

.....

DBFM(0)

voor decentrale
overheden

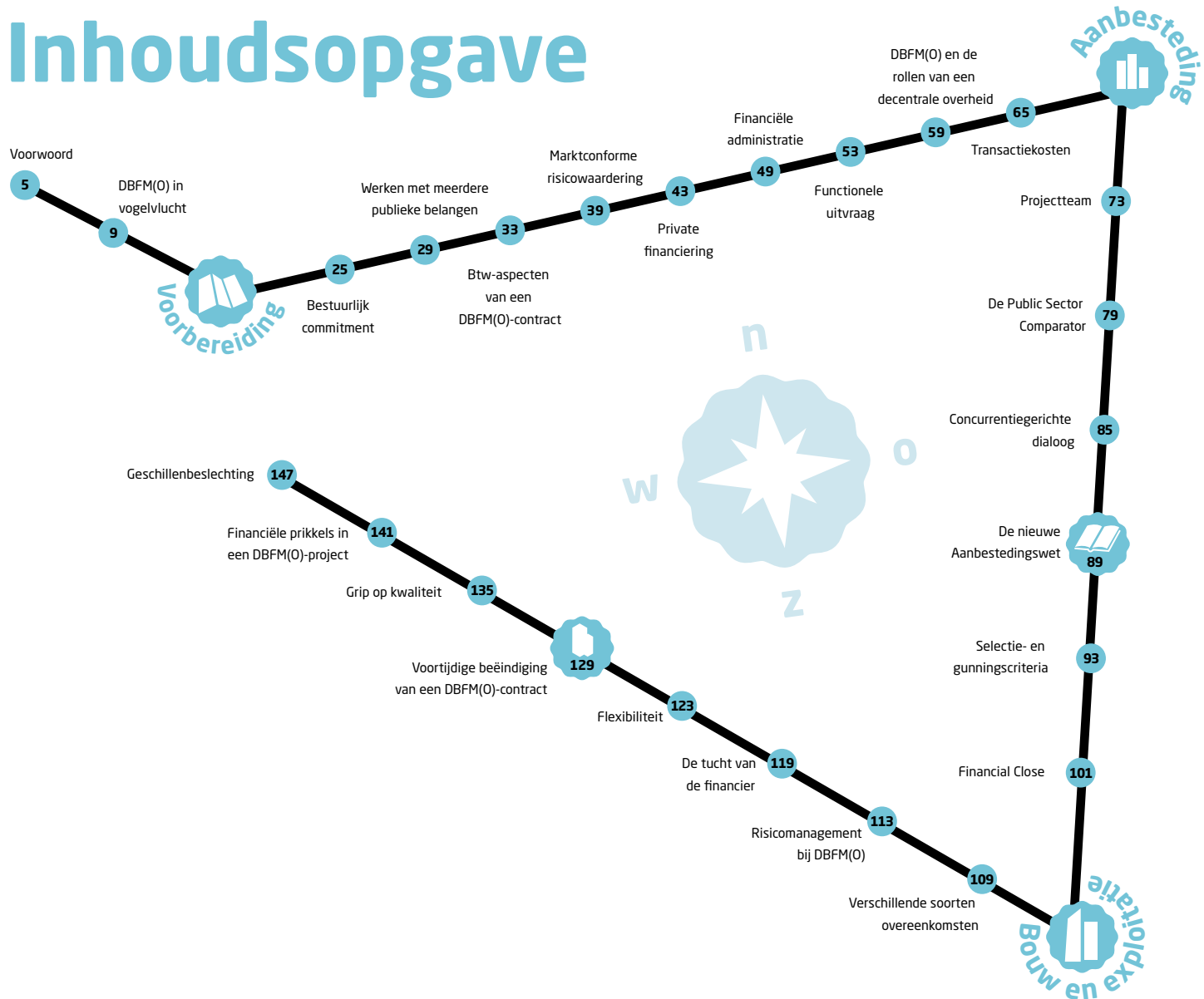
.....

Een praktische reisgids voor
de wereld van DBFM(0)



Met handige metrokaart

Inhoudsopgave



DBFM(O)

voor decentrale overheden

Een praktische reisgids voor de wereld van DBFM(O)

Yasmine Hamdan, Emile Barendregt en Maysam Hamdan - Rebel

Wesley Veekman - PPSsupport

Martie Jacobs, Math Feijen en Tim van der Hoogt - OPPS

Mark Moolhuizen en Rob de Win - Van Doorne

Freya van der Kroef - Tenman

Arent van Wassenaer - Allen & Overy

Luc van Rooijen - KPMG Corporate Finance

1^e druk, 2014

Voorwoord

Welkom! U staat op het punt om de wereld van DBFM(O) te betreden. En dat dit spannend is, staat buiten kijf. De ervaringen met DBFM(O) bij decentrale overheden zijn immers nog dungezaaid. Dat is jammer, want deze innovatieve manier van aanbesteden kan aardig wat opleveren. De projecten die tot nu toe als DBFM(O) zijn aanbesteed, realiseerden allemaal meerwaarde: meer kwaliteit voor hetzelfde geld.

Als DBFM(O)-ervaringsdeskundigen zijn wij ons gaan afvragen hoe het toch komt dat decentrale overheden en semipublieke instellingen deze contractvorm niet vaker toepassen. Tegelijk is het feit dat er bij deze projecten regelmatig een beroep op onze expertise wordt gedaan wellicht al een hint: DBFM(O) is heel anders dan traditionele aanbestedingsvormen en vereist dus andere kennis en kunde. DBFM(O) kan veel opleveren, in kosten en kwaliteit. Door gebruik te maken van de opgedane ervaringen kunt u uw voordeel doen.

Rebel en PPSsupport hebben daarom de krachten gebundeld met OPPS, Van Doorne, Tenman, Allen & Overy en KPMG Corporate Finance. De auteurs van dit boekje waren betrokken bij de meeste decentrale DBFM(O)'s die tot nu toe het levenslicht zagen. Zonder uitzondering zijn wij het eens over de potentie van deze contractvorm. Zonder uitzondering erkennen wij ook dat de weg naar realisatie soms wat hobbelig is. Om die reden hebben we de krachten gebundeld en de belangrijkste lessen uit de praktijk aan het papier toevertrouwd.

***Kijk voor
de inhouds-
opgave naar de
metrokaart achter-
in dit boekje***

Het resultaat is deze praktische reisgids. Allerhande potentiële obstakels op het financiële, juridische, technische en procesmatige vlak komen voorbij, met aanbevelingen hoe deze obstakels te nemen. De weg naar een succesvol DBFM(O)-project is een spannende, maar met de juiste voorbereiding valt voor avontuurlijke decentrale overheden nog een wereld te winnen.

Wij wensen u een fijne reis!

Yasmine Hamdan (Rebel) en **Wesley Veekman (PPSupport)**

DBFM(O) in vogelvlucht

U heeft deze reisgids opengeslagen, omdat u gehoord heeft van Design, Build, Finance, Maintain (en Operate) contracten ofwel DBFM(O)-contracten en er meer over wilt weten. Of u overweegt te starten met een DBFM(O)-aanbesteding. In de praktijk blijkt namelijk dat steeds meer decentrale overheden nadenken over deze manier van aanbesteden voor grote investeringsprojecten. En hoewel het Rijk deze contractvorm al vaak toepast op infrastructuur en gebouwen, blijkt ook dat er nog een beperkt aantal DBFM(O)-contracten op decentraal niveau wordt gesloten. Dat is jammer, want de meerwaarde die het Rijk realiseert (naar eigen zeggen 700 miljoen euro tot nu toe), ligt ook voor decentrale overheden voor het oprapen.

Misschien komt dat omdat DBFM(O) de reputatie heeft complex te zijn. In deze reisgids zeggen we niet dat DBFM(O) makkelijk is. Toch weegt de potentiële meerwaarde hier bij bepaalde projecten zeer zeker tegen op. Als je maar weet welke obstakels je mogelijk tegenkomt en welke oplossingen daarvoor al zijn bedacht.

Over die obstakels en de bijbehorende oplossingen gaat het hier vooral: want waarom het wiel opnieuw uitvinden? In de hoofdstukken reizen we chronologisch door een DBFM(O)-project – wat kom je zoal tegen in de aanbestedingsfase? Waar moet ik op letten bij het financieringstraject? En, op het eind, wat zijn de puntjes op de i? Deze gids biedt praktische oplossingen voor de vraagstukken die een DBFM(O)-project opwerpt. Er zijn echter meerdere wegen die naar Rome leiden en de geboden oplossingen zijn dan ook handreikingen.

We hebben het hier niet over DBM(O), DBFM(O)-light of Energy Service Companies (EsCo's). Allemaal vormen van publiek-private samenwerking die toegepast worden in de praktijk. We hebben het hier alleen over DBFM(O), omdat dit enkele specifieke eigenschappen heeft en dus specifieke uitdagingen kent. Andere contractvormen laten we buiten beschouwing.

Voordat we echter op al deze specifieke onderwerpen ingaan, zetten we op een rijtje wat DBFM(O) ook al weer is, wat de belangrijkste verschillen zijn met traditionele contractvormen en waarom je er als decentrale overheid voor zou kiezen.

Wat is DBFM(O)?

DBFM is een vorm van publiek-private samenwerking (PPS), die van oorsprong met name gebruikt wordt bij vastgoed- en infrastructurele projecten. Een variant op DBFM is DBFMO, waarbij ook de exploitatie (ofwel de 'O' van Operate) van het project onderdeel is van het contract. Een DBFM(O)-contract brengt het ontwerp (Design), de bouw (Build) het onderhoud (Maintain) en soms dus ook de exploitatie in handen van één marktpartij, de opdrachtnemer. Naast alle operationele onderdelen van een project, zorgt deze marktpartij ook zelf voor de financiering van de bouw (Finance).

Een recent voorbeeld van een DBFM-project op Rijksniveau is de aanleg van de A12 tussen Lunetten en Veenendaal. Een recent voorbeeld op decentraal niveau is de in 2013 geopende Internationale School in Eindhoven (een DBFMO-project).

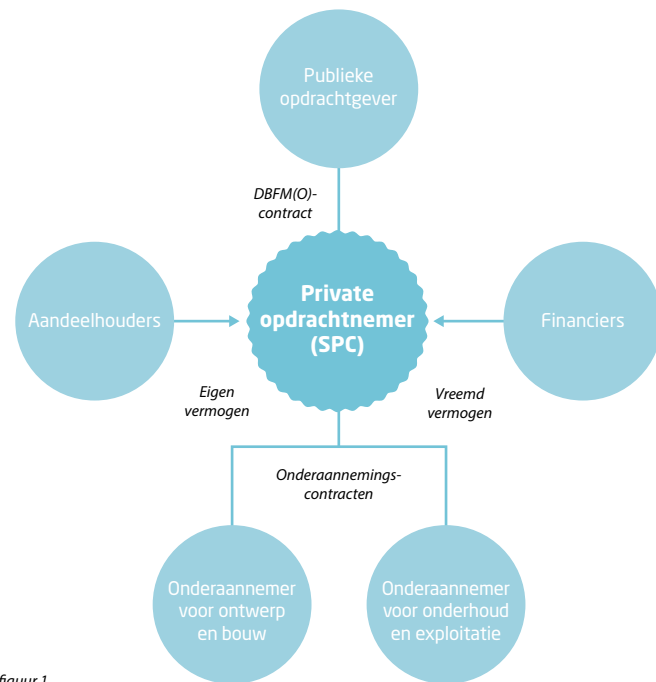
De organisatie van een DBFM(O)

De opdrachtnemer heeft veel verschillende werkzaamheden en bestaat om die reden vaak uit een consortium van marktpartijen: een aannemer, een architect, een ingenieursbureau, een onderhoudspartij en een organisatie die alle managementtaken uitvoert. Dit consortium, meestal in-

gericht als een speciale projectvennootschap (ook wel Special Purpose Company, SPC, genoemd), sluit het DBFM(O)-contract met een publieke partij, de opdrachtgever. En het is ook de SPC die financiering aantrekt om het project te realiseren. Deze financiering wordt afgelost met de betalingen die de opdrachtgever, vanaf oplevering doet aan de SPC. De organisatie van een DBFM(O)-project kan op verschillende manieren worden ingevuld. Een ervan is geïllustreerd in figuur 1.

Sturen op output

Een verschil met traditioneel aanbesteden is dat de opdrachtgever bij DBFM(O) zijn functionele eisen en wensen formuleert en vastlegt in een outputspecificatie. Zoals de naam al doet vermoeden, is het belangrijk



figuur 1

dat de eisen in termen van de gewenste prestatie worden geformuleerd: de opdrachtgever schrijft niet voor hoe het project er exact uit moet zien, maar geeft aan welke kwaliteit hij gedurende de looptijd van het hele project wil zien. Het is vervolgens aan de markt om op een slimme en creatieve manier invulling te geven aan deze eisen. Op wensen wordt gestuurd via de gunningscriteria: marktpartijen kunnen in de aanbesteding punten verdienen door zo goed mogelijk in te spelen op de wensen van de aanbesteder. In de praktijk leidt dit tot onverwachte, intelligente oplossingen die meer kwaliteit opleveren voor hetzelfde geld.

Afspraken maken voor een langere periode

Naast het gewenste kwaliteitsniveau van het project, wordt in een DBFM(O)-contract nog veel meer geregeld. Het contract is een omvangrijk boekwerk. Immers, het bevat alle afspraken die publiek en privaat maken voor een periode van 15 tot soms 30 jaar. Anders dan bij traditionele contracten, worden zeer heldere afspraken gemaakt over de verdeling van risico's, gebaseerd op het principe dat iedereen vooral moet doen waar hij goed in is en de risico's moet dragen die hij het best kan beheersen. Omdat de financiële belangen van beide partijen groot zijn, worden de financiële consequenties van risico's duidelijk benoemd. Denk bijvoorbeeld aan het risico van het vinden van bodemverontreiniging tijdens de bouwwerkzaamheden. Of het onder- of overschatten van de hoeveelheid benodigde materialen. Uit het contract blijkt steeds zeer eenduidig welke partij opdraait voor welke risico's. Zo weet elke partij van tevoren waar zij aan toe is. Deze duidelijke risicoverdeling draagt enerzijds bij aan projecten die op tijd en binnen budget worden opgeleverd, maar maakt anderzijds een gedegen en vaak langere voorbereidingsperiode noodzakelijk.

Betalen voor een dienst en de rol van private financiering

Ook anders dan bij traditionele projecten hoor je over DBFM(O)-projecten vaak dat de opdrachtnemer een dienst levert in plaats een werk. Die dienst bestaat uit het beschikbaar houden van het gereali-

seerde project, zoals het gebouw of de weg.

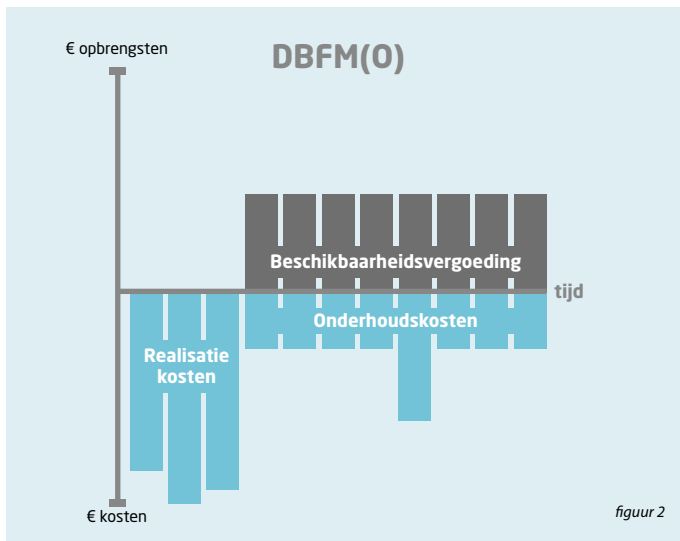
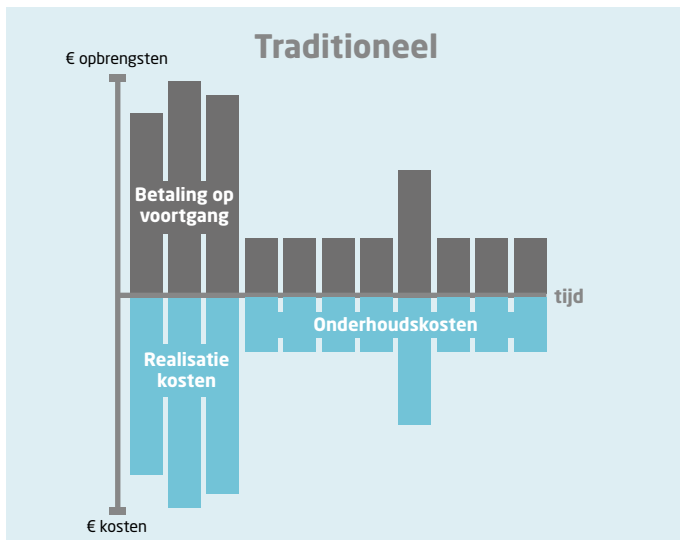
Voor het leveren van de dienst, ontvangt de opdrachtnemer een periodieke vergoeding, die de beschikbaarheidsvergoeding wordt genoemd. Anders dan bij traditionele projecten, vindt betaling niet plaats op voortgang. De opdrachtnemer krijgt

pas vanaf oplevering betaald en die betaling wordt uitgespreid over de gehele levensloop van het project. Dit mechanisme zorgt ervoor dat DBFM(O)-projecten op tijd worden opgeleverd. Figuur 2 illustreert de verschillen in geldstromen. De blauwe balkjes laten de kosten voor de opdrachtnemer zien, die zijn in beide varianten gelijk. De opbrengsten voor de opdrachtnemer (de grijze balkjes) hebben echter een heel verschillend profiel.

Vanaf oplevering is beschikbaarheid alleen niet voldoende: het project moet ook steeds blijven voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen. Voldoet het niet, dan voorziet het contract in allerlei prikkels – procesmatig, financieel en juridisch – om de kwaliteit weer op het gewenste peil te brengen. Private financiering speelt in het gehele stelsel van prikkels een bijzondere rol. De financiering van een DBFM(O)-project wordt door de opdrachtnemer verzorgd. Die gaat een langlopende (bank)lening aan met als doel de bouwwerkzaamheden voor te financieren. De lening

**“DBFMO
is een aanbestedings-
methodiek om bij schaarse
financiële middelen de kwaliteit
van alle openbare voorzieningen
op duurzame wijze te waarborgen
voor onze kinderen.”**

Bernard Fritzsche, raadslid en voormalig wethouder gemeente Den Helder (de gemeente Den Helder deed onderzoek naar de mogelijkheden van DBFMO voor haar nieuwe gemeentehuis)



figuur 2

wordt pas terugbetaald vanaf oplevering. Tijdens de bouw zijn er immers helemaal geen inkomsten. De beschikbaarheidsvergoeding is de enige bron van inkomsten waaruit de lening kan worden terugbetaald. En juist die inkomsten zijn voor de opdrachtnemer prestatieafhankelijk. Presteert de opdrachtnemer niet, dan loopt de financier het risico dat de lening niet kan worden afbetaald. Dit zorgt voor een zekere paraatheid bij de financier, die een grote rol heeft in het toezien op de prestaties van de opdrachtnemer. De opdrachtgever creëert, door het toepassen van private financiering, dus een partner – de bank – die evenveel belang heeft bij het welslagen van het project als hijzelf.

Vanwege de lange looptijd van het contract is de totstandkoming van een dergelijk contract vanzelfsprekend een ingewikkeld proces. Hoe maak je immers een afspraak die 20 tot 30 jaar later nog steeds relevant is? Toch is Nederland één van de beste landen ter wereld als het aankomt op de voorbereiding én uitvoering van een dergelijke samenwerking. Uit de projecten uit de afgelopen decennia zijn veel lessen te leren: veel ervan vindt u terug in deze gids.

De voorbereiding: wanneer is DBFM(O) een goed idee?

Voorafgaand aan een aanbesteding moet de publieke partij de keuze maken of zij het project op een traditionele manier of via een innovatief contract, zoals DBFM(O), in de markt wil zetten. Bij deze beslissing kan gebruik worden gemaakt van de Public Private Comparator (PPC). De PPC is een vergelijkingsinstrument met als doel om te onderzoeken of aanbesteding van een project als publiek-private samenwerking (PPS) meerwaarde in geld, tijd en kwaliteit oplevert ten opzichte van een traditioneel contract. In een PPC doorloop je een gestructureerd proces van 4 stappen, met als uitkomst een uitspraak over welke contractvorm de meeste meerwaarde biedt voor het project, zowel in termen van kwaliteit als prijs.

Omdat er in Nederland al veel PPC's zijn uitgevoerd, weten we op hoofdlijnen welke kenmerken een project moet hebben om überhaupt voor een DBFM(O)-contract in aanmerking te komen. DBFM(O) past goed bij projecten waar keuzes in de bouw van invloed zijn op de kosten van het onderhoud. Een groot deel van de meerwaarde ontstaat immers vanuit lifecycleoptimalisatie: het minimaliseren van de kosten van bouw en onderhoud samen, zodat over de gehele levensduur van het project de kosten zo laag mogelijk zijn. Vastgoed- en infrastructuurprojecten zijn voorbeelden hiervan. Ook is het voor deze projecten goed mogelijk om over de lange termijn eisen te formuleren. ICT-projecten zullen niet snel als DBFM(O)-project worden aanbesteed: het is in dit geval te ingewikkeld om voor 20 jaar te bedenken wat je wilt hebben. Tot slot moeten projecten in financieel opzicht voldoende groot zijn: een DBFM(O)-project aanbesteden kost tijd en geld en die kosten moeten in verhouding staan tot de financiële omvang van een project. Een schoolgebouw van €2 miljoen leent zich dus niet goed voor een

DBFM(O)-aanbesteding. Daarom

hanteert het Rijk als grenswaarde voor DBFM(O) een investeringsomvang van €25 mln. bij gebouwen en €60 mln. bij infrastructurele projecten.

Nadat de keuze voor een contractvorm is gemaakt, moet de publieke partij scherp formuleren wat

“Een goede risicoverdeling ontstaat door optimaal gebruik te maken van elkaars kwaliteiten. Niet alleen beheers je daarmee de risico's zo optimaal mogelijk maar krijg je ook een prijsbewuste biding en een contract met draagvlak.”

