexeerde bedragen voor energie, gedurende de totale looptijd van het contract. De hoogte van de indices zijn gebaseerd op bijvoorbeeld de bijbehorende 10-jarige historie van die betreffende index. Het percentage van de bijbehorende disconteringsvoet is een ander percentage dan de rendementseis bij de BBV. Het is aan te raden om de hoogte van beide percentages niet te veel van elkaar te laten afwijken.

In de projectdefinitiefase krijgen we inzicht in de hoogte van de BBV met een eventueel éénmalige betaling, de hoogte van de energiecomponent, de hoogte van de NCW-inschrijfprijs, een overzicht van de indices en de financiële bedragen van het kortingsmechanisme. Al deze aspecten worden vooraf inzichtelijk gemaakt door de kostenadviseur. Deze is binnen het tenderteam van het DBFMO-traject eindverantwoordelijk voor de financiële aspecten.

AANBESTEDINGSPROCES

Voordat er wordt gestart met het aanbestedingsproces kan een marktconsultatieronde plaatsvinden om te verkennen of er voldoende belangstelling in de markt is voor de opgave. Indien die belangstelling er blijkt te zijn, wordt na een selectiefase met drie marktpartijen een concurrentiegerichte dialoog gestart. Het doel van de dialoog is een gezamenlijke afstemming over de uitvraag zodat er een optimale aanbidding door de gegadigden gedaan kan worden. Tijdens de gunningsfase bestaat de aanbidding van gegadigden uit een (voorlopig) ontwerp, een financiële aanbidding en een plan van aanpak.

Tijdens de dialoogfase zit ook de kostenadviseur aan tafel. Deze is tevens woordvoerder voor wat betreft de financiële aspecten van de uitvraag. Voorafgaand aan het dialoogtraject is de NCW-inschrijfprijs als plafondprijs meegegeven. Een aanbidding met een hogere prijs dan de plafondprijs

DE PRIJS IS SLECHTS EEN VAN DE GUNNINGSCRITERIA

komt niet in aanmerking voor gunning. Hoe lager de NCW-inschrijfprijs, hoe hoger de score in de beoordeling van de aanbidding is.

Tijdens het dialoogtraject is het van belang om aan de gegadigden te vragen om prijsopdrijvers te signaleren. Eén prijsopdrijver is dat in theorie het kortingsmechanisme zodanig kan oplopen dat de BBV nul wordt. Hoewel de kans hierop erg klein is, ziet de financier van het DBFMO-contract dit als een risico, omdat er dan geen geldstroom tussen opdrachtgever naar opdrachtnemer aanwezig is en de opdrachtnemer dus de financier niet kan betalen. Hierdoor zal de financiering duurder worden. Een zogenaamde 'cap' (ondergrens) van 50% geeft een gegarandeerde minimale BBV en reduceert het risico. Dus het kortingsmechanisme kan maximaal 50% van de BBV omvatten. Een andere prijsopdrijver kan bijvoorbeeld de hoogte van een bepaalde voorschreven toegestane hersteltijd zijn bij een storing. Bij een korte hersteltijd heeft een opdrachtnemer immers meer onderhoudsmedewerkers stand-by en een grotere voorraad van materialen nodig.

Voor het financiële aspect dienen de gegadigden op het inschrijvingsbiljet aan te geven wat de bouwkosten, investeringskosten, BBV, indexering en energiekosten zijn. Het is gebruikelijk om de begrotingen ter onderbouwing van deze bouwkosten, investeringskosten, meerjarenonderhoudsplanning en energiecomponent te laten bijvoegen. Ook dienen de gegadigden de NCW-inschrijfprijs op te geven. Om discussie achteraf over die prijs te voorkomen is het aan te raden vooraf een format toe te sturen waarmee de gegadigde op basis van de BBV, de energiecomponent en de indexeringen hun eigen NCW inschrijfprijs kunnen berekenen. Immers, de aanbidding wordt financieel gezien

op basis van dit aspect beoordeeld. De NCW-inschrijfprijs wordt alleen gevraagd voor de beoordeling van de aanbidding. Tijdens de exploitatie van de huisvesting zijn de opgegeven BBV, de opgave van de energielasten en de bijbehorende indices van toepassing. Dan worden bij de indices ook niet meer de 10-jarige historiecijfers gehanteerd, maar de werkelijke indices in het betreffende jaar gedurende de contractperiode.

TOT SLOT

De financiële kant van de aanbidding wordt dus uitsluitend beoordeeld op de hoogte van de NCW-inschrijfprijs. De prijs is slechts één van de gunningscriteria en weegt voor een bepaald percentage mee. Op basis van alle ingediende stukken wordt dan de gunningsprocedure gestart. Voor wat betreft de prijs is deze procedure objectief te doorlopen op basis van een vooraf kenbaar gemaakte beoordelingsmethodiek.

Dit zijn de belangrijkste financiële aspecten bij een DBFMO-light traject en deze geven een aantal praktische handvatten voor de kostenadviseur om zo'n traject vorm te geven. Uit de inmiddels opgedane ervaring kunnen we concluderen dat een DBFMO-traject in lichtere vorm ook toepasbaar is voor het kleinere project in het maatschappelijk vastgoed. In de praktijk blijkt dat ook dat de voordelen zoals de opdrachtgever werk en zorgen uit handen nemen, grotere duurzaamheid, betere financierbaarheid, gelijkmatige kasuitgaven zonder piekinvestering, betere risicospreiding en lagere kosten, ten volle benut kunnen worden. ←

NOOT

1. <http://www.ppsbijhetrijk.nl/Publicaties?publicatiesoort=Naslagwerk>.

| | 1-7-2001 | 1-7-2011 | % over 10 jaar | index per jaar |
|--|----------|----------|--------------------|------------------------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 |
| <i>CPI indices</i> | | | | |
| 1 CPI prijsindex 2006 = 100, alle cat, tot. bestedingen | 90,88 | 109,23 | 20,19 | 1,86 |
| 2 CPI prodcom 04410 water | 97,22 | 100,95 | 3,84 | 0,38 |
| 3 CPI prodcom 04500 energie | 69,59 | 107,92 | 55,08 | 4,49 |
| 4 CPI prodcom 04510 elektriciteit | 79,34 | 91,27 | 15,04 | 1,41 |
| 5 CPI prodcom 04520 gas | 63,80 | 118,99 | 86,50 | 6,43 |
| <i>cao lonen per uur, incl bijz. beloningen, eerst gepubliceerde cijfers</i> | | | | |
| 6 totaal cao sectoren 01-93 totaal sbi | 105,20 | 128,80 | 22,43 | 2,04 |
| 7 totaal cao sectoren 74-74 zakelijke dienstverlening | 105,60 | 127,40 | 20,84 | 1,89 |
| 8 particuliere bedrijven 01-93 totaal sbi | 105,10 | 127,80 | 21,60 | 1,97 |
| 9 particuliere bedrijven 27-35 metaal/electrotechn industrie | 104,00 | 129,00 | 24,04 | 2,18 |
| 10 particuliere bedrijven 45 bouwnijverheid | 106,50 | 131,40 | 23,38 | 2,12 |
| 11 particuliere bedrijven 70-74 zakelijke dienstverlening | 105,70 | 127,00 | 20,15 | 1,85 |
| <i>bdb index, aanneemsom exclusief BTW</i> | | | | |
| | 1-1-2003 | 1-7-2011 | % over 8,5 jaar | % index per jaar |
| 12 BDB prijsindex schoolgebouwen onderhoud | 100,00 | 122,53 | 22,53 | 2,42 |

Fig. 4. Voorbeeld van te gebruiken indices.