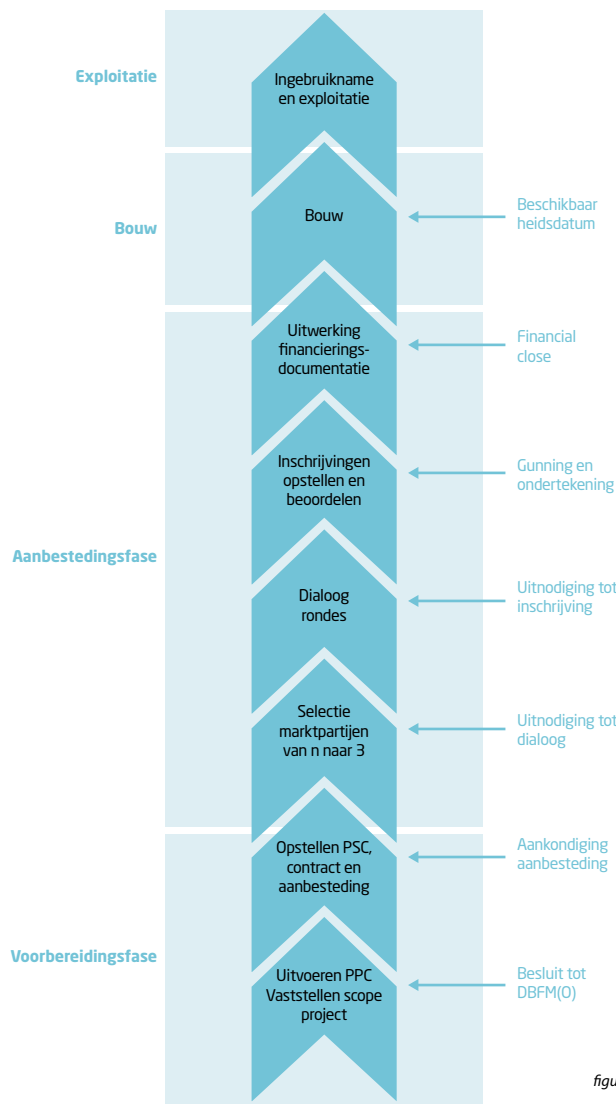
Kees van Driel, provincie Noord-Brabant,
(DBFM-project A59)

haar eisen en wensen zijn. Voor de gehele levensduur van het project. De eisen aan het project worden vastgelegd in een outputspecificatie. Een dergelijke outputspecificatie kan voor een kantine in een school zijn: een ruimte in de school die geschikt is voor ontmoetingen, pauzes, recreatie en ontspanning en die geschikt is voor een X aantal leerlingen. Het is vervolgens aan de marktpartijen om aan deze functionele eis een zo interessant mogelijke invulling te geven. Naast deze outputspecificatie moet de publieke partij in de voorbereiding van de aanbesteding een eerste versie van het contract maken waarin de uitgangspunten voor de samenwerking nauwkeurig staan opgeschreven. Hierbij kan natuurlijk gebruik worden gemaakt van het standaard DBFM(O)-contract van het Rijk. Met kleine aanpassingen is dat contract in de meeste gevallen projectspecifiek te maken.

Tot slot moet in de voorbereiding een projectteam worden opgezet. Hierin moeten meerdere disciplines vertegenwoordigd zijn. Vanwege de specifieke expertise die nodig is om een DBFM(O)-project aan te besteden, kiezen de meeste publieke partijen ervoor om extern advies in te schakelen. Meestal wordt de projectorganisatie ingericht langs drie disciplines: een juridisch team dat de aanbestedingsprocedure bewaakt en de stukken (contract en aanbestedingsleidraad) schrijft; een financieel team dat de business case bewaakt en de financiële onderdelen van de aanbesteding verzorgt; en een technisch team dat verantwoordelijk is voor de outputspecificatie en de technische beoordeling van de bidingen. Om de samenhang te bewaken, wordt regelmatig afgestemd tussen de teams in een interdisciplinair tenderteam.

Wat gebeurt er tijdens de aanbesteding?

Nadat de publieke partij de nodige voorbereidingen heeft getroffen, kan gestart worden met de aanbestedingsprocedure. Bij DBFM(O)-projecten wordt in Nederland de voorkeur gegeven aan de concurrentiegerichte



figuur 3

dialogo. Dit is weliswaar een iets complexere procedure dan een rechttoe-rechtaan aanbesteding, maar past goed bij het karakter van DBFM(O)-projecten. De concurrentiegerichte dialoog maakt het namelijk mogelijk om met marktpartijen te onderzoeken hoe de publieke wensen het beste ingevuld kunnen worden. En dat leidt uiteindelijk tot de meeste meerwaarde, precies waar een DBFM(O) voor bedoeld is.

Opbouw van de concurrentiegerichte dialoog

De eerste fase van de aanbesteding is de selectiefase, die zoals de naam al doet vermoeden, als doel heeft de best gekwalificeerde marktpartijen te selecteren die mee mogen doen met de aanbesteding. In de selectiefase worden de partijen die zich hebben aangemeld getoetst aan een set minimumeisen. Deze kunnen bijvoorbeeld gaan over het hebben van relevante projectreferenties of het hebben van voldoende financiële draagkracht. Na de selectiefase blijven er een aantal partijen, 3 tot 5, over waarmee het vervolg van de aanbesteding wordt doorlopen.

Soms volgt na de selectiefase een plan-van-aanpakfase, waarin de geselecteerde marktpartijen hun plan van aanpak of projectvisie voor het project presenteren. Op basis hiervan kan de aanbesteder het aantal gegadigden nog verder beperken.

Hierna start de dialoogfase, vaak met 3 partijen. In deze fase worden het contract en de outputspecificatie met de marktpartijen besproken. Zij kunnen dan reageren, vragen stellen en voorstellen doen voor aanpassingen. Daarnaast maken de marktpartijen op verzoek van de aanbesteder dialoogproducten. In deze dialoogproducten worden een aantal essentiële onderdelen van het project door de marktpartijen uitgewerkt. Denk aan een schetsontwerp of een exploitatieplan. De gedachte achter dit proces is partijen zo veel mogelijk te stimuleren om zich van elkaar te onderscheiden. Dit komt de kwaliteit van het project ten goede.

De gunning en verder: wie doet wat?

DBFM(O)-projecten worden meestal gegund aan de economisch meest voordelige inschrijving (EMVI). Dit betekent dat niet alleen naar prijs wordt gekeken, maar naar de beste prijs-kwaliteitverhouding. Met de winnaar wordt het DBFM(O)-contract getekend en worden de voorbereidingen gestart om de financiering rond te krijgen. Het moment waarop ook de financieringsovereenkomsten zijn ondertekend, heet Financial Close en vanaf dat moment kan gestart worden met de uitwerking en voorbereiding van de bouwwerkzaamheden.

De verantwoordelijkheid voor de bouw ligt volledig bij de opdrachtnemer. Voor de opdrachtgever is het heel kort gezegd alleen van belang dat aan de outputspecificaties en de andere eisen uit het contract wordt voldaan en dat zij krijgt wat in de bieding is beloofd. Het contract biedt voldoende aanknopingspunten om op de eisen te sturen. Wordt bijvoorbeeld niet op tijd opgeleverd, dan volgt een boete voor de opdrachtnemer. Deze loopt op naarmate de oplevering langer op zich laat wachten. Door deze automatische en vrij strenge mechanismen, zijn alle DBFM(O)-projecten in Nederland op tijd of sneller dan gepland opgeleverd. Traditionele projecten lopen daarentegen regelmatig vertraging op. Daarnaast is er geen sprake van meerwerk in de traditionele zin van het woord; bij haar inschrijving heeft de marktpartij een vaste prijs voor de gehele looptijd moeten afgeven. Alleen in hele specifieke en vooraf benoemde gevallen kan daarvan worden afgeweken (denk aan archeologische vondsten of het aantreffen van onverwachte kabels en leidingen). In de praktijk blijkt overigens regelmatig dat juist de opdrachtgever nog wijzigingen wil doorvoeren. De wijzigingsprocedure in het contract biedt hier de ruimte voor. Uiteraard dient voor deze wijzigingen een (marktconforme) prijs te worden betaald.

Wat gebeurt er dan in de exploitatiefase?

In de exploitatiefase gaat de 'dienst' daadwerkelijk van start: er kunnen auto's over de weg rijden of het kantoorgebouw kan gebruikt worden. De beschikbaarheidsvergoeding wordt betaald en de gewenste kwaliteit moet worden geleverd. Als dit niet zo is, kunnen boetes worden opgelegd. De samenwerking tussen publiek en privaat komt nu centraal te staan.

En dan nu het echte werk

Nu duidelijk is wat DBFM(O) precies is, is het tijd voor het echte werk. Wat zijn de hobbels die je als decentrale overheid kan tegenkomen, en wat kan je daar tegen doen? In het vervolg van deze gids staan we hier uitgebreid bij stil.

Vorbereitung



Bestuurlijk commitment

“Hoe zorg ik ervoor dat mijn DBFM(O)-project op voldoende (bestuurlijk) draagvlak kan rekenen?”

Elk project is pas haalbaar bij voldoende bestuurlijk commitment, maar dit geldt misschien in nog sterkere mate voor DBFM(O)-projecten. Immers, DBFM(O) is nog niet voor iedereen bekend. Daarom wordt door de beslissers en de mensen in de ambtelijke organisatie extra kritisch naar een mogelijk toekomstig DBFM(O)-project gekeken. Een project de besluitvorming “doorduwen” (voor zover mogelijk) is dan ook een garantie voor het op enig moment stuklopen van een project. Maar, tegelijkertijd geldt: een té langdurend besluitvormingstraject over een project doet een project meer kwaad dan goed.

In alle gevallen wil je graag zorgen dat er geen tijd en positieve energie van de eigen organisatie en de geïnteresseerde marktpartijen wordt verspild, doordat besluitvorming over een project te lang duurt of een project in een vergevorderd stadium moet worden stopgezet. Het organiseren van bestuurlijk commitment, maar tot op zekere hoogte ook ambtelijk commitment, is daarom van essentieel belang voor het wel-slagen van je project.

Een professionele instelling, die tegelijkertijd betrokkenheid en enthousiasme uitstraalt, helpt je een eind op weg.

Hoe zorg je nu voor een efficiënt besluitvormingstraject rondom je DBFM(O)-project? Een aantal aandachtspunten:

- Zorg voor een bestuurlijke ambassadeur. Deze kan binnen de organisatie tekst en uitleg geven over het project en mensen enthousiasmeren.
- Zorg voor een actieve betrokkenheid van de ambtelijke organisatie. De belangrijkste stakeholders binnen een ambtelijke organisatie moeten niet alleen goed geïnformeerd worden over het project, maar het liefst ook een rol krijgen in de uitwerking van (delen van) het project. Dit heeft een tweeledig belang:
 - Een positief betrokken ambtenarenapparaat draagt bij aan bestuurlijk commitment.
 - Het zorgt voor het opbouwen van kennis en ervaring met het project en DBFM(O) binnen de organisatie, waardoor niet voor alles blijvend een beroep op externe adviseurs gedaan hoeft te worden.
- Tijdens een aanbesteding kan in verband met een efficiënt, zorgvuldig en vertrouwelijk aanbestedingsproces de publieke inhoudelijke betrokkenheid bij het project minimaal zijn. Hierdoor is het extra belangrijk dat een ieder (raad, college, gedeputeerde staten) voldoende vertrouwen heeft in het fundament van de aanbesteding. Betrek hen daarom voorafgaand aan de start van de aanbesteding actief op onderwerpen als: selectie- en gunningscriteria, het functioneel programma van eisen en de werking van het contract.
- Wees een professioneel opdrachtgever. Van de marktpartijen die inschrijven op een project worden allerhande geloofsbrieven en certificering verwacht, maar tegen de eigen organisatie wordt vaak minder kritisch gekeken. Wat draagt daar allemaal aan bij:

- Een efficiënte projectorganisatie. Ambtelijke en bestuurlijke besluitvormingsprocessen verhouden zich slecht tot de strakke termijnen binnen een aanbestedingsprocedure. Zorg daarom voor een projectgebonden besluitvormingsorganisatie met korte lijnen en helder mandaat.
- Indien er meerdere publieke partijen betrokken zijn bij het project: sluit een publiek-publieke overeenkomst. Hierin maak je onderling afspraken over de taak en rolverdeling, financiën, maar ook over de consequenties als één van de publieke stakeholders zich op enig moment uit het project wil terugtrekken. Het belang hiervan wordt ondersteund door de geleerde lessen uit het project RegioTram Groningen, waarbij één van betrokken publieke partijen (de gemeente) het project gedurende de aanbesteding wilde stopzetten terwijl de provincie graag door wilde. Die situatie werd extra vervelend doordat door het ontbreken van een publiek-publieke overeenkomst op dat moment nog afspraken gemaakt moesten worden tussen beide publieke partijen over de verdeelsleutel voor de planvoorbereidingskosten en de vergoeding voor de private deelnemers aan de aanbesteding.

“Zonder bestuurlijk commitment is er geen fundering onder het DBFM(O)-contract.”

“Het DBFM(O)-contract is heel ‘high-tech’ voor een decentrale overheid en vereist veel kennis. Door een weloverwogen besluit en het bijbehorend commitment wordt een stabiele basis gelegd voor de verdere invulling van het contract. Het contract wordt gevuld en compleet gemaakt door ambtenaren die gewend zijn zelf over zaken na te denken, voor te schrijven en te controleren. Een DBFM(O)-contract vereist wel het nadenken over wat men wil, maar de weg naar het eindresultaat is heel anders. Commitment van ‘hoog tot laag’ is daarbij een must.” Hendrik Jan Huiting, Projectleider Gemeente Groningen (DBFM(O)-project RegioTram).

ding. Zie voor meer tips over het omgaan met verschillende publieke partijen het hoofdstuk 'Werken met meerdere publieke belangen'.

- En: bezint eer ge begint. Als na alle investeringen in het creëren van begrip en draagvlak voor het project het commitment voor het project toch erg summier blijft, moet je overwegen om dan maar niet te starten met de uitvoering van het project.

Dus:

Hoe zorg ik voor voldoende bestuurlijk commitment?

- ✓ *Stel een bestuurlijke ambassadeur in.*
- ✓ *Creëer een actieve en betrokken ambtelijke organisatie.*
- ✓ *Betrek betrokkenen vooraf bij selectie- en gunningscriteria, functionele eisen en het contract.*
- ✓ *Wees een professionele opdrachtgever met een efficiënte project-organisatie en een eventueel publiek-publieke overeenkomst.*

Werken met meerdere publieke belangen

"Hoe ga ik bij een DBFM(O)-project om met meerdere publieke stakeholders met meerdere publieke belangen?"

Bij decentrale DBFM(O)-projecten zijn vaak diverse publieke partijen betrokken. Dat kunnen meerdere gemeenten zijn, maar ook een gemeente, provincie en bijvoorbeeld een stadsregio. Elk van deze partijen heeft eigen (beleids)doelstellingen die zij met een project willen bereiken, voorwaarden voor het verstrekken van budgetten, een ideale planning voor ogen, etc. En, niet onbelangrijk, elk van deze partijen heeft ook weer een eigen achterban (raad, college, GS) aan wie verantwoording moet worden afgelegd. Om met deze veelvoud aan betrokken partijen een project voor te bereiden en te realiseren vereist in elk geval tijd, geduld en inspanning van alle betrokkenen.

Voor DBFM(O)-projecten is dat niet anders dan voor projecten die traditioneel worden gerealiseerd. Mogelijk maakt de "nieuwe"

"Het pro-actief betrekken van stakeholders bij een DBFM(O)-aanbesteding is een must, maar vergt een cultuuromslag bij met name decentrale overheden."

Bernard Fritzsche, raadslid en voormalig wethouder gemeente Den Helder.

contractvorm het alleen nog extra noodzakelijk om de betrokkenheid van de verschillende stakeholders efficiënt vorm te geven. Doordat DBFM(O) als contactvorm voor velen nog onbekend is, zal er meer tijd nodig zijn om de betrokken partijen te informeren over en te committeren aan de DBFM(O)-uitvoering.

Zorg voor voldoende teamgevoel binnen een team dat zowel professioneel als enthousiast te werk gaat.

Hoe kan je binnen een dergelijk krachtenveld zorgen dat je DBFM(O)-project een succes wordt? Bij een solide samenwerking tussen de diverse publieke betrokkenen bij een project zou een aantal zaken centraal moeten staan:

- Toon begrip en respect voor elkaars positie. Dat begint met het eerlijk en helder met elkaar delen wat de doelen, go's en no go's zijn bij het project.
- Zorg dat iedereen zich gehoord voelt. Bezuinig in de voorbereidingsfase van een project niet op tijd voor overleg, afstemming en doorvragen waar eventuele pijnpunten zitten. Dat lijkt misschien "teveel" tijd te kosten, maar betaalt zich dubbel en dwars terug.
- Wees bereid om niet alleen naar het eigen belang te kijken, maar ook naar het projectbelang. Wat hierbij kan helpen, is het benoemen van een gezamenlijk doel voor het project. Zo kan iedereen scoren met het project.
- Voer strak stakeholdermanagement. Hoe meer stakeholders, hoe meer verschillende wensen en eisen er doorgaans worden gesteld, en hoe uitdagender het is om deze te verenigen.

- Geef eerst invulling aan de publiek-publieke samenwerking, voordat je de markt gaat benaderen. Sluit hiervoor een publiek-publieke overeenkomst. Hierin maak je onderling afspraken over de taak- en rolverdeling, financiën, maar ook over de consequenties als één van de publieke stakeholders zich op enig moment uit het project wil terugtrekken.
- Zorg voor een professionele opdrachtgeversorganisatie. De ambtelijke en bestuurlijke besluitvormingsprocessen verhouden zich niet optimaal tot de strakke termijnen binnen een aanbestedingsprocedure. Zorg daarom voor een projectgebonden besluitvormingsorganisatie met korte lijnen en helder mandaat.

Dus:

Hoe ga ik om met verschillende publieke stakeholders en hun belangen?

- ✓ *Investeer in het begrijpen van de verschillende posities.*
- ✓ *Besteed tijd aan ieders belangen.*
- ✓ *(Maar...) Richt je op het projectbelang in plaats van de individuele belangen.*
- ✓ *Voer strak stakeholdermanagement.*
- ✓ *Sluit een publiek-publieke overeenkomst.*
- ✓ *Wees een professionele opdrachtgever.*

Btw-aspecten van een DBFM(O)-contract

“Hoe werkt de afdracht van btw in een DBFM(O)-contract? Ben ik bij DBFM(O) duurder uit?”

Wanneer een btw-ondernemer prestaties verricht, moet hij op de vergoedingen die hij hiervoor ontvangt btw in rekening brengen aan zijn afnemers. De opdrachtnemer in een DBFM(O)-project zal door het aangaan van een DBFM(O)-contract aangemerkt worden als btw-ondernemer, omdat deze activiteiten verricht in het economische verkeer.

Op grond van een DBFM(O)-contract worden doorgaans meerdere prestaties verricht (zoals bouw, onderhoud, en schoonmaak), waarvoor één periodieke vergoeding, de beschikbaarheidsvergoeding, verschuldigd is door de opdrachtgever. Afhankelijk van de vormgeving en inhoud van het contract kunnen de btw-gevolgen worden bepaald.

Het uitgangspunt is dat voor btw-doeleinden iedere prestatie zelfstandig moet worden bekeken, om zo het toepasselijke ‘btw-regime’ per prestatie te kunnen bepalen. Alleen als de ene prestatie puur ter ondersteuning is van de andere prestatie (en dus geen doel is op zichzelf) kunnen prestaties als één geheel worden beschouwd. Het toepasselijke btw-tarief is doorgaans het algemene btw-tarief van 21%. Maar schilderwerkzaamheden aan een gebouw, nadat het meer dan twee jaar in gebruik genomen is, zijn weer onderworpen aan een btw-tarief van 6%, terwijl financieringsactiviteiten zijn vrijgesteld.

Een dergelijke benadering is voor DBFM(O)-contracten vaak onwenselijk, omdat dit ertoe leidt dat op het moment van oplevering van een bouwwerk (weg, gebouw etc.) de opdrachtgever ineens over de gehele vergoeding die toegerekend kan worden aan het gebouw btw verschuldigd is. Dit brengt een financieringsnadeel met zich mee, omdat alle btw voorgefinancierd moet worden, terwijl daarnaast al btw betaald moet worden over de andere onderdelen uit de beschikbaarheidsvergoeding.

Er zijn mogelijkheden om de btw-druk te beperken. Bekijk die dus goed.

Om het financieringsnadeel te voorkomen én om aansluiting te krijgen bij de bedoeling van partijen, wordt vaak met de Belastingdienst overeengekomen dat er sprake is van één ondeelbare prestatie, die geheel onderworpen is aan het algemene btw-tarief van 21%¹. Daarnaast kom je vaak overeen dat je als opdrachtgever een zogenoemde beschikking kasstelsel zal ontvangen, op grond waarvan je pas btw hoeft af te dragen op het moment dat deze in rekening wordt gebracht. Hierdoor voorkom je dat je bij oplevering alle btw ineens moet betalen.

Decentrale overheid en aftrekbaarheid

Als de opdrachtgever in een DBFM(O)-project een decentrale overheid is, heeft zij doorgaans geen of slechts een beperkt recht op aftrek van btw. Hierdoor werkt btw in principe kostprijsverhogend voor een decentrale overheid.

Door te kijken naar het beoogde gebruik van het gebouw, kunnen de betaalde vergoedingen en dus de betaalde btw worden verdeeld over

de (verschillende) hoedanigheden waarvoor de decentrale overheid het gebouw heeft bestemd:

- gebruik als overheid;
- gebruik als btw-ondernemer; en/of
- gebruik als niet-overheid en niet- btw-ondernemer.

Voor het gebruik als overheid kan meestal (een gedeelte van) de in rekening gebrachte btw teruggevraagd worden bij het btw-compensatiefonds. Een compensatie van het btw-compensatiefonds is mogelijk als de decentrale overheid de afnemer is van de prestaties en de prestaties niet door de decentrale overheid ter beschikking worden gesteld aan derden, of worden gebruikt door de overheid voor prestaties die – indien zij ondernemer was geweest – zouden zijn vrijgesteld van de heffing van btw.

Indien de decentrale overheid daarnaast gedeeltelijk optreedt als btw-ondernemer (bijvoorbeeld in het kader van grondtransacties), kan mogelijk via een reguliere btw-aangifte een gedeelte van de btw in aftrek worden gebracht. Dit gedeeltelijk aftrekrecht wordt een pro rata genoemd. Deze pro rata kan bijvoorbeeld worden vastgesteld aan de hand van het vloergebruik van een onroerende zaak.

Daarnaast is het mogelijk dat de decentrale overheid optreedt als niet-overheid en als niet-btw-ondernemer. Dit is het geval als zij prestaties verricht die niet tot de overheidstaak behoren en waarmee zij in concurrentie treedt met andere ondernemers, maar waarvoor zij geen vergoeding vraagt. Voor het gedeelte van het gebouw dat zij bestemt voor deze activiteiten is de btw niet compensabel op grond van het btw-compensatiefonds en heeft zij eveneens geen recht op aftrek van btw.

¹ Vergelijkbaar met de btw-behandeling van een lease met periodieke betalingen.

Ter verduidelijking: stel dat een DBFM(O)-contract wordt aangegaan ter waarde van €60 mln. excl. btw. Het gebouw is bestemd voor 70% overheidsactiviteiten, 5% ondernemersactiviteiten en 25% niet-overheid/niet-ondernemersactiviteiten.

De te betalen btw in verband met het DBFM(O)-contract is €12,6 mln. (21% van €60 mln.). Van deze €12,6 mln. kan €8,82 mln. worden teruggevraagd bij het btw-compensatiefonds (70%), €0,63 mln. via de reguliere aangifte (5%) en €3,15 mln. (25%) is niet-compensabel en niet-afrekbaar. De werkelijke kosten van het DBFM(O)-contract zijn dus €63,15 mln.

Extra btw-druk door combinatie van activiteiten in een DBFM(O)-contract

Vanwege de combinatie van activiteiten die worden verricht onder een DBFM(O)-contract kan een DBFM(O)-contract leiden tot (extra) btw-druk. Onderstaand voorbeeld geeft dit aan:

“Pps-contracten gemeenten in de knel”

“Eindhoven – Btw-perikelen frustreren het succes van PPS-contracten bij lagere overheden. Die waarschuwing uit wethouder Staf Depla van Eindhoven op basis van eigen ervaring bij de internationale school in zijn stad. (...) Omdat bij PPS een marktpartij verantwoordelijk is voor het dienstenpakket, krijgt de gemeente niet de gebruikelijke vrijstelling van btw.” Bron: Cobouw – 4 oktober 2013

De btw-druk wordt in dit geval waarschijnlijk veroorzaakt doordat de gemeente Eindhoven in verband met de diensten die verricht worden, vergoedingen verschuldigd wordt, waarbij deze diensten worden verzorgd door een btw-ondernemer. De btw-ondernemer zal daarom op de vergoeding voor zijn diensten btw in rekening brengen aan

de gemeente. Deze btw kan de gemeente niet terugvragen bij het btw-compensatiefonds, omdat de gemeente – voor btw-doeleinden – niet de afnemer is van deze diensten, maar de internationale school. Als de gemeente de diensten (beheer) verricht had met eigen personeel of als de gemeente een vergoeding had gevraagd van de internationale school voor de verrichte diensten, was geen btw-druk ontstaan.

Vanwege de btw-druk op deze diensten en de btw-druk op de financieringsactiviteiten, komt het inmiddels steeds vaker voor dat de F en de O worden beperkt of geheel worden geschrapt.² Ondanks deze btw-druk is een DBFM(O)-contract financieel evenwel vaak nog steeds voordeliger dan een traditionele aanbesteding. Per project zal dus een afweging moeten worden gemaakt tussen de (extra) btw-druk en de meerwaarde van een volledig DBFM(O)-contract.

In het geval de opdrachtnemer naast de diensten uit het DBFM(O)-contract nog aanvullende diensten verricht, worden deze diensten op hun eigen merites beoordeeld. Dit is veelal voordeliger als de diensten onder een verlaagd btw-tarief van 6% vallen (bijvoorbeeld schilderwerkzaamheden aan de onroerende zaak nadat het meer dan twee jaar geleden in gebruik genomen is).

Ook kan er uiteraard voor worden gekozen om onderhoudswerkzaamheden te laten verrichten door het eigen personeel van de decentrale overheid, waardoor in het geheel geen btw verschuldigd wordt (tenzij de decentrale overheid hiervoor een vergoeding ontvangt van de gebruiker van de onroerende zaak).

² Cobouw 24 oktober 2013: DBFMO-contracten hebben langste tijd gehad.

Dus:

Hoe kan ik eventuele nadelige gevolgen in de btw-sfeer beperken?

- ✓ Overleg van tevoren met de Belastingdienst.
- ✓ Bekijk de mogelijkheden om btw terug te vragen uit het btw-compensatiefonds.
- ✓ Denk na over het uitgevraagde dienstenpakket, zodat de combinatie van activiteiten in een DBFMO-contract niet leidt tot zo veel extra btw-druk dat de meerwaarde van DBFMO teniet wordt gedaan.

Marktconforme risicowaardering

“Hoe ga ik slim om met marktconforme risicowaardering, en het verschil in rente tussen publieke en private financiering?”

In DBFM(O)-projecten beprijsen marktpartijen in de inschrijving de risico's van een project. Dit leidt tot een marktconforme risicowaardering en levert de nodige aandachtspunten voor de decentrale opdrachtgever op. Dat heeft te maken met het feit dat de markt de projectrisico's waardeert en de overheid niet (of niet volledig), maar ook met de verschillen in rekenrente. Je kunt je afvragen of dat nou handig is.

Houd in het budget rekening met de manier waarop de markt risico's waardeert.

De marktpartij waardeert de risico's

In een DBFM(O)-contract betaalt de opdrachtgever vanaf de start van de exploitatiefase een vaste beschikbaarheidsvergoeding, of BBV, aan de opdrachtnemer. Het vaste karakter van deze BBV zorgt er voor dat een marktpartij bij het doen van een inschrijving erg goed moet nadenken over de hoogte van dit bedrag. Tegenvallers kunnen niet achteraf bij de opdrachtgever in rekening worden gebracht. Voor deze tegenvallers neemt de marktpartij buffers in de bieding op. Of zij zal voldoende maatregelen nemen om de risico's te beheersen.

Het vooraf inventariseren en beprijsen van risico's is gunstig in de zin dat opdrachtgevers niet meer voor verrassingen komen te staan. Tegen-

vallers als gevolg van wat in traditionele projecten als 'meerwerk' wordt bestempeld worden voorkomen. Het gevolg is wel dat hierdoor vooraf meer druk op de begroting ontstaat. Voor de projectrisico's die zich de komende 20 of 30 jaar kunnen voordoen, moet immers nu al budget worden gereserveerd.

Bij een traditionele aanbesteding gaat dit anders. Voorschriften ten aanzien van meerwerk zijn veel minder streng waardoor marktpartijen vooraf minder goed nadenken over risico's. Vaak wordt er geen budget gereserveerd voor tegenvallers en worden problemen opgelost op het moment dat ze zich voordoen. Hierbij gaat het over tegenvallers tijdens de bouw, maar wellicht nog meer over tegenvallers tijdens de onderhoudsfase. Het nadeel van deze werkwijze is het gebrek aan zekerheid over de kosten voor de opdrachtgever. Bovendien wordt de opdrachtnemer in traditionele projecten nauwelijks

"Op basis van risico's wordt het contract beheerd en gecontroleerd of het gevraagde ook daadwerkelijk geleverd wordt. Door risicogestuurd te werken wordt ook de juiste inspanning geleverd én op de juiste onderdelen."

Hendrik Jan Huiting, Projectleider gemeente Groningen (DBFMO-project RegioTram).

gestimuleerd om risico's te beheersen. Aan de andere kant legt de traditionele werkwijze vooraf wel een minder grote druk op de begroting: er hoeft geen budget te worden gereserveerd voor de risico's die zich de komende 20 of 30 jaar gaan voordoen.

De gemeente rekt met een vaste rekenrente

Een onderwerp dat sterk te maken heeft met marktconforme risicowaardering is het werken met een marktconforme rente. Bij decentrale overheden wordt over projectbudgetten vaak alleen de omslagrente vergoed. In deze omslagrente zit geen opslag voor de specifieke risico's in het project: deze worden vaak opgevangen in het weerstandsvermogen of er wordt te zijner tijd extra budget gezocht voor tegenvallers. In ieder geval vindt er geen benchmark plaats met rentes die gangbaar zijn in de markt. Marktpartijen moeten bij DBFM(O) echter financiering aantrekken. Over de leningen betalen zij uiteraard wel een marktconforme rente, waardoor de totale kosten van kapitaal (gemiddelde rentevoet) tegenwoordig rond 6-8% uitkomen. In deze marktconforme rente zit wél een risico-opslag verwerkt. Financiers bekijken namelijk de risico's in het project en hoe dit de kans beïnvloedt dat hun lening niet wordt terugbetaald. Ook voor de financiers bestaat immers niet de optie om tegenvallers via meerwerk in rekening te brengen. De projectrisico's vertalen zich in een opslag in de door hen gevraagde rente. Deze opslag kan gezien worden als een soort verzekeringspremie die betaald wordt aan de financier omdat hij nu (samen met de aandeelhouders) tegenvallers op moet vangen.

Het gevolg van dit alles is dat de rentekosten die de opdrachtgever in rekening gebracht krijgt via de beschikbaarheidsvergoeding, hoger zijn dan de omslagrente die zij op haar middelen terugziet. Dit is bij decentrale DBFM(O)-projecten vaak een belangrijke oorzaak van het ontstaan van tekorten.

Houd rekening met risico's bij de vaststelling van budgetten

Hoewel de oplossing voor de hand lijkt te liggen, wordt hier niet altijd gehoor aan gegeven door decentrale opdrachtgevers. En dan komt de risico-opslag van marktpartijen als een verrassing. Een concreet en eenvoudig advies is dus: wees bedacht op het feit dat marktpartijen risico's

zullen beprijsen in hun inschrijving en houd hiermee rekening in je budget.

Wees ook bedacht op de prikkel die dit verschil in rentevoeten teweegbrengt. Meestal is de eerste reactie bij overheden om de omvang van de private financiering zoveel mogelijk te beperken. Hoe minder private financiering, hoe minder je te maken hebt met het verschil in rentevoeten. Vergeet echter niet dat private financiering van cruciaal belang is om de prikkels van het DBFM(O)-contract in stand te houden! Het is mogelijk om een optimum te vinden in dit dilemma door te werken met deels publieke en deels private financiering. Zie daarvoor ook het hoofdstuk over de optimale omvang van de F.

Overigens betekent dit alles niet dat DBFM(O) duurder is dan traditioneel aanbesteden! Het enige verschil is dat risico's expliciet tot uitdrukking komen, daar waar traditionele projecten vaak achteraf in overschrijding gaan.

Dus:

Hoe ga ik om met de manier waarop marktpartijen in een DBFM(O)-project risico's waarderen?

- ✓ *Houd in je budget rekening met de marktconforme beprijzing van risico's, zodat er geen tekorten ontstaan.*
- ✓ *Bied weerstand tegen de verleiding om de F te minimaliseren – private financiering is een cruciaal onderdeel van een DBFM(O)-project.*

Private financiering

“De overheid kan toch goedkoper lenen? Heb ik die volledige F eigenlijk wel nodig?”

Op het moment dat de opdrachtnemer een lening afsluit bij een financier – vaak een bank – betaalt hij hiervoor een marktconforme rente. De financier zal kijken naar de risico's in het project en die vertalen in zijn rentepercentage. Hierbij geldt: hoe meer risico, hoe hoger de rente.

Zoals in het hoofdstuk over marktconforme risicowaardering ook naar voren komt, is de rente waarmee overheden rekenen vaak een stuk lager dan de marktconforme rente. In de rente die de overheid gebruikt, zit echter geen reservering voor mogelijke risico's, omdat deze vaak wordt bepaald met een rekenregel die geen rekening houdt met projectspecifieke risico's. Hoewel je vraagtekens kan zetten bij de manier waarop de overheid haar rentepercentages bepaalt, is de budgettaire werkelijkheid dat publieke financiering hierdoor goedkoper lijkt dan private financiering.

Daarom proberen overheden in DBFM(O)-projecten voordeel te halen met dit verschil in rentepercentages door private financiering voor een stukje te vervangen door publieke bekostiging. Dit betekent de facto dat de opdrachtnemer niet alle bouwkosten met een lening financiert, maar bijvoorbeeld slechts 60%. En dat de rest wordt betaald met een lumpsum-betaling van de opdrachtgever. Dit leidt echter tot een verlies aan prikkels, omdat de F-component van DBFM(O) daardoor kleiner wordt. De kunst is dus om de F niet zodanig te verkleinen dat de prikkelwerking verloren gaat, maar wel te profiteren van het rentevoordeel. Oftewel: door de optimale omvang van de F te berekenen.

Denk goed na over de optimale omvang van de F

Hoewel er meerdere manieren zijn om publieke bekostiging een plek te geven in een DBFM(O)-contract, bespreken we hier de meest voorkomende en eenvoudige vorm: de eenmalige betaling bij oplevering. De eenmalige betaling is een lumpsum-bedrag dat wordt uitgekeerd aan de opdrachtnemer bij voltooiing van een project. Een stukje van de lening die tijdens de bouw wordt gebruikt, wordt dan direct al bij oplevering afgelost: de opdrachtnemer sluis de eenmalige betaling die hij van de opdrachtgever krijgt, direct door naar zijn financier. Hij hoeft voor dit stukje dus niet te wachten totdat de beschikbaarheidsvergoedingen (BBV) worden uitbetaald.

Concreet gevolg hiervan is dat de hoeveelheid financiering die moet worden afgelost uit de BBV, kleiner wordt. De hoeveelheid financiering die gedurende een lange periode in het project nodig is, wordt dus minder. En dit leidt tot minder rentekosten en dus tot een lagere bieding.

Al met al leidt het doen van een eenmalige betaling tot een budgettair voordeel. Dit is mooi, maar leidt zoals gezegd wel tot een verlies aan prikkels. Er zijn een aantal soorten prikkels die door het verlagen van de F kleiner worden:

- Als er minder financiering in het project zit, heeft de financier minder belang bij het monitoren van de kwaliteit die wordt geleverd door de opdrachtnemer. Eerder zagen we al dat op de BBV wordt gekort als de kwaliteit ondermaats is. Als de financier minder geld in het project heeft zitten, is er voor de financier minder te verliezen.
- De opdrachtnemer kan, als er te veel op voortgang wordt betaald, op een gegeven moment zijn interesse in het project verliezen en besluiten ermee te stoppen, zeker als hij te maken krijgt met onverwachte tegenvallers.

- Omdat het eigen vermogen door de aandeelhouders en het vreemd vermogen door de financiers in een vaste verhouding worden ingebracht in het project, wordt niet alleen de omvang van de F, maar ook de omvang van het eigen vermogen kleiner. Dit kan het minder aantrekkelijk maken voor investeerders om hun geld in het project te steken; de absolute omvang van de investering wordt te klein om de kosten die ze maken om de investering te doen, te rechtvaardigen.

Wanneer zal de opdrachtnemer ermee stoppen?

Vanuit het perspectief van de opdrachtnemer, is het van belang dat in het project altijd voldoende financiële potentie zit. Als het project op enig moment een verlieslatende aangelegenheid wordt, dan is er ook geen reden meer om de gevraagde kwaliteit te leveren. Tussentijdse beëindiging van het DBFM(O)-contract door de opdrachtnemer is aantrekkelijk wanneer de nog verwachte inkomsten lager zijn dan de nog te maken kosten. We noemen dit het verdienpotentieel van het project. Het verdienpotentieel is negatief als de verwachte kosten groter zijn dan de verwachte opbrengsten. Deze situatie willen we voorkomen en de "F" is een belangrijke knop waaraan we kunnen draaien om dit te bereiken.

Het verdienpotentieel varieert gedurende de looptijd van het contract. Vlak na de bouw is het verdienpotentieel hoog: de opdrachtnemer heeft de meeste kosten gemaakt en moet nog veel opbrengsten ontvangen (in de vorm van BBV). Naarmate het contract voortduurt, daalt het verdienpotentieel. Er liggen immers steeds minder BBV-inkomsten in het verschiep. Op het moment dat er tegen het einde van het project – wanneer er dus bijna niets meer te verdienen is – een tegenvaller komt, kan het verdienpotentieel negatief worden. Denk bijvoorbeeld aan een installatie die het ineens begeeft en die moet worden hersteld: omdat de BBV vastligt, krijgt de opdrachtnemer niet ineens meer geld van de opdrachtgever om dit te herstellen. De opdrachtnemer moet deze schade dus uit eigen zak betalen. Het kan dan aantrekkelijk zijn voor de

opdrachtnemer om het contract te laten beëindigen en de schade niet te herstellen. De nog te maken kosten (herstel van de installatie) wegen immers niet meer op tegen de inkomsten die ze nog verwacht (de BBV).

Alternatieve oplossing: werken met garanties

Het standaard DBFM(O)-contract biedt voor het risico dat de opdrachtnemer er voortijdig mee stopt, een oplossing: in de laatste jaren van het project moet de opdrachtnemer extra garanties afgeven. Deze garanties hebben vaak de vorm van een bankgarantie, wat betekent dat de opdrachtgever een bedrag van de bankgarantie kan trekken op het moment dat de opdrachtnemer besluit op te stappen. Als dit bedrag hoog genoeg is, zal de opdrachtnemer een prikkel blijven hebben om de schade te herstellen, goed onderhoud te plegen en het contract niet te laten beëindigen.

Hoewel garanties erg zinvol kunnen zijn bij het creëren van extra zekerheid, is het geen wondermiddel. Garanties kosten namelijk geld en private partijen zijn niet bereid om torenhoge garanties te stellen. Dit zie je als opdrachtgever terug in de biedingen. Ook daarom verdient het aanbeveling om goed na te denken over de optimale omvang van de F.

Dus:

Wat heb ik aan een (gedeeltelijke) private financiering?

- ✓ *Een publieke financiering lijkt goedkoper, maar dit komt doordat risico's buiten beschouwing worden gelaten. Daardoor kun je achteraf voor verrassingen komen te staan.*
- ✓ *Private financiering leidt er toe dat de financier kritisch mee kijkt om de kwaliteit te borgen.*

- ✓ *Door te werken met een beperkte eenmalige betaling is er een budgettair voordeel, maar er liggen drie risico's op de loer:*
 - *de financier heeft minder belang en kijkt dus minder streng mee;*
 - *de opdrachtnemer kan de neiging krijgen voortijdig uit te stappen;*
 - *het project wordt op voorhand mogelijk minder interessant voor eigen vermogenverschaffers.*

Hoe voorkom ik een verminderde prikkelwerking?

- ✓ *Neem (beperkt!) garanties op in het DBFM(O)-contract om het risico op uitstappen te beheersen.*
- ✓ *Denk goed na over de optimale omvang van de F.*

Financiële administratie

“Wat moet ik doen om de financiële administratie af te stemmen op de platte, gespreide betaling in een DBFM(O)?”

Bij DBFM(O)-projecten is de betaling aan de opdrachtnemer, de beschikbaarheidsvergoeding (BBV), ‘plat’ en gespreid. Dat wil zeggen dat er jaarlijks, gedurende 20 of 30 jaar elk jaar een gelijk bedrag wordt betaald aan de opdrachtnemer. Er wordt tijdens de bouw niet op voortgang betaald. Dit kan tot een aantal knelpunten in de publieke financiële administratie leiden:

- De gespreide betaling betekent dat de tijdshorizon waarbinnen budgetten worden vastgesteld, een stuk langer wordt.
- De gespreide betaling kan implicaties hebben voor het aantrekken van subsidies.
- De gespreide betaling maakt een omslag in de manier waarop projecten budgettair worden verwerkt, noodzakelijk.

Denk goed na over manieren om obstakels in de traditionele werkwijze bij subsidies te omzeilen, en zorg er voor dat de financiële administratie goed is voorbereid op een andere budgettaire verwerking, eventueel met een aparte projectrekening.

Gespreide betaling heeft implicaties voor het aantrekken van subsidies

De gespreide betaling houdt in dat de opdrachtnemer niet wordt betaald op voortgang, maar pas na de oplevering via periodieke vergoedingen gespreid over een langere periode. Dit terwijl subsidieverstrekkingen vaak graag een onderdeel van een project willen subsidiëren, bijvoorbeeld de bouw of een specifieke investering in duurzaamheid. Bij DBFM(O) is dit lastiger, omdat de bouwkosten impliciet zijn verwerkt in de periodieke vergoeding aan de opdrachtnemer. Gevolg: de subsidieverstrekker kan de bijdrage in dit project dus niet verantwoorden via de gebruikelijke methoden. Normaliter krijgen subsidieverstrekkingen immers een factuur binnen van de bouwkosten die als onderlegger wordt gebruikt voor het doen van een subsidiebetaling. Het feit dat dit niet kan bij DBFM(O) kan tot gevolg hebben dat het aantrekken van subsidies wat minder makkelijk wordt.

Hiervoor zijn oplossingen denkbaar én toegepast in recente DBFM(O)-projecten. Ten eerste kan het verlenen van een subsidie gekoppeld worden aan de vergoeding van eenmalige betalingen aan de opdrachtnemer. Eenmalige betalingen of piekbetalingen zijn betalingen die tijdens de bouw of direct na oplevering worden gedaan en die dienen ter dekking van de bouwkosten. De eenmalige betaling of piekbetaling wordt slechts onder voorwaarden gepleegd. Er moet bijvoorbeeld voor een bepaald bedrag zijn geïnvesteerd in een project (bij een piekbetaling tijdens de bouw), of het project moet zijn opgeleverd (bij een eenmalige betaling bij oplevering). Dit moet de opdrachtnemer onderbouwen, bijvoorbeeld door middel van facturen. Dit maakt het voor subsidieverstrekkingen dus aantoonbaar dat er daadwerkelijk kosten zijn gemaakt voor de bouw, wat vaak een belangrijke voorwaarde is voor het mogen verstrekken van subsidies.

Omslag nodig in budgettaire verwerking van projecten

Op sommige vlakken kan de gespreide betaling vragen om een verandering in de werkwijze van decentrale overheden. Soms komt het voor dat er binnen een publieke organisatie – bijvoorbeeld een gemeente – betalingen plaatsvinden vanuit een andere afdeling naar het DBFM(O)-project. Een mooi voorbeeld zijn bijdragen vanuit de afdeling onderwijshuisvesting voor groot onderhoud aan een scholenbouwproject³. Normaliter vinden deze betalingen plaats aan de school op het moment dat deze groot onderhoud moet plegen. Bij DBFM(O) wordt de verantwoordelijkheid voor groot onderhoud echter overgedragen aan de opdrachtnemer. Deze spaart een deel van de BBV om na verloop van tijd groot onderhoud te kunnen plegen. Om dit te faciliteren moet de bijdrage van onderwijshuisvesting eigenlijk worden omgevormd in een ‘platte’ betaalstroom, die past bij het ‘platte’ profiel van de BBV.

Ervaring leert dat het goed mogelijk is om de verstrekking van betalingen van andere afdelingen anders te laten verlopen dan gebruikelijk. Het vergt echter wel een inspanning: communiceer met de betreffende afdeling en leg uit waarom DBFM(O) een andere aanpak nodig heeft.

Hoewel bijdragen aan het budget – of die nu van subsidieverstrekkingen komen of van interne afdelingen – idealiter dus gespreid binnenkomen, zal dit niet altijd mogelijk zijn. Deze betalingen zullen op een aparte rekening moeten worden gezet en gespaard moeten worden totdat de betalingen aan de opdrachtnemer plaatsvinden. Hiertoe zal voor de looptijd van het DBFM(O)-contract een aparte projectrekening moeten worden ingesteld, waarover idealiter rente wordt geïnd om te voorkomen dat de bijdragen na verloop van tijd hun waarde verliezen.

³ De doordecentralisatie van het groot onderhoud verandert deze situatie enigszins, aangezien het geld dan binnenkomt bij de school in plaats van bij de gemeente.

Ook met het instellen van een projectrekening zijn in meerdere projecten reeds goede ervaringen. Hiervoor geldt echter hetzelfde. Dit dient te worden afgestemd met de betreffende (Treasury-)afdelingen. Bij het vaststellen van de rente die ontvangen wordt op de projectrekening dien je wel rekening te houden met een marktconforme waardering van risico's. Het is belangrijk dat dit is geregeld voor de start van de aanbesteding. Het werken met een niet marktconforme rente kan immers leiden tot extra problemen in de business case. Dit kan op zijn beurt weer de transactiekosten van de aanbesteding aanzienlijk verhogen. Zie het hoofdstuk over marktconforme risicowaardering en het hoofdstuk over transactiekosten.

Dus:

Hoe zorg ik dat mijn financiële administratie afgestemd is op de platte, gespreide betaling bij DBFM(O)?

- ✓ *Denk goed na over manieren om je subsidies te innen, bijvoorbeeld door ze aan mijlpalen in het project te koppelen.*
- ✓ *Communiceer tijdig met andere (financiële) afdelingen zodat ze voorbereid zijn op:*
 - *het anders verstrekken van hun bijdrage;*
 - *het beheren van een speciale projectrekening met eventueel projectspecifieke rentetarieven.*

Functionele uitvraag

“Waarom en hoe moet ik in een DBFM(O)-project werken met een functionele uitvraag?”

In een DBFM(O)-project worden functionele eisen vastgelegd in een zogenaamde outputspecificatie, terwijl in een traditionele aanpak wordt gesproken van een programma van eisen. Een belangrijke reden waarom bij een DBFM(O)-project wordt gekozen voor een functionele uitvraag is gelegen in het feit dat marktpartijen ook de verantwoordelijkheid en de creatieve ruimte voor hun oplossingen krijgen.

In een traditioneel programma van eisen zijn decentrale overheden gewend om oplossingen uit te vragen. Dit heeft als voordeel dat onzekerheid gereduceerd wordt, doordat dan vooraf bekend is wat men krijgt. Het heeft echter een drietal nadelen:

- Ten eerste wordt de markt beperkt in zijn creatieve en innovatieve vermogens omdat de oplossingen in belangrijke mate worden voorgeschreven.
- Een tweede misschien wel doorslaggevend nadeel is het feit dat je als overheid daarmee ook allerlei ongewenste risico's naar je toe trekt (bijvoorbeeld ontwerprisico's, bouwrisico's of planningsrisico's).
- En tot slot kan het voorschrijven van oplossingen ook leiden tot een ongewenst kostenopdrijvend effect, voor wat betreft de investeringskosten maar zeker ook voor de exploitatiekosten.

In een DBFM(O)-project is het echter de bedoeling dat partijen die risico's dragen die zij zelf het beste kunnen beïnvloeden. Bovendien is met de keuze om ook de M (het onderhoud en energie) bij de markt

neer te leggen, de markt ook verantwoordelijk voor de bijbehorende onderhouds- en energielasten. Een langjarige verantwoordelijkheid kan leiden tot andere keuzes.

Een functionele uitvraag zorgt dat de markt de ruimte krijgt, inclusief verantwoordelijkheden en risico's. De Nordic Five Level Structure biedt houvast bij het maken ervan.

Functionele uitvraag

Een DBFM(O)-project vraagt om een andere uitvraag dan in een traditioneel proces. In een DBFM(O)-project krijgen marktpartijen zo veel mogelijk ontwerprijheid, zodat deze zelf de afweging kunnen maken tussen investering versus exploitatie om de meest efficiënte (minst risicovolle) oplossing te kiezen. Om dit te bereiken is een functionele vraagspecificatie (ook wel: prestatiegericht programma van eisen of outputspecificatie genaamd) noodzakelijk. In het schema in figuur 4 is deze afweging geïllustreerd.

Dit wil echter niet zeggen dat er uitsluitend prestatie-eisen mogen worden uitgevraagd. Er kunnen legitieme redenen zijn om in een aantal gevallen (gelijkwaardige) oplossingen uit te vragen, bijvoorbeeld bij het aansluiten op de bestaande warmte-koudeopslag (WKO) of toegangscontrolesystemen.

Anders leren denken

Het denken in 'output' of prestaties vraagt om een andere manier van denken dan gebruikers gewend zijn. De focus moet liggen bij het stellen van de goede vraag, niet bij zelf de beste oplossing bedenken. Tegelijk



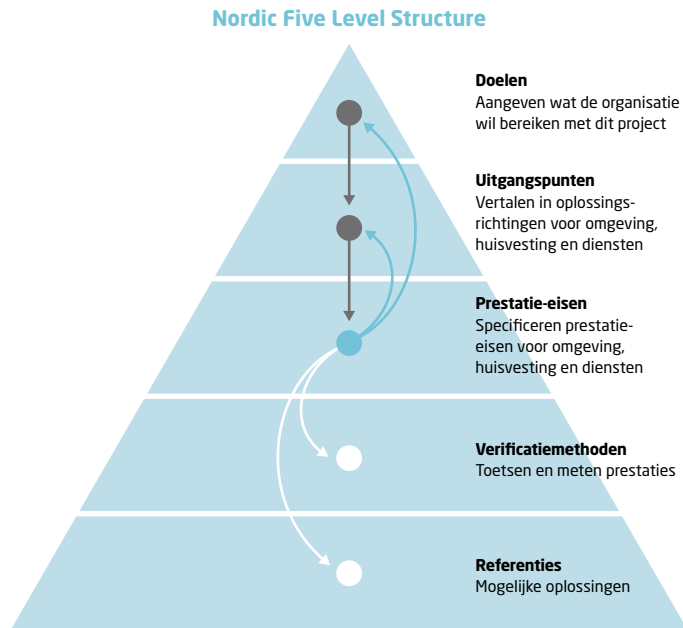
Bron: "Managing the brief" Alistair Blyth and John Worthington

figuur 4

dient de vraag wel richting te geven. Traditioneel denken en onzekerheidsreductie zorgen er juist voor dat mensen in oplossingen denken. Dat is hier niet de bedoeling, maar het kan wel het startpunt zijn van het nieuwe denkproces. Door middel van doorvragen waarom een bepaalde oplossing wordt voorgesteld, krijg je inzicht in de achterliggende redenen. Dit is vaak een intensief proces, waarin duidelijk moet zijn of de vraag een eis of een wens is. Dit ondervang je, door je hier van tevoren op in te stellen.

Een methode voor functioneel uitvragen

Een methode die richting geeft aan het vraaggericht specificeren is de zogenaamde 'Nordic Five Level Structure', die vanuit ambities, doelen en uitgangspunten komt tot een juiste vraagstelling.



figuur 5

Het voordeel van deze aanpak is dat in eerste instantie de ambities van de decentrale aanbesteder in kaart worden gebracht. Voorbeelden zijn 'dichtbij de burger staan' of 'duurzame samenleving'. Deze worden, bijvoorbeeld in een huisvestingsproject, vervolgens vertaald in doelstellingen en uitgangspunten voor de huisvesting. Bijvoorbeeld de ambitie 'duurzame samenleving' kan voor de huisvesting worden vertaald in

de doelstelling 'voorbeeld van duurzaamheid' en het uitgangspunt 'energieneutraal' of 'toekomstvastheid'. Hiermee wordt uiteindelijk het kwalitatieve fundament gelegd van de rest van de uitvraag. De prestatie-eisen die hieruit voortkomen zijn daarvan dan ook een logische afgeleide. Voorbeelden van prestatie-eisen zijn onder meer 'BREEAM-NL excellent' of 'lokale opwekking elektriciteit'.

"Het opgeven van een deel van je autonomie maakt onderdeel uit van deze contractvorm."

Liesbeth Wieland, Bestuursadviseur Lucas Onderwijs (DBFMO-project Montaigne Lyceum)

Waar nodig kunnen dan ook gewenste oplossingen worden beschreven. Een oplossing voorschrijven is namelijk niet per definitie onjuist. Als aangesloten dient te worden op een bestaande WKO dan is dat een voorgeschreven oplossing, ongeacht of de alternatieven beter of goedkoper zijn.

Het werken met prestatie-eisen in combinatie met de voorgestelde methode 'Nordic Five Level Structure' biedt de decentrale aanbesteder voldoende houvast om richting te geven aan het gewenste kwaliteitsniveau zonder ongewenste risico's naar zich toe te trekken en biedt de marktpartijen voldoende ruimte om met creatieve, (financieel) verantwoorde en integrale oplossingen te komen.

Dus:

Waarom zou ik functioneel uitvragen?

- ✓ *Het geeft de markt ruimte voor innovatieve oplossingen.*
- ✓ *Het verlegt verantwoordelijkheden en risico's naar de markt.*

Hoe vraag ik functioneel uit?

- ✓ *Denk niet in oplossingen, maar in de output die je wilt bereiken.*
- ✓ *Gebruik bijvoorbeeld de Nordic Five Level Structure als hulpmiddel in het denkproces.*

DBFM(O) en de rollen van een decentrale overheid

“Hoe zorg ik er voor dat mijn publiekrechtelijke en privaatrechtelijke verantwoordelijkheden synchroon lopen?”

In een DBFM(O)-project krijgt een decentrale overheid te maken met zowel zijn publiekrechtelijke als zijn privaatrechtelijke verantwoordelijkheden. De publiekrechtelijke verantwoordelijkheid heeft betrekking op het opstellen en toetsen van algemene ruimtelijke en architectonische kaders door de decentrale overheid en dient het algemeen belang. De privaatrechtelijke verantwoordelijkheid heeft betrekking op het opstellen en toetsen van een vraagspecificatie en gunningscriteria voor een specifiek project en dient het eigen belang. Deze belangen lopen niet altijd synchroon.

In dit hoofdstuk pakken we even het perspectief van een gemeente.

Privaatrechtelijk wil een gemeente bijvoorbeeld een zo goedkoop mogelijk en zeer functioneel, maar toch iconisch gemeentehuis terwijl de publiekrechtelijke rol eist dat dit gebouw past in de omgeving, bescheiden is qua schaal en ook zeer duurzaam. Werk aan de winkel dus.

Publiekrechtelijke kaderstelling toetsing

De publiekrechtelijke rol valt uiteen in twee delen:

- De gemeente is verantwoordelijk voor het opstellen van de ruimtelijke en architectonische kaders (bijvoorbeeld bestemmingsplan, nota

ruimtelijke kwaliteit). Denk hierbij aan kaders op het gebied van verkeer, groen en milieu, maar ook bebouwingshoogte, rooilijnen en bouwvlakken. Ieder ontwerp wordt getoetst aan deze eisen.

- De Commissie Ruimtelijke Kwaliteit (hierna: CRK), in de volksmond ook Welstand genoemd, heeft binnen gemeenten een speciale rol als de hoeder van de ruimtelijke en architectonische kwaliteit. Als onafhankelijk adviseur van het college bewaakt zij het ruimtelijke wensbeeld van de gemeente. Vanuit de democratische legitimatie is deze autonomie een groot goed. De CRK heeft een toetsende rol die zo objectief mogelijk wordt uitgevoerd.

Kenmerkend is dat in een traditioneel ontwerpproces de toetsing vrij vroeg plaatsvindt, namelijk bij het gereed komen van het ontwerp. Pas daarna worden de vervolgstappen in het proces genomen. Een DBFM(O)-aanbesteding duurt in de regel langer doordat niet alleen het ontwerp, maar ook de realisatie en de onderhoudsperiode onderwerp van gesprek zijn. Daardoor ontstaat de zekerheid of een ontwerp voldoet

aan de eisen en goedgekeurd wordt door de CRK pas later in het aanbestedingsproces.

De goedkeuring voor het hele DBFM(O)-contract is hiervan afhankelijk, reden om op zoek te gaan naar een methode om toch al vroegtijdig enige mate van zekerheid te krijgen.

**“Ieder
publiek belang
kan zich herkennen in
een DBFM(O)-contract.”**

“De lange looptijd, de veelvoud aan onderwerpen vanuit het openbaar domein en het bijbehorend beheer zorgen voor een breed maatschappelijk invloedsgebied. De techniek, tot aan de communicatie met burgers, het operationeel houden van het openbaar vervoer tot aan de beheersaspecten van kunstwerken spelen een rol. Tezamen zorgt dit voor een optimale afweging in tijd, geld, risico's, duurzaamheid, omgeving en imago.” Hendrik Jan Huiting, Projectleider gemeente Groningen (DBFM(O)-project RegioTram).

Privaatrechtelijke kaderstellingen toetsing

De privaatrechtelijke rol is als volgt:

- De gemeente is verantwoordelijk voor het opstellen van de vraagspecificatie. Dit zijn de functionele eisen die worden gesteld aan het project (bijvoorbeeld een kantoor, theater, school of zwembad). Daarnaast formuleert zij ook wensen. Een ontwerp wordt getoetst aan de eisen en beoordeeld op de wensen (de gunningscriteria).
- Binnen een DBFM(O)-aanbesteding moet een gemeente voortdurend switchen tussen de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke belangen, waarbij het onvermijdelijk is dat deze in elkaar overlopen.

Integreer publiekrechtelijke en privaatrechtelijke belangen al in de uitvraag en betrek de CRK zo vroeg mogelijk.

Allereerst moeten de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke eisen en wensen worden geïntegreerd om tot een integrale uitvraag te kunnen komen:

- Als eerste dient de afstemming tussen de verschillende publiekrechtelijke disciplines met hun eigen (deel)belangen plaats te vinden. Zo zal de gemeentelijke monumentenzorg anders denken over een bestaand gebouw dan de afdeling duurzaamheid die gruwelt van het huidige energieverbruik. Ook toekomstige gebruikers (bijvoorbeeld de theaterdirecteur) hebben vaak andere belangen. Uiteindelijk dient dit te leiden tot een integraal (publiekrechtelijk) eisenpakket in de vorm van ruimtelijke en architectonische kaders.
- De afgestemde eisen en wensen moeten vervolgens landen in de functionele (privaatrechtelijke) vraagspecificatie van het project. Dit is een relatief eenvoudige stap omdat er vooral kaders worden toegevoegd.
- Tot slot dienen gezamenlijk de wensen (lees: gunningscriteria) te worden geïdentificeerd en geformuleerd. Dat is een wat lastigere stap

omdat een gemeente in haar publiekrechtelijke taak vooral is gewend om te eisen. Wensen leiden in de regel immers tot willekeur, iets dat een gemeente zich in haar publiekrechtelijke hoedanigheid niet kan veroorloven. In dit geval worden eisen wel aangevuld of vervangen door wensen.

De CRK kan niet op dezelfde wijze een rol krijgen in het privaatrechtelijke deel vanwege het specifieke karakter van haar opdracht. De CRK treedt onafhankelijk op. Een CRK zal zich daarom niet snel laten verleiden tot een privaatrechtelijke toetsende rol, zoals het toetsen van de outputspecificatie en gunningscriteria. Zij beoordeelt achteraf, objectief en onafhankelijk.

Het is wel mogelijk om de CRK te laten participeren in het aanbestedingsproces. Afhankelijk van het project kan dit op verschillende manieren:

- Een voorbeeld is dat gedurende de verschillende fasen van het aanbestedingsproces de marktpartijen hun ontwerpen komen presenteren voor de CRK. Het commentaar van de CRK is daarbij richtinggevend en niet finaal.
- Een andere mogelijkheid is om de ingediende ontwerpplannen te laten voorzien van schriftelijk commentaar door de CRK en dat terug te koppelen.

Een gemeente moet daarom al in de initiatieffase in gesprek met de CRK. Hoe ziet zij haar rol in dit aanbestedingsproces? Wil zij aanvullende kaders stellen? Hoe is ze voornemens deelplannen te beoordelen? De kunst is om betrokkenheid te creëren zonder dat haar onafhankelijkheid in het geding komt.

Het voordeel van het vroegtijdig betrekken van de CRK is dat zij kan meedenken en sturen in het ontwerp waardoor het resultaat voor de gemeente optimaal wordt. Het voordeel voor het project is dat de zekerheid over de goedkeuring door de CRK toeneemt, waardoor het risico op meerkosten en vertraging afneemt.

Dus:

Hoe zorg ik dat publiekrechtelijke en privaatrechtelijke belangen synchron lopen?

- ✓ *Werk zo veel mogelijk samen om tot een uitvraag te komen die voor alle partijen acceptabel is.*
- ✓ *Betrek de CRK in een zo vroeg mogelijk stadium. Dit voorkomt problemen achteraf.*

Transactiekosten

“Ik vind de transactiekosten van DBFM(O) hoog. Waarom is dat zo? En kan dat niet wat minder?”

Bij DBFM(O) zijn de voorbereiding en aanbesteding duurder dan bij een traditioneel contract. Dat kan een afschrikwekkend effect hebben op potentiële aanbesteders, voornamelijk bij decentrale overheden die dit type van contracten nog niet gewend zijn. Die transactiekosten zijn echter te verklaren én te beperken.

De complexere voorbereiding zorgt voor hogere transactiekosten. Met een compacte, slimme aanbesteding kun je de kosten goed beheersen.

DBFM(O) leidt tot hogere kosten in de voorbereiding en aanbesteding

De hogere transactiekosten die kenmerkend zijn voor DBFM(O) hebben grofweg vier oorzaken. Ten eerste moet je voor langere tijd prestatie-eisen formuleren. Dit zijn decentrale overheden niet gewend, zowel voor wat betreft de looptijd als wat betreft het prestatiegerichte karakter. Ten tweede verloopt de budgettaire inpassing anders dan gewoonlijk, vanwege het feit dat betaald wordt voor een dienst en niet voor een werk. Ten derde zorgt de vaak veranderende situatie op de financiële markten ook voor de nodige complexiteit, omdat het aantrekken van financiering niet zondermeer eenvoudig is. Ten vierde zijn DBFM(O)-contracten en -aanbestedingen (concurrentiegerichte dialogen) complex, waardoor ook de juridische discipline een grote rol speelt. Deze kennis is meestal niet aanwezig en die moet dan worden ingehuurd.

**“Rea-
liseer je dat je
een langdurige rela-
tie met elkaar aangaat
- in ons geval voor
30 jaren.”**

Liesbeth Wieland, Bestuursadviseur Lucas
Onderwijs (DBFMO-project Montaig-
ne Lyceum)

Ook de marktpartijen moeten hogere kosten maken voor hun inschrijvingen, omdat zij een integrale inschrijving moeten doen voor een lange periode en voor een vaste prijs. Deze hogere kosten worden doorberekend in de inschrijvingen. Een heel specifiek issue zijn de kosten van zogeheten ‘due diligence’.

Hierover wordt in het hoofdstuk over risicomangement en het hoofdstuk over de tucht van de financier het een en ander gezegd. Kort gezegd is dit het ‘boekenonderzoek’ dat de financier doet voordat de leningen worden verstrekt. Due-diligenceonderzoek is een relatief duur proces en bepaalt voor een groot deel de transactiekosten aan private kant.

Bij een DBFM(O)-project staan tegenover de hogere kosten in de voorbereidingsfase weer prijsverlagende effecten in de exploitatiefase. Zo hoeft er bijvoorbeeld niet periodiek een onderhoudscontract aanbesteed te worden en krijgt de opdrachtgever nauwelijks te maken met het traditionele meerwerk.

De transactiekosten die een aanbesteder maakt voor een DBFM(O)-aanbesteding zijn nauwelijks afhankelijk van de omvang van het project. Deze extra kosten moeten worden goedge maakt door de besparingen die te behalen zijn in de investeringskosten en de exploitatie. Als het totale project (in financiële zin) te klein is, dan worden de hogere kosten in de aanbesteding niet terugverdiend. Dit is de reden dat het Rijk pas begint na te denken over DBFM(O) als projecten in financiële zin groot

genoeg zijn. De Rijksgebouwendienst en Defensie overwegen DBFM(O) voor projecten met een investeringsbedrag van €25 mln. en Rijkswaterstaat doet dit pas vanaf €60 mln. DBFM(O) is echter ook goed mogelijk bij kleinere projecten; voornoemde bedragen moeten dan ook niet gezien worden als keiharde grenzen. Bij kleinere projecten is het wel noodzakelijk om expliciet stil te staan bij beperking van de transactiekosten.

Een compacte aanbesteding, een sluitend budget, het vermogen om los te laten en een vleugje creativiteit

Hoewel een deel van de transactiekosten van DBFM(O) niet te vermijden is, is het wel degelijk mogelijk om de kosten te minimaliseren. Inmiddels kan gebruik gemaakt worden van standaardcontracten en -aanbestedingsdocumenten, waardoor de transactiekosten voor DBFM(O)-projecten tegenwoordig lager zijn dan vroeger het geval was. De markt kent deze standaarden ook en dat verkort de doorlooptijd van de aanbesteding behoorlijk. De dialoog kan vooral gaan over het ontwerp en projectspecifieke bijzonderheden. Onderdruk zoveel mogelijk de neiging om wijzigingen aan te brengen in het standaardcontract, hoewel het soms onvermijdelijk is. Zelfs ogenschijnlijk kleine veranderingen kunnen zorgen voor extra discussie en dus extra kosten met marktpartijen en hun financiers.

Zelfs na toepassing van de standaardcontracten heeft een aanbesteder echter nog legio mogelijkheden om de kosten te beheersen. Dit zijn de belangrijkste oplossingen:

- Zorg dat de business case sluit voordat de aanbesteding start. Het belang van het opstellen van een goede kostenraming, waarin rekening is gehouden met de volledige scope van het project, de risico's en de volledige looptijd is cruciaal. Alleen dan weet je of de uitvraag die je doet in verhouding staat tot de beschikbare middelen. Het komt nogal eens voor dat overheden starten met een aanbesteding, zonder dat

het budget volledig geregeld is. Onvermijdelijk komt dat probleem aan het licht als marktpartijen zelf gaan rekenen aan het project. Het starten van een aanbesteding met een financieel tekort leidt altijd tot het tussentijds moeten bijstellen van eisen en wensen, moeilijke discussies met de markt, het ongewild terugnemen van risico's of het moeten verwerven van additionele gelden. Met alle vertraging en extra kosten van dien. Een goed instrument om voorafgaand aan de aanbesteding zicht te krijgen op de marktconforme kosten, opbrengsten en risico's van het project, is de Public Sector Comparator (PSC). Het Rijk heeft een handleiding opgesteld waarin duidelijk is uitgelegd hoe je een PSC moet opstellen. Zie ook het hoofdstuk over de PSC.

- Houd de procedure zo kort mogelijk. Hoe korter de aanbesteding, hoe minder lang de projectorganisatie 'in de lucht' gehouden hoeft te worden. En hoe korter je dus externe adviseurs nodig hebt, hoe efficiënter er gewerkt wordt, en hoe minder ruimte ontstaat voor het inslaan van zijsporen.
- Voer de dialoog met een beperkt aantal marktpartijen. Meestal wordt gekozen voor een selectiefase, waarin uit alle aanmeldingen drie marktpartijen worden geselecteerd om de dialoog mee te doorlopen.
- Vraag ontwerpen eerder uit op het niveau van een schetsontwerp dan op het niveau van een definitief ontwerp. Dit is voor de meeste aanbesteders wettelijk: je moet erop vertrouwen dat de outputspecificaties voldoende waarborg bieden dat het uiteindelijke definitieve ontwerp zal voldoen aan de eisen. En dat je die ook via het betalingsmechanisme kunt gaan afdwingen.
- Vraag niet te veel varianten uit. Het kan erg aantrekkelijk zijn om aan de marktpartijen te vragen om verschillende opties uit te werken. Bijvoorbeeld: wel of geen parkeerfaciliteit opnemen in het gebouw, wel

of geen facilitaire diensten, etc. Al die varianten vergen echter werk aan private kant, maar ook werk voor de aanbesteder die alles grondig moet beoordelen. Tenzij het echt niet anders kan, is het verstandig om eerst zelf je huiswerk te doen en alleen die varianten uit te vragen die het beste bijdragen aan de projectdoelen.

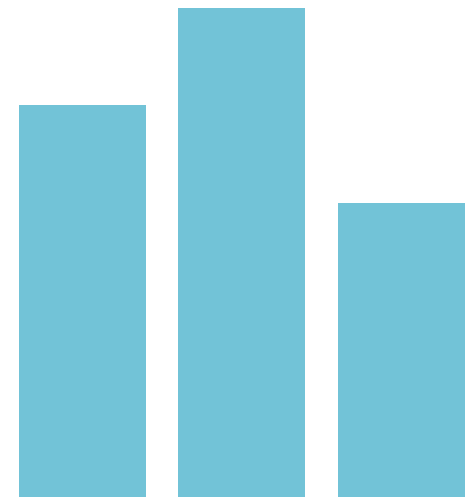
- Zoek naar manieren om de dure due diligence onderzoeken die de financier eist uit te stellen tot de periode waarin één voorkeursinschrijver is geselecteerd. Dan hoeft alleen die inschrijver dit onderzoek uit te voeren, in plaats van allemaal. Zeker bij kleine projecten kunnen deze transactiekosten zo hoog zijn dat marktpartijen niet eens willen inschrijven als hiervoor geen oplossing wordt gevonden. Er zijn in recente decentrale PPS-aanbestedingen methoden ontwikkeld om de kosten van due diligence substantieel te verlagen, door alleen van de voorkeursinschrijver te eisen dat de inschrijving volledig gecommiteerd is. Uiteraard zijn hierbij wel stevige waarborgen ingebouwd zodat de voorkeursinschrijver niet, als hij eenmaal geselecteerd is, allerlei extra kosten kan opvoeren! Zo zijn alleen afwijkingen in de prijs toegestaan als dit rechtstreeks volgt uit een rapport van één van de due diligence-adviseurs. En het mag niet gaan om onderhandelingspunten die al eerder besproken zijn.
- Voer strak stakeholdermanagement. Hoe minder stakeholders, hoe minder verschillende wensen en eisen er doorgaans worden gesteld, hoe makkelijker het is om deze te verenigen en dus hoe eenvoudiger de voorbereiding en de aanbesteding wordt.

Dus:

Hoe houd ik de transactiekosten binnen de perken?

- ✓ *Maak zo veel mogelijk gebruik van standaardcontracten en –aanbestedingsdocumenten. Voer hierin zo min mogelijk wijzigingen door.*
- ✓ *Zorg dat de business case sluitend is voor de aanbesteding van start gaat.*
- ✓ *Houd de procedure zo kort mogelijk.*
- ✓ *Voer de dialoog met zo min mogelijk marktpartijen, zonder de concurrentie in gevaar te brengen.*
- ✓ *Vraag ontwerpen niet te gedetailleerd uit.*
- ✓ *Vraag zo min mogelijk varianten uit.*
- ✓ *Laat alleen de voorkeursinschrijver due diligence uitvoeren.*
- ✓ *Voer strak stakeholdermanagement.*

Aanbesteding



Projectteam

“Hoe richt ik, in een DBFM(O)-aanbesteding, mijn projectteam in?”

Een DBFM(O)-aanbesteding is op een aantal kenmerkende aspecten afwijkend van een traditionele aanbesteding. Zo is er sprake van een integrale uitvraag, je moet vraaggericht specificeren en een concurrentiegerichte dialoog voeren. Dat vraagt om een andere inrichting en bemensing van de projectorganisatie en om een integrale planning.

In een DBFM(O)-team werkt een piramide-indeling goed, met een projectteam aan het hoofd en specialistenteams eronder. In het projectteam zitten in ieder geval personen die de talen van alle disciplines spreken, ervaring met vraaggericht specificeren hebben en de sociale vaardigheden bezitten om een concurrentiegerichte dialoog te leiden.

Integrale uitvraag

Wanneer een aanbesteder een DBFM(O)-project in de markt wil zetten, moet hij zich realiseren dat hij om een integrale oplossing vraagt. Dat betekent vanzelfsprekend dat ook de uitvraag integraal dient te zijn. Het simpelweg verzamelen van de individuele vragen (het ontwerp, de realisatie, het onderhoud en de financiering) voldoet niet. Er dient

afstemming te zijn tussen de verschillende disciplines. Iedereen begrijpt dat het budget en de realisatie onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Maar ook bijvoorbeeld duurzaamheid en onderhoud hebben veel raakvlakken. In het onderhoud moeten geen eisen staan die alleen een peperduur ontwerp kan oplossen.

Mensen bij elkaar brengen is dé oplossing voor het tot stand brengen van een integrale uitvraag. Daarmee ben je er echter niet. Er dient begrip te ontstaan voor elkaars behoeften, knelpunten en risico's. Dat vraagt vooral om tijd en een goede aansturing. Het is daarom aan te bevelen een persoon in een team te hebben die de verschillende talen die gesproken worden begrijpt en kan vertalen, het oliemannetje zogezegd. Zorg ervoor dat de jurist begrijpt wat de technisch specialist bedoelt en dat de financieel specialist de risico's die de stedenbouwkundige niet begrijpt goed kan uitleggen. Het is ook wenselijk dat in het team iemand zit die weet hoe de markt werkt.

Een groot team met daarin alle disciplines is waarschijnlijk net zo effectief als een voetbalelftal in een wielerpeloton. In de regel wordt daarom een piramide gemaakt met een projectteam dat leiding geeft en daaronder een aantal werkteams. Het grootste team is het technisch team, eventueel onder te verdelen in meerdere specialistische werkgroepen. Ook raden wij aan om een financieel team en een juridisch team op te zetten. Deze teams kunnen eventueel vanaf de dialoofase samengevoegd worden, gezien de grote overlap die vanaf dat moment ontstaat. Van het grootste belang is dat vertegenwoordigers van deze teams regelmatig met elkaar overleggen en elkaar op de hoogte houden van hun issues. Dat kan door de voorzitters van de teams af te vaardigen in het projectteam. In grotere projecten kan ook een separaat afstemmingsoverleg worden georganiseerd.

Er is geen blauwdruk, de teamsamenstelling moet zo zijn dat het project optimaal wordt gefaciliteerd. Naast deze specialistische teams is meest-

al ook een communicatieteam vertegenwoordigd, voor communicatie intern en extern. Ook de voorzitter van dit team maakt veelal deel uit van het projectteam.

Vraaggericht specificeren

Een aanbesteder vraagt dus om een integrale oplossing. Als die vraag er is, dan is het natuurlijk vreemd als de aanbesteder die oplossing zou voorschrijven. Toch is dat waar nagenoeg iedere DBFM(O)-aanbesteding mee start. Dat is echt de bottleneck voor een DBFM(O)-aanbesteding. Een DBFM(O)-aanbesteding is pas dan effectief als de marktpartij zijn kennis, kunde, ervaring en innovatief vermogen kan inzetten om goede oplossingen te bieden. In het hoofdstuk over de functionele uitvraag lees je meer over vraaggericht specificeren en een bruikbare methode daarvoor, de Nordic Five Level Structure.

De Nordic Five Level Structure is een hulpmiddel. Voor de teamsamenstelling is van belang dat ieder individu, ieder team denkt en handelt vanuit dezelfde ambitie en dezelfde doel-

stellingen. Vooral voor de harde technisch specialisten is dat uitdagend gebleken. Zij zijn van oudsher gewend om oplossingen te bedenken. Een aanbesteder doet er goed aan om hier in de teamsamenstelling rekening mee te houden. Het is erg handig als de voorzitter of coördinator van een technisch team ervaring heeft

"Het opbouwen van een projectorganisatie - tijdig en met de juiste expertises en dwarsverbanden - is noodzakelijk voor een goed projectresultaat."

René Bartels, Programmamanager gemeente Eindhoven (DBFMO-project Internationale School Eindhoven)

met vraaggericht specificeren. Hij of zij moet de teamleden steeds weer de spiegel voorhouden of een vraag wordt gesteld of dat een oplossing wordt voorgeschreven. Teamleden moeten in ieder geval in staat zijn om te kunnen denken in verschillende oplossingsvarianten. De flexibiliteit van de teamleden is minstens zo belangrijk als hun inhoudelijke kennis.

Het team tijdens de dialooggesprekken

Een DBFM(O)-aanbesteding kent een lange doorlooptijd. Veel aandacht en tijd dient te worden besteed aan de integrale vraagspecificatie. Vervolgens wordt de vraag tegen de oplossingen van de gegadigde marktpartijen gehouden. Dat gebeurt in de dialoogfase van de aanbesteding. Het proces van communiceren over de oplossingen van de marktpartijen, het verbeteren van de eigen uitvraag en het vinden van consensus over het contract vraagt om een andere expertise dan het formuleren van de vraag.

Het lijkt vanzelfsprekend dat het projectteam ook de dialoog met de markt voert. Toch is dat niet altijd even effectief. Ja, de verantwoordelijken voor de inhoud en de vraag dienen hierover van gedachten te wisselen met de markt, omdat zij op de hoogte zijn van de achtergronden en de totstandkoming van de vraag. Dat maakt het gesprek wel zo effectief. Maar een technisch specialist of een jurist hoeft niet overal bij te zijn. Vanwege de integraliteit is dat wenselijk, maar snel zal zichtbaar worden dat de aandacht vervaagt, dat een telefoon wordt gecheckt, dat er zijdelingse gesprekje plaatsvinden en dat dit tot irritaties kan leiden. De dialooggesprekken zijn een belangrijk onderdeel van het proces en de schaarse tijd dient efficiënt benut te worden. Wat afleidt, moet overboord. De oplossing zit erin om vanuit het projectteam een kernteam of een dialoogteam te formeren, per gespreksonderwerp aan te vullen met specialisten. De kernteamleden, vaak de projectleider, een secretaris en bijvoorbeeld de senior-adviseur of jurist, zijn altijd aanwezig

en leiden de gesprekken. Zij bewaken het zogenaamde 'level-playing field' en zorgen ervoor dat de opmerkingen van de specialisten goed landen en dat de opmerkingen en vragen van de marktpartijen goed worden behandeld. Voor het bewaken van een eerlijke concurrentie kan eventueel ook een probiteitsfunctionaris worden benoemd. Zie het hoofdstuk over de nieuwe Aanbestedingswet.

Dialooggesprekken gaan over de inhoud. Toch is het gedrag vaak doorlaggevend. Hoe is de relatie, ontstaat openheid en vertrouwen, zodat ook moeilijke gespreksonderwerpen oplossingsgericht blijven? Het is dus zaak mensen in te zetten met een goede sociale antenne en onderhandelingsvaardigheden. Daarbij helpen een training of oefensessies vooraf. Besteed daar tijd aan, het helpt. Wat ook helpt, is een goede voorzitter die het gesprek niet zozeer inhoudelijk, maar vooral procesmatig en relationeel in goede banen leidt. Hij of zij heeft een natuurlijke autoriteit en moet in staat zijn vertrouwen te wekken bij alle partijen.

Dus:

Hoe zorg ik voor een goed projectteam?

- ✓ *Stel een projectteam samen, het liefst vanuit afgevaardigden vanuit werkteams.*
- ✓ *Zorg voor projectleden die de specifieke talen van de verschillende werkteams spreken.*
- ✓ *Zorg dat projectleden steeds de projectdoelstellingen voor ogen hebben.*
- ✓ *Zorg voor een integrale projectplanning.*
- ✓ *Zorg voor projectleden die de sociale antenne hebben om een concurrentiegerichte dialoog te kunnen voeren.*

De Public Sector Comparator

“Wat is een Public Sector Comparator? En wat heb ik er aan?”

In een DBFM(O)-aanbesteding wordt vaak gebruik gemaakt van een Public Sector Comparator (PSC). Maar wat is de PSC eigenlijk? En wat is het verschil tussen de PSC en de PPC (Public Private Comparator)?

De PSC helpt je bij het berekenen van de meerwaarde die een DBFM(O)-aanbesteding oplevert. Daarnaast kan het je helpen bij het monitoren van je project.

Wat is een PSC?

De PSC wordt gebouwd in Excel en wordt ingezet tijdens de aanbesteding en bij gunning. Om de PSC op te stellen doorloop je verschillende stappen; het Rijk heeft een overzichtelijke handleiding opgesteld waarin alles te vinden is over het stappenplan. De handleiding is terug te vinden op www.ppsbijhetrijk.nl. Hier staat overigens ook de handleiding voor de PPC.

Het instrument PSC geeft inzicht in de netto contante waarde van alle kasstromen (inkomsten, uitgaven en risico's) van het project als deze traditioneel zou worden uitgevoerd. Omdat je pas een PSC maakt op het moment dat al is gekozen voor DBFM(O), geeft de PSC alleen inzicht in

de traditionele uitvoering. Dit in tegenstelling tot de Public Private Comparator (PPC), die DBFM(O) én traditionele uitvoering in beeld brengt. Hierover later meer. Dit lijkt op het eerste gezicht vreemd: je hebt al gekozen voor DBFM(O), dus waarom zou je de kosten van traditioneel uitvoeren nog ramen? Dat komt omdat de primaire functie van de PSC is om als benchmark te dienen voor de inschrijvingen. De uitkomst van de PSC wordt vergeleken met de inschrijving van de marktpartij die als winnaar uit de bus komt. De PSC biedt gaandeweg de aanbesteding en na afronding ervan inzicht of het aantrekkelijk is om alsnog te kiezen voor een traditionele oplossing. Je zegt er eigenlijk mee: "We zijn in principe bereid om dit bedrag (maar liever minder) te betalen aan een opdrachtnemer voor de uitvoering het project." De PSC geeft daarmee ook een referentiewaarde voor de plafondprijs, oftewel de maximaal toegestane hoogte van de inschrijvingen, die in de aanbesteding gebruikt kan worden.

Financiële stand van zaken

Naast het gebruik als benchmark, heeft het maken van een PSC een reeks bijkomende voordelen. Het geeft de aanbesteder (u als decentrale overheid) continu inzicht in de financiële stand van zaken van het project. De PSC kan daarom ook gezien worden als een kostenmonitor. Het hebben van een accuraat beeld van de kosten is van belang bij elk project, maar des te meer bij langlopende contracten. De belangen en risico's zijn immers groter omdat je je als opdrachtgever voor een lange periode committeert aan een opdrachtnemer. En omdat de PSC de kosten van traditionele uitvoering monitort, geeft het ook interessante inzichten die je kunt gebruiken in de dialoog met de markt. Soms ontdek je dat er verschillende interpretaties van eisen en wensen bestaan, die zichtbaar worden als de inschrijvingen vergeleken worden met de PSC. Die misverstanden kun je dan vroeg uit de weg helpen. En het helpt de aanbesteder om de voorstellen van marktpartijen tijdens de dialoog op waarde te schatten: levert het inderdaad veel op om een

bepaalde eis of wens te laten vallen? En wat gebeurt er met de waarde van de PSC als een marktpartij voorstelt om een risico over te dragen aan de opdrachtgever? De PSC maakt immers ook de waarde van deze risico's inzichtelijk.

De PSC is een levend document en zal dus steeds worden bijgewerkt naar aanleiding van updates in de ramingen en de risicoanalyse. Maar ook de (concurrentiegerichte) dialoog met marktpartijen leidt waarschijnlijk tot nieuwe inzichten waardoor de PSC moet worden aangepast (om er voor te zorgen dat een eerlijke vergelijking mogelijk blijft). Met behulp van de PSC worden de relevante kasstromen van het project op gestructureerde wijze in beeld gebracht en geactualiseerd.

De PSC: niet te verwarren met de PPC

De PSC dient niet te worden verward met de PPC (Public Private Comparator). Hoewel de termen nogal op elkaar lijken, gaat het hier wel degelijk om twee verschillende instrumenten. In de tekstbox volgt een korte toelichting op de PPC.

"De uitkomsten van een PPC zijn niet alleen nuttig maar ook noodzakelijk in het besluitvormingsproces voor de keuze van een DBFM(O)-aanbestedingstraject."

Bernard Fritzsche, raadslid en voormalig wethouder gemeente Den Helder (de gemeente Den Helder deed onderzoek naar de mogelijkheden van DBFM(O) voor haar nieuwe gemeentehuis).

De Public Private Comparator

De PPC zet je in voorafgaand aan de aanbesteding en heeft tot doel de traditionele uitvoering van het project te vergelijken met uitvoering als DBFM(O)-project. Zo kun je een financieel onderbouwd besluit nemen om wel of niet te kiezen voor een PPS-project. De PPC vergelijkt twee (of meer) uitvoeringsvarianten op financieel-economisch gebied en biedt bovendien inzicht in andere (kwalitatieve) argumenten om het project al dan niet als DBFM(O)-project uit te voeren. Door middel van verschillende expertsessies en ervaringscijfers weeg je de voor- en nadelen van de verschillende uitvoeringsvormen tegen elkaar af. Uiteindelijk wordt hiermee de potentiële meerwaarde van een bepaalde uitvoeringsvariant inzichtelijk gemaakt. Dit kan klinken als een obligate, technische exercitie. Maar de praktijk leert dat de baten van het uitvoeren van een PPC breder zijn dan alleen de cijfermatige uitkomst. De analyse van de verschillen tussen DBFM(O) en traditionele uitvoering zorgt voor een grondig begrip van de werking van DBFM(O). Na uitvoering van een PPC weet je dus veel beter waar je aan toe bent. En het geeft allerlei aanknopingspunten om later, als daadwerkelijk gekozen wordt voor DBFM(O), het project slim vorm te geven zodat je optimaal kan inspelen op de aspecten die leiden tot de meeste meerwaarde. Bovendien wordt de PPC opgesteld met allerlei afgevaardigden uit de publieke organisatie, waardoor naderhand vaak bij een brede groep mensen draagvlak bestaat voor de keuze voor DBFM(O).

Dus:

Wat is een PSC en wat heb ik er aan?

- ✓ *Een PSC brengt de meerwaarde van DBFM(O) ten opzichte van een traditionele uitvoering in beeld. Daardoor kun je de uitkomst van de PSC gebruiken als benchmark en plafondprijs richting de markt.*
- ✓ *De PSC kun je ook gebruiken om de financiën van het project te monitoren.*
- ✓ *Anders dan de PPC wordt dit instrument gebruikt tijdens de aanbesteding en bij gunning, dus op het moment dat de keuze voor DBFM(O) al is gemaakt.*

Concurrentie-gerichte dialoog

“Is zo’n concurrentiegericht dialoog wel nodig? Het is zo ingewikkeld en langdurig, kan ik ook een gewone aanbestedingsprocedure gebruiken?”

Bij de aanbesteding van een DBFM(O)-project wordt in de regel inderdaad de concurrentiegerichte dialoog gebruikt om de opdrachtnemer te vinden. Het is niet verplicht om de procedure te gebruiken, maar het levert wel meerwaarde op. Waarom? Hieronder staat hoe het werkt.

De concurrentiegerichte dialoog past echt bij de aanbesteding van een DBFM(O)-contract. Een belangrijk deel van de meerwaarde van een DBFM(O)-project wordt hierdoor gecreëerd.

Aanbesteden en DBFM(O)

Nog even voor de duidelijkheid: aanbesteden en de DBFM(O)-contractvorm zijn niet noodzakelijkerwijs met elkaar verbonden. Aanbesteden is immers (slechts) een selectieproces om tot een contractuele wederpartij te komen. Een DBFM(O)-contract kan met iedere willekeurige wederpartij worden gesloten. Echter, omdat de meeste overheden die tot nu toe met het DBFM(O)-contract hebben gewerkt een aanbestedende dienst zijn, is aanbesteden een verplichting, ook bij DBFM(O)-contracten.

Aanbesteden kan geschieden door het gebruik van de openbare of de niet-openbare procedure. De niet-openbare procedure onderscheidt zich van de openbare procedure doordat eerst een voorselectie wordt gehouden. Na deze voorselectie kunnen de geselecteerde marktpartijen, net als rechtstreeks bij de openbare procedure, hun inschrijving indienen.

Bij de aanbesteding van een DBFM(O)-contract zijn deze normale aanbestedingsprocedures eigenlijk niet goed bruikbaar. De basis van een DBFM(O)-contract wordt gevormd door een outputspecificatie (zie hiervoor ook het hoofdstuk over de functionele uitvraag). Indien, eventueel na selectie, er direct een inschrijving zou moeten volgen, zonder eerst een concurrentiegerichte dialoog te voeren (zie verderop), zou het resultaat zowel voor de aanbesteder als voor de marktpartijen onduidelijk zijn. Krijgt de aanbesteder wel het product dat aan de eisen voldoet en dienen de marktpartijen wel een geldige bieding in? Is dus aan de outputspecificatie voldaan?

De concurrentiegerichte dialoog is toegestaan voor bijzonder complexe projecten waarbij de aanbesteder niet vooraf precies kan beschrijven welke oplossing aan de eisen voldoet. Bij een DBFM(O)-project zal de aanbesteder geen bestek maken waarin het project tot op detail is voorgeschreven, maar een outputspecificatie. Daarom lijkt de concurrentiegerichte dialoog precies de goede procedure om bij dit soort projecten te volgen.

Concurrentiegerichte dialoog

Eerst houd je, net als bij de niet-openbare procedure, een selectieronde waarbij je minimaal de drie meest geschikte marktpartijen selecteert. Daarna voer je, in een of meerdere rondes, een dialoog met de geselecteerde marktpartijen. De dialoog kan gaan over alle facetten van de opdracht: technische, juridische, maar ook over financiële elementen. Probeer het aantal rondes en de door de marktpartijen in te dienen

documenten tot het strikt noodzakelijke te beperken in verband met de kosten voor de marktpartijen. Tijdens de dialoog waarborg je de gelijke behandeling van alle marktpartijen en verstrek je geen informatie die sommige marktpartijen kunnen bevoordelen boven andere. Je mag bijvoorbeeld een oplossing van de ene marktpartij niet voorleggen aan een andere marktpartij. Een zogenaamde probiteitsfunctionaris kan hierbij helpen. Zie ook het hoofdstuk over de nieuwe Aanbestedingswet.

Bij iedere ronde kun je oplossingen (en dus marktpartijen) laten afvallen door het toepassen van de gunningscriteria. Als de aanbesteder van deze mogelijkheid gebruik wil maken, moet hij dit in de aankondiging van de opdracht of het bestek vermelden. Overigens kiezen de meeste aanbesteders ervoor om met drie marktpartijen de gehele concurrentiegerichte dialoog te doorlopen.

“De concurrentiegerichte dialoog is bij uitstek een middel om een betere uitvraag te creëren en daarmee ook een optimaal aanbestedingsresultaat. Zowel voor de opdrachtnemer als de opdrachtgever!”

“Door tijdens het aanbestedingsproces te investeren in het leren kennen van elkaars belangen (aangebesteder en inschrijvers) wordt de uitvraag beter geformuleerd en begrepen. Daardoor kunnen inschrijvers een op maat geschreven inschrijving doen met als resultaat een optimale inschrijving. Een beter einde van de aanbestedingsfase is niet denkbaar en tevens een goede start van de realisatiefase!”
Hendrik Jan Huiting, projectleider gemeente Groningen (DBFMO-project RegioTram)

Na de dialoofase blijven uiteindelijk een of meer oplossingen over. Deze worden vervolgens uitgenodigd om een inschrijving voor hun oplossing te doen. De praktijk is dat er meestal meerdere mogelijke oplossingen overblijven, zodat er dus meerdere marktpartijen, meestal drie, een inschrijving doen.

Het gunningscriterium 'economisch meest voordelige inschrijving' is bij gunning verplicht. Je mag na de inschrijving niet meer onderhandelen over de inschrijving en je kunt marktpartijen die een geldige inschrijving hebben gedaan, een ontwerpvergoeding geven om de kosten die zij hebben gemaakt enigszins te compenseren.

Dus:

Moet ik wel kiezen voor een concurrentiegerichte dialoog? Wat heb ik er aan?

- ✓ *Alles bij elkaar genomen is de concurrentiegerichte dialoog de aanbestedingsprocedure die echt past bij de aanbesteding van een DBFM(O)-contract.*
- ✓ *Een belangrijk deel van de meerwaarde van een DBFM(O)-project wordt bepaald door deze vorm van aanbesteding.*
- ✓ *Voordelen van de procedure van concurrentiegerichte dialoog:*
 - *Het bevordert innovatie.*
 - *De procedure biedt veel ruimte voor interactie tussen de aanbesteder en marktpartijen om de juiste oplossing te vinden.*
 - *Het is objectief, transparant en niet-discriminerend.*
- ✓ *Nadelen van de procedure van concurrentiegerichte dialoog:*
 - *Het is een lange procedure met voorgeschreven minimumtermijnen.*
 - *Het brengt relatief hoge transactiekosten met zich mee, onder meer vanwege het houden van dialogen.*

De nieuwe Aanbestedingswet

"Hoe besteed ik als decentrale overheid een DBFM(O)-project aan en wat heeft de nieuwe Aanbestedingswet daarop voor invloed?"

Sinds 2005 besteedt de Rijksoverheid alle DBFM(O)-projecten aan volgens de concurrentiegerichte dialoog. Daarvoor heeft de werkgroep PPS bij het Rijk in overleg met de private sector een leidraad ontwikkeld. Die is op de website van PPS bij het Rijk (www.ppsbijhetrijk.nl) te downloaden. Het verdient ook voor decentrale overheden aanbeveling om deze leidraad aan te houden bij aanbesteding van DBFM(O)-projecten. Wel kan de procedure simpeler en tegen lagere transactiekosten. Zie daarvoor het hoofdstuk over transactiekosten. Daarnaast bestaat sinds 2013 de nieuwe Aanbestedingswet. Ook deze heeft invloed op de manier waarop decentrale overheden moeten aanbesteden.

Aanbesteden in 5 stappen: denk eerst na, focus niet op oplossingen, stel slimme gunningscriteria op, overvraag niet en wees duidelijk. Nieuw zijn de geschillencommissie en verplichte motivatie voor de keuze voor een geïntegreerd contract.

De nieuwe Aanbestedingswet

Voor aanbesteden is onder andere de nieuwe Aanbestedingswet van belang. Deze trad op 1 april 2013 in werking en PIANOo heeft op haar website een handige metrokaart gepubliceerd die aangeeft welke gevolgen de nieuwe wet heeft voor de aanbestedingspraktijk (<http://www.piano.nl/metrokaart-nieuwe-aanbestedingsregelgeving>). Voor (decentrale) overheden die DBFM(O)-projecten op de markt willen zetten gelden een paar nieuwe regels.

Zo moet de aanbesteder in de aanbestedingsstukken motiveren waarom hij kiest voor een geïntegreerd contract in plaats van losse contracten voor ontwerp, bouw, onderhoud en financiering. Dat volgt uit artikel 1.5. Meestal zal de aanbesteder kunnen volstaan te verwijzen naar een PPC-analyse die zal hebben uitgewezen dat de keuze voor een DBFM(O)-project naar verwachting maatschappelijke meerwaarde oplevert. Daarmee voldoet de aanbesteder aan het voorschrift van artikel 1.4 lid 2 van de Aanbestedingswet, "het leveren van zo veel mogelijk maatschappelijke waarde voor de publieke middelen."

Verder kent de nieuwe Aanbestedingswet een klachtenprocedure bij de Commissie van Aanbestedingsexperts (<http://www.commissievanaanbestedingsexperts.nl/>). Ondernemers, brancheorganisaties maar ook aanbesteders kunnen (digitaal) klachten indienen over lopende aanbestedingen. De commissie neemt klachten alleen in ontvangst als (a) de klacht eerst is voorgelegd aan de wederpartij en deze in de gelegenheid is geweest op de klacht te reageren, (b) de klacht voldoende is gemotiveerd, (c) de klacht niet ook al bij de rechter in behandeling is, (d) de indiening van de klacht de aanbestedingsprocedure niet opschort. De commissie streeft naar een balans tussen snelheid en zorgvuldigheid. De voorzitter kan besluiten eerst te bemiddelen. Bij de behandeling van de klacht kan – maar hoeft dat niet – de commissie hoor en wederhoor toe passen. De commissie behandelt de klacht en de bijbehorende

stukken vertrouwelijk en verspreidt deze niet verder dan nodig is voor de behandeling van de klacht. Op basis van de informatie waarover de commissie beschikt, adviseert de commissie hoe de klacht het beste opgelost kan worden, zonder daarover een uitspraak in rechte te doen. Vervolgens is het aan de partijen om de klacht al dan niet op te lossen. Lukt dat niet dan staat later de weg naar de rechter alsnog open.

Aanbesteden voor decentrale overheden

Naast de aandachtspunten uit de nieuwe Aanbestedingswet is het goed om op het volgende te letten:

- **Bezint eer ge begint:** ga niet een project aanbesteden als je als overheid nog geen goed inzicht hebt in beschikbaar budget, de scope, de eigen projectorganisatie, voldoende mandaat vanuit de politiek en de benodigde medewerking van stakeholders. Zie hiervoor ook het hoofdstuk over bestuurlijk commitment.
- **Overvraag niet:** om de aanbesteding simpel te houden en toch een goede gunningsbeslissing te kunnen nemen is niet vereist dat de marktpartijen tijdens de aanbesteding al complete ontwerpen maken. Ook zijn een heleboel onderdelen van het managementplan nog niet nodig. Dat zijn allerlei zaken die de winnende marktpartij ook tijdens de looptijd van het contract kan uitvoeren.
- **Wees transparant en wek vertrouwen.** De aanbesteder moet bij alles wat hij doet zo transparant mogelijk handelen. Dat vergt een open en communicatieve houding, waarbij wel alle inschrijvers gelijk worden behandeld ('level playing field'). Tijdens de dialooggesprekken kan best op informele wijze worden gecommuniceerd. Maar de officiële vastlegging van de positie van de aanbesteder vindt niet in informele gesprekken, maar alleen in nota's van inlichtingen en andere officiële correspondentie of secure sites in een web-basedsystem

plaats. Vertrouwen wek je door te doen wat je belooft en gewekte verwachtingen waar te maken. Tot slot kan de aanwezigheid van een 'probiteitsfunctionaris' helpen, dat is een persoon die toeziet op een eerlijk en transparant verloop van alle gesprekken en correspondentie.

Dus:

Waar moet ik als decentrale overheid op letten bij het doen van een aanbesteding?

- ✓ *Bezint eer ge begint.*
- ✓ *Vraag zo veel als de marktpartijen aankunnen.*
- ✓ *Wees duidelijk en wek vertrouwen.*

Wat moet ik weten van de nieuwe Aanbestedingswet?

- ✓ *Motiveer de keuze voor een geïntegreerd contract.*
- ✓ *Wees je bewust van de klachtenprocedure.*

Selectie- en gunningscriteria

"Welke selectie- en gunningscriteria hanteer ik bij de aanbesteding van een DBFM(O)-project?"

De heilige graal van aanbesteden is het hanteren van de "beste" selectie- en gunningscriteria. Hoe kom je tot de keuze en de vaststelling van de waardering daarvan? Alles staat en valt met de doelen die je als aanbesteder van het DBFM(O)-project hebt. De hoofddoelen zullen bijna altijd te maken hebben met aspecten als:

- Geld – het project moet voor ten hoogste het beschikbare budget worden gebouwd en geëxploiteerd;
- Tijd – het project moet uiterlijk op datum x beschikbaar zijn;
- De kwaliteit – het project moet voldoen aan de bepaalde kernprestaties, neem bijvoorbeeld: mobiliteit, huisvestingseisen, esthetiek, veiligheid, flexibiliteit, servicemodaliteiten, operationele aspecten, uitstraling, geen gebreken, etc.;
- De omgeving – de bouw en de exploitatie moeten geen nadelige gevolgen, liefst positieve gevolgen, hebben voor de omgeving;
- Geschillen – het project moet zonder geschillen worden gebouwd en geëxploiteerd.

Het verdient aanbeveling om op het hoogste niveau meetbare en realistische projectdoelen te stellen. Vervolgens heb je, als aanbesteder, verschillende 'knoppen' waaraan je kunt draaien om je doelen te bereiken. Dat zijn: (a) de outputspecificaties die je in de aanbesteding aan de marktpartijen meegeeft en de daarin vastgelegde "minimumeisen", (b) de gunningscriteria en (c) het contract met daarin besloten de risicoverdeling en het betalingsmechanisme. Daarnaast heb je het instrument

van selectiecriteria om een groep marktpartijen te selecteren waarvan je zeker weet dat die het project succesvol kunnen realiseren en exploiteren, en een goede aanbidding kunnen doen.

Eerst stel je duidelijke doelen op. Daarna volgen de selectie- en gunningscriteria. Voor de selectiecriteria bestaan twee modellen, waaruit je moet kiezen. De gunningscriteria moeten er toe leiden dat je uiteindelijk de inschrijving kiest met de voor jou meest gunstige prijs-kwaliteitverhouding.

Selectiecriteria

Voor wat betreft de selectiecriteria zijn er twee modellen:

- Alleen minimumeisen: iedereen die daaraan voldoet gaat door. Denk bijvoorbeeld aan minimumeisen ten aanzien van financieel-economische draagkracht (is de partij financieel gezond?) of technische bekwaamheid (kan de partij het project vanuit technisch perspectief tot een goed einde brengen?)
- Een combinatie van minimumeisen, gekoppeld aan “shortlistcriteria” indien de groep die aan de minimumeisen te groot is. In dit verband: aan een concurrentiegericht dialogo moeten – indien voorradig – ten minste drie marktpartijen meedoen.

Bij Rijkswaterstaat bestond tot voor kort de praktijk om alleen minimumeisen te hanteren. Argument daarvoor was dat de eerste echte selectie dan zou plaatsvinden in de eerste ronde van de dialoog, door de

“plannen van aanpak” of de “risico-beheersplannen”. Bij recente projecten is men daar van teruggekomen en heeft men toch shortlistcriteria gehanteerd. Omdat deze geen soelaas brachten, is men daarna overgegaan tot een systeem van loting. Dat zo iets buitengewoon onbevredigend werkt, behoeft geen betoog.

“Besteed in het voortraject voldoende tijd aan het expliciteren van je visie en (onderwijskundig) concept, je krijgt wat je vraagt.”

Liesbeth Wieland, Bestuursadviseur Lucas
Onderwijs (DBFMO-project Montaigne
Lyceum)

Een reden om geen shortlistcriteria te hanteren is dat er tijdens het verloop van een aanbesteding – soms kunnen die wel 18 maanden duren – wisselingen in consortia kunnen optreden door fusies, overnames, ruzies in consortia of andere bedrijfseconomische redenen. In de praktijk keuren aanbesteders dergelijke wisselingen goed (anders verlies je zomaar een gegadigde), zolang het gewijzigde consortium maar aan de minimumeisen blijft voldoen. Echter, als er een wisseling plaatsvindt nadat shortlisting heeft plaatsgevonden wordt dat lastiger, omdat mogelijk dat nieuwe consortium lager zou hebben gescoord dan een consortium dat in eerste instantie wel buiten de boot is gevallen.

Welke “shortlistcriteria” dan wel te hanteren? Dat is een interessante vraag. De Rijksgebouwendienst hecht veel belang aan de kwaliteit en ervaring van de deelnemende architecten. Dat is per definitie een subjectieve aangelegenheid: architectenkwaliteit is ook een kwestie van smaak.

De Aanbestedingswet schrijft voor dat in beginsel geen omzeteisen mogen worden gesteld. De Gids Proportionaliteit geeft aan dat dat wel mag, mits er zwaarwegende redenen zijn om dit te doen. In de DBFM(O)-praktijk worden zelden omzeteisen gesteld. De marktpartijen zijn gelegenheidsconsortia die zich in een speciale projectvennootschap, een zogenaamde Special Purpose Company (SPC) organiseren. Het is van belang dat die SPC over voldoende eigen vermogen kan beschikken. Daarom heeft men het systeem van de bankverklaring bedacht: een bank moet in een officieel document bevestigen dat er in beginsel een bedrag van €x aan eigen vermogen beschikbaar zal komen.

Gunningscriteria

Gunningscriteria hebben betrekking op de uiteindelijke aanbidding van de marktpartij. Aan de hand van deze criteria bepaal je welke aanbidding de economisch meest voordelige is en dus, aan welke marktpartij je het project gunt. Gunningscriteria kunnen worden onderverdeeld in twee soorten: de objectief meetbare (zoals tijd, geld, gegarandeerde en meetbare output) en de niet objectief meetbare. Onder de laatste categorie vallen criteria waarvoor beoordelingscommissies scores toekennen met betrekking tot onderdelen van een inschrijving, zoals plannen van aanpak, managementplannen of ontwerpen.

Het verdient aanbeveling om de scores op de verschillende kwalitatieve criteria te vertalen naar euro's. Op die manier worden inschrijvingen met verschillende kwalitatieve kenmerken onderling vergelijkbaar. Afhankelijk van de aard van de gunningscriteria zullen deze euro's dan "virtueel" moeten worden opgeteld of afgetrokken van de financiële waarde van de inschrijving.

De toe te kennen scores zullen relatief een zeker gewicht hebben. Zo kan men ervoor kiezen om kwalitatieve criteria zwaarder te laten wegen dan financiële, of andersom.

Uiteindelijk geven niet de nominale scores de doorslag (zoals: "voor het onderdeel x kunt u een score 1-10 krijgen"), maar het te verwachten verschil tussen de hoogste en de laagste score, de bandbreedte. Deze bepaalt immers het onderscheid tussen de verschillende inschrijvingen.

Welke criteria men ook kiest, het verdient aanbeveling om vooraf een aantal scenario's te maken om te verifiëren of het gekozen beoordelingssysteem ook de resultaten oplevert waarop men hoopt. Oftewel: wint de marktpartij die je ook echt het beste vindt?

Voorbeeld: schoolgebouw

Bij de bouw van een school is een gemeente (of het schoolbestuur) geïnteresseerd in de elementen **prijs, uitvoeringsduur** (een betere beloning als de school eerder wordt opgeleverd, maar dan wel steeds zo dat de verhuizing in een vakantie daarna zal kunnen plaatsvinden), **het aantal leslokalen meer dan een minimumaantal**, en **esthetiek**. De eerste criteria zijn objectief meetbaar, de laatste heeft een subjectief karakter.

De gunningscriteria zijn financieel te herleiden (dus alle scores worden herleid naar euro's). De gunning vindt plaats aan die partij die het laagste scoort op de formule:

Prijs - Su - Sn - Se

Dit klinkt contra-intuïtief, maar heeft te maken met het feit dat kwaliteit in euro's wordt omgezet en vervolgens wordt afgetrokken van de prijs. En voor de aanbesteder is een lage prijs gunstiger dan een hoge prijs.

In bovenstaande formule geldt:

- Prijs is de hoogte van de totale inschrijving uitgedrukt in een netto contante waarde (die overigens lager dan de plafondprijs van €30 miljoen moet liggen);

- *Su* is de score op de uitvoeringsduur (te berekenen door voor iedere drie maanden gegarandeerde oplevering eerder dan de maximale beschikbaarheidsdatum, €1 miljoen af te trekken, met een maximum van €12 miljoen);
- *Sn* is de score op het aantal leslokalen meer dan het gevraagde aantal (te berekenen door voor ieder leslokaal €120.000 van de netto contante waarde af te trekken met een maximum van €600.000);
- *Se* is de score op esthetiek (te berekenen door de score van de beoordelingscommissie, die van 1 – 10 loopt, te vermenigvuldigen met €1 miljoen).

Er zijn drie inschrijvingen:

Inschrijving A heeft een prijs van €28 miljoen, geen eerdere oplevering, drie leslokalen meer en een score van 7,8 van de beoordelingscommissie.

Inschrijving B heeft een prijs van €29,5 miljoen, zes maanden eerder oplevering, zeven leslokalen meer en een score van 7,2 van de beoordelingscommissie.

Inschrijving C heeft een prijs van €29,9 miljoen, negen maanden eerdere oplevering, zeven leslokalen meer en een score van 8,1 van de beoordelingscommissie.

In een tabel:

	Inschrijving A	Inschrijving B	Inschrijving C
Prijs	€28.000.000	€29.500.000	€29.900.000
Su	€0	€2.000.000	€3.000.000
Sn	€360.000	€600.000	€600.000
Se	€7.800.000	€7.200.000	€8.100.000
Eindscore	€19.840.000	€19.700.000	€18.200.000

In dit voorbeeld wint inschrijving C met de laagste (omgerekende) prijs: met de beste prestaties op tijd, lokalen en esthetiek.

Dus:

Welke selectiecriteria hanteer ik bij een aanbesteding?

- ✓ *Stel eerst duidelijke doelen op. Dan kun je de rest daarop baseren.*
- ✓ *Kies voor alleen minimumeisen of voor een aanvullend short-list-systeem met nadere selectiecriteria.*

Welke gunningscriteria hanteer ik bij een aanbesteding?

Dit hangt erg af van de doelen. Maar let sowieso op het volgende:

- ✓ *Wees je bewust van het verschil tussen meetbare en niet-objectief meetbare eisen.*
- ✓ *Vertaal de scores naar euro's.*
- ✓ *Maak vooraf een aantal scenario's om het beoordelingssysteem te testen. Leidt het systeem er inderdaad toe dat de beste partij wint?*

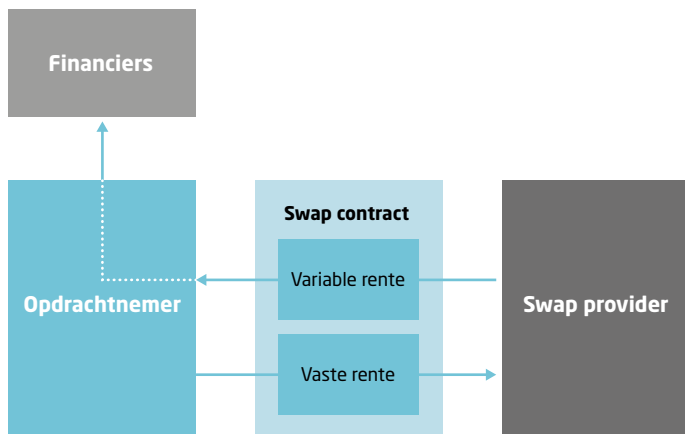
Financial Close

“Financial Close is een belangrijk moment in een DBFM(O)-project. Maar wat gebeurt er dan precies en hoe bereid ik me hierop voor?”

Financial Close wordt als één van de meest belangrijke mijlpalen in de aanbesteding van een DBFM(O)-project gezien. Financial Close vormt de afsluiting van de aanbestedingsfase en de start van de daadwerkelijke realisatie- en exploitatiefase.

Op Financial Close worden de afspraken tussen financier en opdrachtnemer definitief en wordt een swapcontract afgesloten.

In het kort worden op Financial Close de afspraken tussen de financiers en de opdrachtnemer definitief gemaakt. Een belangrijk onderdeel van deze dag is het fixeren van de marktrente, vaak in combinatie met het afsluiten van instrumenten ter afdekking van het renterisico (een ‘swapcontract’). De rentekosten die de opdrachtnemer aan de financier betaalt zijn opgebouwd uit een gefixeerde rentemarge en een onderliggende marktrente (basisrente). Deze marktrente fluctueert over de tijd. Dit is voor de opdrachtnemer niet gunstig, omdat zijn inkomsten – de beschikbaarheidsvergoedingen (BBV) – vastliggen en niet meebewegen met de marktrente. Als deze mismatch niet wordt afgedekt, loopt de opdrachtnemer een groot risico. Daarom wordt bij DBFM(O)-projecten voor de duur van het contract de marktrente ‘kunstmatig’ gefixeerd met een swapcontract.



figuur 6

Met een swapcontract 'ruilt' de opdrachtnemer de variabele rentebetalingen tegen vaste rentebetalingen over de lening. Stel, jij bent de opdrachtnemer en wilt graag per kwartaal een vaste rente betalen omdat je ook vaste inkomsten hebt. Dit is het geval omdat de opdrachtnemer ook vaste inkomsten heeft in de vorm van een beschikbaarheidsvergoeding. Echter, de opdrachtnemer betaalt straks een variabele basisrente omdat zijn financier dat graag wil. Het betalen van een variabele rente aan de financier is gebruikelijk in de markt en vaak niet voor discussie vatbaar. Hierdoor loopt de opdrachtnemer echter wel een ongewenst risico op rentefluctuaties. Er zijn echter ook partijen in de wereld met het tegenovergestelde probleem: stel, partij B wil graag een variabele basisrente per kwartaal betalen maar zit juist aan een vaste rente vast. Als je nu een renteswap afsluit met partij B – de swap provider in figuur 6 – los je de problemen van zowel de opdrachtnemer als van partij B op. Je spreekt in het swapcontract het volgende af:

- De opdrachtnemer krijgt van de swap provider per kwartaal vanaf Financial Close het totale (variabele) rentebedrag dat zij aan haar financier moet betalen.

- Dit variabele bedrag sluisst de opdrachtnemer door naar de financier.
- De swap provider krijgt van de opdrachtnemer in ruil daarvoor een vast rentepercentage.

Via deze methode wordt pas op Financial Close een belangrijk onderdeel van de kosten vastgelegd, namelijk de rente die de opdrachtnemer gedurende de hele looptijd aan de financier moet betalen. En het is dus pas op Financial Close mogelijk om de definitieve hoogte van de beschikbaarheidsvergoeding vast te stellen. De markrente zal overigens tussen het indienen van de inschrijving en Financial Close nog fluctueren. Tot het moment van Financial Close verblijft het renterisico (onder voorwaarden) meestal bij de aanbesteder.

Financial Close is een complex proces. Het afsluiten van de swap is een belangrijk onderdeel van de dag, maar er is meer. Er worden verscheidene verklaringen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer uitgewisseld en de opschortende voorwaarden voor de financiering worden afgewikkeld. Er is sprake van een hoge mate van afhankelijkheid van derden. Hierbij dient soms informatie vanuit andere landen te komen, zoals bijvoorbeeld Engelse legal opinions op de swapcontracten en swap confirmaties van buitenlandse banken. Dus: Hoe pak je dit proces nou goed aan?

Gebruik de periode waarin je de financieringsdocumentatie opstelt om het proces te bespreken met de andere partijen. En, houd oefensessies voor de dag zelf.

Documenten op orde

In de periode tussen gunning aan de winnende inschrijver en Financial Close zal de concept financieringsdocumentatie worden uitgewerkt tot

de finale financieringsdocumentatie. Deze periode kan benut worden om het proces op de dag van Financial Close samen af te stemmen, de verwachtingen van opdrachtgever en opdrachtnemer op één lijn te brengen en om informatie over de stand van zaken uit te wisselen.

Gedegen procesmanagement en heldere communicatie over verwachtingen zijn essentieel voor de voortgang en het slagen van Financial Close. Het opstellen van de volgende documenten zal bijdragen aan een betrouwbaar en beheersbaar proces:

- Een Financial Close agenda met documenten-matrix;
- Een checklist van de opschortende voorwaarden;
- Een Financial Close protocol.

De Financial Close agenda is een soort overkoepelende “to-do”-lijst, waarbij een eindverantwoordelijke en een deadline worden toegekend aan elk van de te volgen stappen tot aan Financial Close. In de documenten-matrix staat wanneer welke documenten uitgewisseld gaan worden tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

De checklist met opschortende voorwaarden beschrijft alle door de financiers opgelegde opschortende voorwaarden waaraan voldaan dient te worden voordat Financial Close kan plaatsvinden. Op basis van deze checklist kan periodiek worden geëvalueerd of er voldoende voortgang wordt gemaakt met het wegwerken van de opschortende voorwaarden, zodat je op tijd Financial Close kunt behalen.

Het Financial Close protocol beschrijft in detail op welke wijze de financieringsdocumentatie getoetst zal worden door de aanbesteder en beschrijft stapsgewijs hoe op de dag van Financial Close zelf de marktrente vastgesteld en getoetst gaat worden, hoe de rente gefixeerd zal worden (via het afsluiten van swapcontracten) en hoe de uiteindelijke hoogte van de beschikbaarheidsvergoeding zal worden vastgesteld.

Dry runs: oefensessies voor de dag zelf

Tijdens zogeheten ‘dry-runs’ zal het Financial Close protocol in zijn geheel worden doorlopen, met uitzondering van het daadwerkelijk afsluiten van de swapcontracten. Tijdens de dry-runs is op basis van de meest recente en getoetste rentetarieven het financiële rekenmodel van de opdrachtnemer geactualiseerd. Door het uitvoeren van dry-runs ontstaat ook een goed beeld van de mate waarin de rente de beschikbaarheidsvergoeding beïnvloedt. Partijen spreken dan af om de uitkomsten binnen bepaalde bandbreedtes te accepteren.

Dus:

Wat gebeurt er op Financial Close?

- ✓ *Op Financial Close wordt de financieringsdocumentatie ondertekend en wordt een swapcontract afgesloten.*

Hoe bereid je je goed voor op deze belangrijke dag?

- ✓ *Stel in overleg met de andere partijen duidelijke documenten op. In ieder geval de :*
 - *Financial Close agenda met to-do-lijst en documenten-matrix;*
 - *Checklist opschortende voorwaarden zodat de voortgang kan worden bijgehouden;*
 - *Financial Close protocol met beschrijving van acties op de dag zelf.*
- ✓ *Houd dry runs, oftewel generale repetities, om Financial Close alvast te oefenen.*

Bouw en exploitatie



Verschillende soorten overeenkomsten

“Hoe weet ik wat het verschil is tussen een DBFM(O)-contract, een aannemingsovereenkomst en een geïntegreerde aannemingsovereenkomst?”

Het verschil tussen DB-, DC-, DBM-, DBFM(O)- en UAV-GC-contracten is niet altijd even duidelijk. Contracten waarin meer dan alleen de ‘B’ of ‘C’ (‘build’ of ‘construct’) wordt gebruikt, worden al gauw aangeduid als innovatieve of geïntegreerde contracten, of zelfs als publiek-private samenwerking (PPS). In dit hoofdstuk proberen we enige lijn te brengen in deze verhaspeling van letters.

Bij aannemingsovereenkomsten staat de oplevering centraal. Bij DBFM(O) is beschikbaarheid het kernbegrip.

Toen een aannemer nog gewoon volgens een bestek een werk moest realiseren, werden er geen ‘lettercontracten’ gesloten. Tussen de opdrachtgever en de aannemer werd een ‘gewone’ aannemingsovereenkomst gesloten. Vaak werden op die aannemingsovereenkomst de Uniforme Administratieve Voorwaarden voor de uitvoering van werken van toepassing verklaard (UAV 1989, inmiddels UAV 2012). Tegenwoordig hebben opdrachtgevers de keuze of zij afzonderlijke contracten sluiten met ontwerpende en uitvoerende partijen of dat er gekozen wordt voor een contract waarin twee of meer bouwprocesfasen aan één

opdrachtnemer wordt gegund. Die wederpartij verbindt zich dan tot zowel het maken van het ontwerp (D=design) als het uitvoeren van het werk (B=build of C=construct). Daaraan wordt in sommige gevallen het meerjarig onderhoud toegevoegd (M=maintain). En soms dus ook de F van Finance. Deze F maakt een wezenlijk verschil en is (veel) meer dan een toevoeging van de zoveelste letter.

Met dit alles willen we geenszins suggereren dat een gewone aannemingsovereenkomst zijn langste tijd gehad heeft. Wel willen we laten zien waarom, in sommige gevallen, een gewone aannemingsovereenkomst of zelfs een geïntegreerde aannemingsovereenkomst (DB, DBM) niet goed genoeg is.

Aannemingsovereenkomsten

Bij een 'gewone' aannemingsovereenkomst geeft de opdrachtgever een aannemer de opdracht om, tegen betaling, een werk van stoffelijke aard tot stand te brengen. De aannemer gaat aan de slag en levert het werk aan de opdrachtgever op. Deze oplevering is een belangrijk moment in de aannemingsovereenkomst. Bij de oplevering gaat namelijk het risico van het werk over op de opdrachtgever. Dit betekent dat de aannemer niet meer aansprakelijk is voor gebreken aan het werk die de opdrachtgever tijdens de oplevering redelijkerwijs had moeten ontdekken. Met andere woorden, de aannemer is alleen nog maar aansprakelijk voor 'verborgen gebreken'.

In geïntegreerde aannemingsovereenkomsten waarin ook het meerjarig onderhoud aan de aannemer is opgedragen, bijvoorbeeld op basis van de UAV-GC 2005 (waarbij 'GC' staat voor 'Geïntegreerde Contractvormen') vindt eveneens een oplevering plaats. Na deze oplevering zal de aannemer het meerjarig onderhoud gaan uitvoeren. De aannemer moet de onderhoudswerkzaamheden verrichten conform de aannemingsovereenkomst. Maar dat wil niet zeggen dat hij daarmee verantwoor-

delijk is voor gebreken die de opdrachtgever redelijkerwijs had moeten ontdekken tijdens de oplevering. Met andere woorden, de aannemer is in de meerjarige onderhoudsperiode slechts aansprakelijk voor het goed uitvoeren van het (voorgeschreven) onderhoud. Dit heeft tot gevolg dat de opdrachtgever dus geenszins 'ontzorgd' is gedurende de meerjarige onderhoudsperiode. Voor gebreken in het ontwerp of de bouw moet hij dus nog steeds opdraaien.

Dit is in contracten waaraan de F (van Finance) is toegevoegd wezenlijk anders. De opdrachtnemer zal ervoor moeten zorgen dat gedurende de looptijd van het contract er een object ter beschikking wordt gesteld dat aan de vooraf vastgestelde eisen voldoet. Mocht er een gebrek ontstaan, dat is het (volstrekt) irrelevant of dat gebrek zijn oorsprong vindt in het ontwerp, de bouw of het onderhoud. Er is namelijk geen oplevering zoals die er wel is bij (geïntegreerde) aannemingsovereenkomsten; er is geen moment dat het risico van de opdrachtnemer op de opdrachtgever overgaat. De opdrachtnemer is en blijft ervoor verantwoordelijk dat het object beschikbaar is.

DB(F)(M)-contracten

Anders dan bij een gewone aannemingsovereenkomst of een DB(M)-contract op basis van de UAV-GC heeft de opdrachtgever bij een DBFM(O)-contract de aanneemsom niet bij de oplevering, of zelfs al grotendeels daarvoor, aan de aannemer betaald. De opdrachtgever betaalt de opdrachtnemer pas achteraf, periodiek, voor een goed geleverde prestatie op grond van de outputspecificatie: de beschikbaarheidsvergoeding. Hiermee heeft een opdrachtnemer een prikkel om niet alleen de oplevering te halen, maar ook (of juist) om ervoor te zorgen dat het object tijdens de gehele looptijd aan de outputspecificatie voldoet.

Niet alleen in de exploitatiefase, maar ook in de bouwfase blijkt dat een traditionele bouworganisatievorm voor overschrijdingen in kosten en

tijd kan zorgen. In het algemeen zorgen gewone aannemingsovereenkomsten er voor dat de partijen die een bouwproject moeten gaan uitvoeren in een relatief laat stadium worden betrokken, dat kennis minder snel gedeeld wordt en dat er in beperkte mate op een gelijkwaardig niveau wordt samengewerkt.

Dit blijkt uit onderzoek van KPMG⁴ en TU Delft⁵ onder grote Nederlandse bouwbedrijven, ingenieurbureaus en installatiebedrijven. Andere, meer geïntegreerde bouworganisatievormen, staan er vaak garant voor dat kennis eerder wordt gedeeld, ontwerpfouten eerder aan het licht komen, risico's eerder signaleerd en onderkend worden en dat er op een gelijkwaardiger basis samengewerkt wordt. Daardoor kunnen overschrijdingen beperkt worden.

Dus:

Hoe zie ik het verschil tussen verschillende contractvormen?

- ✓ Bij aannemingsovereenkomsten, geïntegreerd of niet, staat de oplevering centraal.
- ✓ Bij DBFM(O)-contracten is beschikbaarheid binnen tijd, budget en vereiste kwaliteit van het grootste belang. Alle economische en juridische mechanismen binnen het DBFM(O)-contract zijn hierop ingericht.

4 Kengetallen in de bouw (2013), KPMG Advisory N.V.

5 Kosten, - en tijdsverschrijding in bouwprojecten (2013), TU Delft

Risicomanagement bij DBFM(O)

“Hoe zit het met risicomanagement bij DBFM(O)-projecten: wie doet dat en hoe houd ik daar als opdrachtgever grip op?”

Misschien is er wel eens ter sprake gekomen dat – met name door de “tucht van de banken” – het risicomanagement bij DBFM(O)-projecten veel meer zekerheid biedt dan bij een traditioneel bouw- of onderhoudsproject. Maar, is dat nu echt zo en hoe moet je je dat voorstellen?

De banken spelen een grote rol bij risicomanagement, maar als aanbesteder kun je ook grip houden door risicomanagement op te nemen in de uitvraag.

Banken voeren due diligence uit

Om een toekomstig opdrachtnemer te kunnen houden aan zijn beloftes, wordt in DBFM(O)-projecten meestal door de aanbesteder geëist dat marktpartijen een volledig gecommiteerde inschrijving indienen. Dit betekent dat alles vanaf het moment van inschrijving vaststaat: de beloofde kwaliteit moet geleverd worden, de eisen moeten nagekomen worden én de prijs mag niet meer wijzigen.⁶ Dus er kan ook geen

6 Dit is een beetje kort door de bocht: de prijs kan nog door één oorzaak veranderen, namelijk de markttrente. Deze wordt pas op Financial Close vastgesteld. Meer hierover is de lezen in het hoofd stuk over Financial Close.

**“Contro-
le is beter dan ver-
trouwen? Nee! Vertrouwen
is de basis voor een succesvol
project waarin controle vanzelf-
sprekend is.**

Denken vanuit een positieve grondhouding levert een samenwerkingsgerichte organisatie op. Het vertrouwen van de andere contractpartner is daarbij van groot belang. Echter, vertrouwen en controle gaan hand in hand. De opdrachtgever wil tenslotte vanuit haar publieke verantwoordelijkheid zorgdragen voor de juiste besteding van haar middelen en dit door controle aantoonbaar maken. De mate van controle wordt mede bepaald door het vertrouwen welke partijen in elkaar hebben.” Hendrik Jan Huiting, Projectleider gemeente Groningen (DBFMO-project RegioTram)

sprake zijn van meerwerk bij tegenvallers. Tegelijk worden de bouwkosten voorgefinancierd en moet een financier zijn geld over een zeer lange periode terugverdienen. Er is dus geen marge voor fouten

in de inschrijving. Om die redenen laten de financiers de inschrijving grondig onderzoeken door een bataljon externe adviseurs: het zogeheten due-diligenceonderzoek. Tijdens het due-diligenceonderzoek wordt de inschrijving getoetst op:

- technische haalbaarheid;
- realiteitsgehalte van de geraamde bouw- en onderhoudskosten;
- correcte dekking van risico's door verzekeringen;
- juridische aspecten van alle contracten;
- juiste werking van het financiële rekenmodel;
- de impact van negatieve effecten op de business case (gevoeligheidsanalyses).

Om succesvol een due diligence te kunnen afronden zullen de financiers van de inschrijver vragen om alle risico's die zij verwacht vooraf in een risicoregister te zetten. Dat risicoregister is een overzicht van alle

mogelijke projectrisico's, zoals technische, juridische, politieke en operationele risico's. Van ieder risico geeft de inschrijver aan hoe groot zij de kans acht dat dit optreedt, welke beheersmaatregelen ze zal nemen en tegen welke kosten, hoe groot zij de kans inschat dat een restrisico optreedt en welke financiële gevolgen daaraan verbonden zijn.

Door het voorgaande lijkt het net of het de financiers zijn die de risico-beheersprocessen van de inschrijver organiseren. Dat is natuurlijk niet zo, want dat doet de inschrijver in de eerste plaats zelf. Risicobeheersing raakt aan de kern van de DBFM(O)-praktijk. Door vooraf alle risico's in kaart te brengen, te analyseren, te ordenen, en door vooraf goed na te denken over de meest efficiënte manier om deze te beheersen neemt de kans op verrassingen tijdens de looptijd van het contract af. Zie ook het hoofdstuk over de tucht van de financier.

Bijzondere omstandigheden

Natuurlijk, er kunnen onverwachte gebeurtenissen optreden die ook een ervaren opdrachtnemer niet goed kan beheersen of waarvoor het niet zinvol is om de opdrachtnemer risico te laten lopen. We spreken dan over “bijzondere omstandigheden”. Deze omstandigheden worden in het DBFM(O)-contract aangeduid als gevallen van overmacht, vergoeding en uitstel. Denk aan het uitblijven of vernietigd worden van vergunningen, aan onverwachte archeologische vondsten, of niet-ge-sprongen explosieven, of aan onverwachte kabels en leidingen. Het is niet zinvol om de gevolgen van dat soort risico's voor de opdrachtnemer te laten. De opdrachtnemer kan deze niet nemen: die moet namelijk een vaste prijs afspreken met haar onderaannemers. De onderaannemers kunnen dergelijke risico's alleen tegen hoge kosten op zich nemen en bovendien zijn de financiers op voorhand niet blij met dit soort onzekerheid. Wat dan weer tot hogere risico-opslagen bij de financiers leidt. Dat alles is weer niet in het belang van de opdrachtgever. De gevolgen van bijzondere omstandigheden worden dus neergelegd bij de op-

drachtgever. Voor de risico's die niet als bijzondere omstandigheid zijn aangeduid, geldt dat de opdrachtnemer deze draagt.

Dit hele proces van risicobeheersing – alle risico's zoveel mogelijk vooraf analyseren en afhandelen – wordt ook wel 'front loading' genoemd. Aan de ene kant lijkt dit tot een hogere prijs te leiden, maar daartegenover koopt de opdrachtgever de zekerheid van een vaste prijs, een hoge kwaliteit en een duurzaam functionerend stuk infrastructuur of gebouw. Dat voordeel weegt vaak ruimschoots op tegen de nadelen van geschillen, kwaliteitsproblemen en hoge en onvoorspelbare onderhoudskosten. Zie ook het hoofdstuk over marktconforme risicowaardering.

Uitvraag met aandacht voor risico's

Als aanbesteder kun je ook inzicht krijgen in het proces van risicomanagement. Door in de aanbesteding een managementplan uit te vragen waarin de risicobeheersprocessen zijn beschreven en daarover dialoog te voeren totdat je met de processen kunt instemmen, weet je in ieder geval hoe de (toekomstig) opdrachtnemer risico's beheerst. Daarbij zou je, als aanbesteder, als eis daaraan kunnen meegeven dat ook de interfacerisico's met de opdrachtgever en andere betrokken derden door de opdrachtnemer worden meegenomen. Tijdens de uitvoering van het project rapporteert de opdrachtnemer dan – bijvoorbeeld aan de hand van een dynamisch risicoregister – van tijd tot tijd aan de opdrachtgever over hoe de risico's worden beheerst. Zo houd je, als opdrachtgever, voldoende grip op risico's en kun je ook tijdig zelf de nodige actie ondernemen als dat nodig is.

Dus:

Ben ik verantwoordelijk voor de risicobeheersing?

✓ *De financiers spelen een grote rol bij risicobeheersing door het uitvoeren van due diligence, maar als opdrachtgever zul je zelf zeker ook scherp moeten blijven.*

Hoe houd ik als opdrachtgever grip op de risicobeheersing?

✓ *Besteed in de uitvraag aandacht aan risico's. Vraag om een managementplan met risicobeheersprocessen en bespreek risico's eventueel in de dialoofase.*

De tucht van de financier

“Binnen DBFM(O)-projecten wordt vaak gesproken over de ‘tucht van de financier’. Maar kan ik daar wel op vertrouwen?”

Het feit dat financiers meekijken over de schouders van marktpartijen zou tot grote voordelen leiden. Maar hoe werkt die tucht van de financier nu precies? En financiers – vaak banken, die staan niet zo positief in de schijnwerpers. Kun je dat wel aan ze overlaten?

De financiers hebben grote belangen in DBFM(O)-contracten. Ze lichten de biedingen kritisch door en tijdens de exploitatie kijken ze streng mee of de geleverde kwaliteit zorgt voor een maximale beschikbaarheidsvergoeding.

DBFM(O)-projecten worden doorgaans voor meer dan 85% met vreemd vermogen gefinancierd. Dit betekent dat het merendeel van de financiering afkomstig is van bijvoorbeeld banken. Het is gangbaar om de financiering (geheel of gedeeltelijk) in te vullen door middel van projectfinanciering. Projectfinanciering is een vorm van financiering waarbij de financier voor de terugbetaling van de lening door de marktpartij volledig afhankelijk is van de inkomsten uit het project – bij DBFM(O)-projecten is dit de beschikbaarheidsvergoeding (BBV). Anders

dan bij hypothecaire financiering kan dus geen aanspraak worden gemaakt op onderpand, zoals een gebouw. Er is dus een zeer grote prikkel vanuit financiers aanwezig om kritisch naar het project en de zekerheid van de kasstromen te kijken. Financiers zullen dit gedurende verschillende fasen van het project doen: zowel in de biedingsfase als tijdens de exploitatiefase. Hieronder bespreken we voor beide fasen de befaamde waakhondfunctie.

Waakhondfunctie voor gunning

Met het indienen van de inschrijving doet de bidder zijn inschrijving 'gestand', zoals dat zo mooi heet. Dit betekent dat de hoogte van de beschikbaarheidsvergoeding op dat moment vast staat.⁷ Alle betrokken partijen dienen er vanaf dat moment dus verzekerd van te zijn dat de financiële structuur ten grondslag aan de inschrijving solide is. De financiers zullen om deze reden uitgebreid juridisch, technisch en financieel onderzoek (due diligence) uitvoeren op het project. Hierover wordt in het hoofdstuk over risicomangement bij DBFM(O) het nodige gezegd.

Het feit dat de inschrijving zo grondig wordt getoetst is ook in het belang van opdrachtgevers. Op deze manier weet je extra zeker dat de inschrijving die is neergelegd, klopt en haalbaar is.

Waakhondfunctie na gunning

Ook in de exploitatiefase zal de financier sterk betrokken blijven bij het project. Een belangrijke reden hiervoor is dat de beschikbaarheidsvergoeding – waarvan zij voor de terugbetaling van haar lening afhankelijk is – afhangt van de door opdrachtnemer geleverde prestaties. Schiet de kwaliteit tekort, dan kan opdrachtgever immers kortingen op de beschikbaarheidsvergoeding opleggen. De financier zal hier nerveus van worden, omdat als er te veel kortingen worden opgelegd, de beschik-

baarheidsvergoeding te laag wordt om de lening volgens afspraak te kunnen terugbetalen. Concreet gevolg is dat financiers zullen ingrijpen als de kwaliteit blijvend onder de maat is, waardoor de opdrachtgever een 'maatje' heeft bij het monitoren van de kwaliteit. Niet alleen de kwaliteit tijdens de exploitatiefase wordt gemonitord; ook zullen de financiers meekijken of het project binnen budget en op tijd wordt opgeleverd. Indien nodig zullen financiers tijdig ingrijpen.

Agent behartigt belangen financiers

In de praktijk zal na gunning daarom ook een agent worden aangesteld die gedurende de looptijd van het project de belangen van de financiers zal behartigen en het project in de gaten zal houden. Bij projecten met slechts één bank aan boord, vervult die ene bank logischerwijs de rol van agent.

Gedurende de realisatiefase dient de opdrachtnemer periodiek (veelal maandelijks) de agent te voorzien van relevante projectinformatie. De technisch adviseur van de financiers zal gedurende deze fase het project intensief monitoren op voortgang, bestedingen en haalbaarheid van de opleverdatum.

Gedurende de exploitatiefase blijft de technisch adviseur periodiek (veelal halfjaarlijks, afbouwend naar jaarlijks) het project monitoren, met name gericht op de timing en kosten van regulier en groot onderhoud. De agent zal monitoren in hoeverre de opdrachtnemer in staat is om voldoende kasstromen te genereren om de betalingen van rente en aflossingen op het vreemd vermogen te kunnen voldoen. Zij doet dit op basis van convenanten die zijn overeengekomen in de financieringsdocumentatie. Indien er aanleiding toe is, bijvoorbeeld omdat er overmatige boetes of kortingen worden opgelopen, dan zal de financier zoals gezegd ingrijpen.

⁷ Met uitzondering van wijzigingen in de marktrente. Zie ook het hoofdstuk over Financial Close.

Mocht het project onverhoopt volledig misgaan, dan hebben de financiers tenslotte de mogelijkheid om middels een zogeheten 'direct agreement' in te stappen, om het project – eventueel met nieuwe onderaannemers – weer recht te trekken. Zie ook het hoofdstuk over voortijdige beëindiging.

Dus:

Wat heb ik aan de tucht van de financiers?

- ✓ Voor inschrijving voeren financiers due diligence uit. Hierin lichten ze de inschrijving grondig door op verschillende onderdelen.
- ✓ Tijdens de exploitatie ziet de financier streng toe op de prestaties.
- ✓ Een agent behartigt de belangen van alle financiers en overlegt ook met de opdrachtgever.
- ✓ De financier heeft met de 'direct agreement' een vangnet om de leiding over het project over te nemen, mocht het project dreigen vast te lopen.

Flexibiliteit

“Hoe zorg ik voor flexibiliteit in het DBFM(O)-contract? Wat zijn de mogelijkheden om het DBFM(O)-contract tussentijds te wijzigen?”

Een DBFM(O)-contract ga je aan voor een relatief lange periode. Veelal een periode van 25 tot 30 jaar. Een dergelijke langetermijnverbintenis kan een zekere mate van bezorgdheid met zich meebrengen. Immers, op het moment van het aangaan van de verbintenis is niet volledig te voorzien wat de toekomst gaat brengen. Het is eigenlijk wel voorspelbaar dat er zich ontwikkelingen zullen voordoen die niet in het DBFM(O)-contract zijn voorzien.

Zowel aan de kant van de opdrachtgever als aan de kant van de opdrachtnemer is er daarom behoefte aan de mogelijkheid om het DBFM(O)-contract te wijzigen, aan te passen aan de gewijzigde omstandigheden. Maar is dit wel mogelijk? En als dit mogelijk is, hoe is dit dan geregeld in het DBFM(O)-contract? Tot slot speelt de vraag of aan het doorvoeren van een wijziging financiële risico's zijn verbonden en wie deze financiële risico's zal dragen.

Het DBFM(O)-contract is uit zichzelf flexibel. Het DBFM(O)-contract bevat een wijzigingsprocedure.

Wijzigingen zijn te verwachten

Een wijziging van een DBFM(O)-contract zal niet vaak betrekking hebben op de wijziging van de juridische voorwaarden van het contract. Eerder zal het gaan om een gewijzigde scope; de omvang van hetgeen de op-

“PPS-contractpartners moeten kansen kunnen benutten. Daarin past de mogelijkheid tot marktconforme contractwijzigingen.”

Kees van Driel, provincie Noord-Brabant, (DBFM-project A59)

drachtnemer moet leveren. Zoals gezegd is de basis van een DBFM(O)-contract een outputspecificatie. Deze outputspecificatie bevat een overzicht van alle (functionele) eisen die de opdrachtgever stelt aan de huisvesting of de infrastructuur en de facilitaire en onderhoudsdiensten. Juist deze functionele eisen zullen gedurende de

looptijd van het contract wijzigen. Immers de opdrachtgever zal in de 25 jaar dat het contract loopt wijzigingen willen doorvoeren, bijvoorbeeld als gevolg van een reorganisatie of technologische ontwikkelingen. Een mogelijke oplossing is het alleen uitvragen van diensten die operationeel aan het gebouw gebonden zijn. Diensten als catering, schoonmaak en print- en kopieerdiensten kunnen worden uitgesloten van het DBFM(O)-contract om de opdrachtgever meer bewegingsvrijheid te geven. Deze diensten kunnen dan worden verleend op basis van kortetermijncontracten. De opdrachtgever kan gemakkelijker de specificaties van deze diensten periodiek aanpassen. Het is wel goed mogelijk dat door een beperktere dienstverlening de efficiencywinst, die juist behaald wordt door een integrale benadering van dienstverlening, vermindert.

Het is echter ook mogelijk om het DBFM(O)-contract te wijzigen. Sterker nog, de mogelijkheid om het DBFM(O)-contract te wijzigen, is vaak een voorwaarde voor partijen om het überhaupt aan te (durven) gaan. In de praktijk komt het erop neer dat wijzigingen van de projectspecificaties twee hoofdoorzaken hebben:

- het ontwerp past – achteraf gezien – niet goed genoeg bij het primaire proces;
- de eisen van de gebruikers veranderen.

(Financiële) gevolgen van een wijziging

Wijzigingen brengen kosten met zich mee. Deze kosten kunnen een bron van discussie tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer vormen. Wie draagt de kosten van de wijziging en wat zijn realistische kosten voor die wijziging?

Uitgangspunt is dat als de opdrachtgever de outputspecificatie wijzigt, de opdrachtgever voor de kosten opdraait. Het is goed om te beseffen dat ook indien de opdrachtgever het gebouw volledig traditioneel had laten bouwen en zelf in beheer zou hebben, deze wijzigingen kosten met zich mee zouden hebben gebracht! Bij een DBFM(O)-contract is dat niet anders.

Natuurlijk is er bij een DBFM(O)-contract eigenlijk sprake van gedwongen winkelnering bij de uitvoering van wijzigingen. Het is daarom van belang te waarborgen dat de opdrachtgever niet te veel betaalt. Het DBFM(O)-contract voorziet daarin. De prijsstelling komt in de wijzigingsprocedure, die onderdeel is van het DBFM(O)-contract, ruimschoots aan bod.

“Overweeg vooraf welke O-diensten je onderbrengt in het contract en voor welke periode. We kennen de wereld van nu, maar niet van morgen”

Liesbeth Wieland, Bestuursadviseur Lucas Onderwijs (DBFM-project Montaigne Lyceum)

Zoals gezegd, moet de opdrachtgever de kosten die een opdrachtnemer maakt om een wijziging door te voeren, vergoeden. Voordat de wijzigingsopdracht wordt gegeven zullen partijen hierover overeenstemming moeten bereiken. De wijzigingsprocedure schrijft dwingend voor hoe de opdrachtnemer inzicht in de kosten moet geven. Er is sprake van een 'open-boek-begroting' en de opdrachtnemer moet, ter controle, inzicht geven in alle onderliggende documenten. Als partijen het niet eens worden over de prijs, en de opdrachtgever de wijziging toch wil laten doorvoeren, dan zal een onafhankelijke deskundige de prijs beoordelen. Uitgangspunt is dan dat de prijs marktconform moet zijn.

Er gaan wel eens geluiden op dat bij wijzigingen in DBFM(O)-projecten de opdrachtgever door de opdrachtnemer het vel over de neus wordt gehaald. Prijzen zouden veel hoger zijn dan wanneer opdrachtgever deze wijziging zelf zou uitvoeren. We denken dat dit op een misverstand berust. Er wordt nogal eens vergeten dat het niet alleen gaat om het uitvoeren van de wijziging zelf, maar ook de bijbehorende vervangings- en onderhoudskosten gedurende de verdere looptijd van het contract. Hierna een voorbeeld.

Voorbeeld: plaatsen extra slot

Een simpel voorbeeld om een en ander te verduidelijken. Het plaatsen van een extra slot op een deur kost de opdrachtgever €340 directe investeringskosten en gedurende de looptijd van het contract €100 per jaar (dus in totaal €2.250), alles exclusief btw. Hier worden naast de investeringskosten, bestaande uit het materiaal en de arbeidskosten, de kosten meegerekend van bijvoorbeeld het vervangen van het slot na de verwachte levensduur (life cycle), de kosten van het onderhoud, het sleutelbeheer en het aanpassen van de projectdocumenten. Omdat de opdrachtgever het risico overdraagt aan de private partij, mag deze ook een risico-opslag berekenen.

Tot slot heeft de opdrachtnemer recht op een winstopslag. De uiteindelijke kosten voor dit slot zijn hierdoor vele malen hoger dan alleen de kosten voor het plaatsen daarvan.⁸

Indien een dergelijke wijziging in een niet-DBFM(O)-contract zou worden gegeven, worden bij een wijziging alleen de directe investeringskosten en de eventuele arbeidskosten berekend. Kosten voor vervanging na de verwachte levensduur en mogelijk extra onderhoud, worden niet meegeteld. Bij dergelijke losse contracten wordt geen risico-opslag berekend, omdat de opdrachtgever zelf het risico blijft dragen. Ook de winstopslag blijft buiten de kostenberekening. Het is echter niet zo dat in een niet-DBFM(O)-project deze kosten niet bestaan; ze worden in een DBFM(O)-project alleen transparant gemaakt. De transparantie in de kosten van wijzigingen bij DBFM(O)-contracten kunnen disciplinerend werken bij de gebruikers. Omdat de opdrachtgever alle kosten ziet, wordt hij gedwongen om de gevolgen van de aanpassing goed af te wegen.

Dus:

Hoe zorg ik ervoor dat er tussentijds wijzigingen in het contract kunnen worden opgenomen?

✓ *Zorg voor een duidelijke wijzigingsprocedure in het DBFM(O)-contract. Het standaardcontract bevat al een goed uitgewerkte procedure. Deze waarborgt dat er marktconforme prijzen worden betaald en dat wijzigingen de gewenste meerwaarde opleveren.*

⁸ Voorbeeld ontleend aan rapport van de Rekenkamer, Contractmanagement bij DBFM(O)-projecten.

Voortijdige beëindiging van een DBFM(O)-contract

“Een DBFM(O)-contract heeft een lange looptijd. Wat nu als het misgaat? Kan ik onder een DBFM(O)-contract uitkomen?”

DBFM(O)-contracten hebben een lange looptijd. Dat maakt het mogelijk om allerlei optimalisaties over de gehele levensduur van een project te realiseren. Maar 20 tot 30 jaar is een periode waarin veel onverwachte dingen kunnen gebeuren. Wat als de opdrachtnemer (de SPC) of één van de onderaannemers failliet gaat? Wat als de gemeenteraad besluit om het gemeentehuis te sluiten omdat ambtenaren massaal gaan flexwerken? Wat als een tunnel wordt vernield door een terroristische aanslag (overmacht) en de opdrachtgever er voor kiest de tunnel niet te laten herbouwen?

Een DBFM(O)-contract kan onder voorwaarden worden beëindigd.

In DBFM(O)-contracten is een aantal artikelen en bijlagen gewijd aan het thema voortijdige beëindiging. Vooral de financiële afhandeling van een voortijdige beëindiging beslaat de nodige pagina's. Dit komt door de wijze van financiering: het project is pas na – stel – 25 jaar 'afbetaald'. Tussentijds beëindigen zonder financiële afrekening zou kunnen leiden tot ongerechtvaardigde verrijking. Immers, de overheid krijgt na voortijdige beëindiging een object van een bepaalde waarde in handen

zonder dat zij de opdrachtnemer daar volledig voor heeft betaald. Het is logisch dat de waarde van het verrichte werk netjes wordt vergoed als partijen afscheid nemen. De werking van de beëindigingsmechanismen én de financiële gevolgen daarvan lichten we hier kort toe.

De opdrachtnemer faalt

De opdrachtnemer kan op allerlei manieren tekortschieten. Het betalingsmechanisme zorgt er in beginsel voor dat de kwaliteit op peil blijft. Zie het hoofdstuk over financiële prikkels in een DBFM(O)-project. Echter als de kwaliteit structureel veel te slecht is, kan de opdrachtgever besluiten het contract te beëindigen wegens wanprestatie van de opdrachtnemer. Ook bij faillissement van de opdrachtnemer kan het contract beëindigd worden. Voordat het contract definitief ten einde komt, kan de financier echter ingrijpen. Op het moment dat de opdrachtgever aangeeft dat ze het beu is, treedt de directe overeenkomst in werking: de financier mag instappen en krijgt het recht om orde op zaken te stellen bij de opdrachtnemer, dus in het consortium. De directe overeenkomst is een overeenkomst tussen de opdrachtgever, de opdrachtnemer en de financier. Via de directe overeenkomst krijgt de financier het recht om het management van de opdrachtnemer te vervangen, het DBFM(O)-contract door een andere partij dan de opdrachtnemer uit te laten voeren of andere maatregelen te treffen die nodig zijn om de kwaliteit weer op peil te brengen. Mocht de financier er in deze 'instapperiode' niet in slagen om de problemen op te lossen, eindigt het contract.

De opdrachtgever mag natuurlijk niet slechter af zijn door deze beëindiging: het is immers de opdrachtnemer die heeft gefaald. Aan de andere kant zal de opdrachtnemer ook waarde hebben gerealiseerd: er staat immers een (deel van een) gebouw of een weg. Voor deze gerealiseerde waarde wordt de opdrachtnemer vergoed. De kosten die de opdrachtgever heeft gemaakt door de beëindiging van het contract worden van deze vergoeding afgetrokken. Zo is de opdrachtgever niet slechter,

maar ook niet beter af: haar kosten zijn vergoed en zij heeft een eerlijke prijs betaald voor het ontvangen object.

Wat als een onderaannemer failliet gaat?

Faillissement van een onderaannemer is minder ingrijpend dan ernstige en blijvende tekortkoming of faillissement van de opdrachtnemer (het consortium) zelf. Als een onderaannemer omvalt, kan het management van het consortium een vervangende onderaannemer benoemen. De contractvoorwaarden veranderen hierdoor niet en de dienstverlening kan ongestoord vervolgd worden. Dit is inmiddels geen fictieve casus meer: in het DBFM(O)-project Internationale School Eindhoven is in de bouwfase ervaring opgedaan met faillissement van een onderaannemer die tevens aandeelhouder in het consortium was. Deze partij is, weliswaar na flinke onderhandelingen tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer, vervangen door een ander en de school is ondanks deze tegenslag op tijd opgeleverd.

Als de opdrachtgever besluit het contract niet te willen voortzetten

Politiek is wisselvallig. Hoewel het nu wellicht ondenkbaar is, kunnen dingen gebeuren die het noodzakelijk maken om het contract te beëindigen. DBFM(O)-contracten bevatten deze mogelijkheid. Het contract mag op discretionaire gronden worden beëindigd door de opdrachtgever (de opdrachtnemer heeft deze optie niet). Discretionair beëindigen is echter wel duur. Ten eerste zal de waarde van het verrichte werk vergoed moeten worden. Maar ook de extra kosten die de opdrachtnemer maakt als gevolg van dit besluit, worden vergoed. Denk aan de kosten die samenhangen met het verbreken van contracten met onderaannemers en met de financier. En aan het misgelopen rendement. Omdat de

opdrachtnemer de beëindiging niet heeft veroorzaakt en er ook niks aan kan doen, wordt zij volledig schadeloos gesteld. Deze optie zal een opdrachtgever dan ook niet lichthartig toepassen. Het belangrijkste is echter dat het wel kan. Je kunt altijd onder het contract uit.

Overmacht

Overmacht is door niemand te beïnvloeden en op die manier wordt overmacht dan ook behandeld in het DBFM(O)-contract. Partijen hoeven tijdelijk hun verplichtingen niet na te komen en gaan samen om tafel om te zien of het contract kan worden voortgezet, eventueel door wijzigingen aan te brengen. Mocht dit allemaal niet baten, dan kan elk van de partijen het contract beëindigen. Elke partij draagt in dat geval zijn eigen kosten: de opdrachtnemer wordt vergoed voor de waarde van het verrichte werk, maar verliest zijn rendement. De eigenaar van het object (vaak de publieke partij) draait op voor de schade als deze niet verzekerd is. Om te voorkomen dat partijen zich zomaar kunnen beroepen op overmacht, bevat het DBFM(O)-contract een zeer beperkte lijst van situaties die gelden als overmacht. Denk aan terroristische aanslagen, overstromingen en neerstortende vliegtuigen.

Dus:

Hoe gaat voortijdige beëindiging van een DBFM(O)-contract in zijn werk?

- ✓ *Als een opdrachtnemer niet presteert (nadat alle andere opties zoals financiële prikkels hebben gefaald) gaat de directe overeenkomst in: de financier mag orde op zaken stellen.*
- ✓ *Lukt dit niet, dan betaalt de opdrachtgever de opdrachtnemer voor de waarde van het ontvangen object, min de gemaakte kosten voor het verbreken van het contract.*

- ✓ *Als de opdrachtgever wil stoppen, mag dit discretionair. Hierbij vergoedt de opdrachtgever de waarde van het object, plus de bijkomende kosten en misgelopen rendement voor de opdrachtnemer.*
- ✓ *Bij overmacht verdelen de partijen de kosten bij beëindiging. Dat kan in slechts een aantal gevallen.*

Grip op kwaliteit

“De kans bestaat dat er grote verschillen optreden tussen de verwachting, de bieding en de realisatie. Hoe houd ik bij een DBFM(O)-project grip op de aangeboden kwaliteit?”

In een DBFM(O)-project legt de aanbesteder haar ambities, eisen en wensen vast in een zogenaamde vraagspecificatie, ook wel outputspecificatie, of OS, genaamd. De OS is feitelijk niets anders dan een uitvraag van de gewenste kwaliteit. Zoals ook in het hoofdstuk over de functionele uitvraag staat opgenomen, wordt in de OS zoveel mogelijk ruimte geboden voor oplossingen van de marktpartijen door prestatiegerichte eisen te stellen. Daar schuilt dan ook direct een gevaar in, namelijk dat je enerzijds als aanbesteder op voorhand niet precies weet wat je krijgt en anderzijds dat deze geboden ruimte ook tot andere interpretaties van de marktpartijen kan leiden dan de aanbesteder oorspronkelijk had bedoeld.

Spanningsveld tussen verwachting, belofte en realisatie

Marktpartijen stellen op basis van de OS en de gunningscriteria een ontwerp en diverse operationele plannen op. Bij de gunning van de opdracht aan de marktpartij is het uitwerkingsniveau van de ingediende ontwerpen en plannen veelal dat van ‘voorlopig ontwerp’ en ‘voorlopige plannen’. Dat betekent dat in deze fase nog zeker niet alles tot in de details is uitgewerkt en ook nog steeds met visualisaties en referentiemateriaal wordt gewerkt.

Maar, door haar bieding in te dienen, conformeert de marktpartij zich juridisch aan de eisen die in de OS zijn opgenomen en aan het leveren van de geboden kwaliteit die in haar ontwerp en plannen zijn gepresenteerd. Alle ingediende producten samen worden vervolgens getoetst

aan de OS en kwalitatief beoordeeld aan de hand van de gunningscriteria. Deze toetsing en beoordeling van de ingediende producten leiden uiteindelijk tot een bepaalde waardering op grond waarvan een marktpartij de aanbesteding wint.

In de nadere uitwerking van het ingediende ontwerp en de daadwerkelijke realisatie worden de aangeboden oplossingen geconcretiseerd. In deze fase kunnen spanningen ontstaan tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, omdat discussie over interpretatie ontstaat en verwachtingen niet uitkomen. Hieronder een voorbeeld.

Auditorium

De opdrachtgever heeft in de OS in de vorm van uitgangspunten en eisen een auditorium uitgevraagd. Het auditorium dient geschikt te zijn voor presentaties en voorstellingen van verschillende omvang. De daarbij behorende theateervoorzieningen moeten van een hoog kwaliteitsniveau zijn. Dit komt ook doordat het auditorium commercieel verhuurd moet kunnen worden aan derden. In de uitwerking bleek dat de opdrachtnemer een minimale invulling gaf aan de kwaliteit van de theateervoorzieningen. De opdrachtnemer bleek uitsluitend naar de technische specificaties te hebben gekeken en niet naar het totale concept dat met het auditorium was beoogd. Het gevolg was een moeizame discussie over wat was geëist, wat was geboden en wat zou worden geleverd. Uiteindelijk heeft dit geleid tot meerkosten voor de opdrachtgever, omdat het als een wijziging werd bestempeld. Discussies zoals hiervoor aangegeven kunnen leiden tot ondermijning van de samenwerking.

Formuleer duidelijke verwachtingen ten aanzien van de (toekomstig) opdrachtnemer.

Hoe kunnen wij er nu voor zorgen dat verwachting (de OS), belofte (de bieding) en realisatie (het resultaat) met elkaar in overeenstemming zijn? Aan een DBFM(O)-project ligt een langdurig samenwerkingsverband tussen opdrachtgever en opdrachtnemer ten grondslag. Beide partijen hebben er belang bij om deze samenwerking die is gestart in de aanbestedingsfase in de uitwerking-, realisatie- en exploitatiefase te consolideren c.q te versterken.

Er zijn verschillende manieren om het geschetste spanningsveld te minimaliseren door vooraf duidelijkheid te scheppen over de verwachtingen van opdrachtgever en het nakomen van beloften door opdrachtnemer (en waarvoor hij ook wordt betaald):

- Allereerst is het van essentieel belang om een kwalitatief goede OS op te stellen, waarbij het SMART formuleren van prestatie-eisen moet voorkomen dat er interpretatieverschillen kunnen ontstaan.
- Als aanbesteder moet je duidelijk communiceren wat je verwachtingen zijn. Door enerzijds in de

"De kwaliteit van de outputspecificatie zorgt voor een lagere en kwalitatief betere bieding en daarmee voor een beter eindresultaat."

René Bartels, Programmamanager gemeente Eindhoven (DBFMO-project Internationale School Eindhoven)

dialogogesprekken met de marktpartijen dit duidelijk uit te dragen (heldere presentaties, duidelijke terugkoppeling, toetsing en beoordeling van de ingediende dialogoproducten) en anderzijds door heel gericht dialogoproducten uit te vragen over die onderwerpen waar je als aanbesteder groot belang aan hecht.

- Het inbouwen van een financiële prikkel om de opdrachtnemer te dwingen zijn beloften na te komen. Bijvoorbeeld door aan de gunningscriteria een boeteregime op te hangen, waarbij bij het niet nakomen van beloften een boete wordt opgelegd. Dit in aanvulling op het zogenaamde betalingsmechanisme, waarbij de opdrachtnemer middels kortingen wordt geprikkeld om te blijven voldoen aan de uitgevraagde prestatie-eisen (minimumeisen) in de OS. Dit kan voorkomen dat er luchtkastelen worden beloofd. Zie hiervoor ook het hoofdstuk over financiële prikkels in een DBFM(O)-project.

Tot slot biedt de langdurige samenwerkingsrelatie ook kansen om alternatieve oplossingen te bestuderen, waarvan beide partijen wellicht voordeel kunnen hebben in termen van prijs en/of kwaliteit. Wanneer de opdrachtgever van mening is dat een alternatieve invulling van zijn eisen en wensen ten minste gelijkwaardig is aan het originele voorstel, kan hij daartoe groen licht geven. Deze werkwijze biedt kansen voor optimalisaties en een prettige relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

Dus:

Hoe zorg ik er voor dat ik grip heb op de kwaliteit in de realisatiefase?

- ✓ *Formuleer een kwalitatief goede OS, waarin je gebruik maakt van SMART formuleren.*
- ✓ *Communiceer duidelijk met de marktpartij: in dialogogesprekken maar ook door gericht dialogoproducten te vragen.*
- ✓ *Bouw eventueel bovenop het standaard betalingsmechanisme extra prikkels in die de opdrachtnemer stimuleren om beloften na te komen.*
- ✓ *Blijf investeren in de relatie, zodat samenwerken zorgt voor snelle oplossingen.*

Financiële prikkels in een DBFM(O)- project

“Een DBFM(O)-project duurt lang. Hoe kan ik er voor zorgen dat ik al die tijd de gewenste kwaliteit krijg?”

Bij een DBFM(O)-contract leg je zowel de bouw als het onderhoud en exploitatie in de handen van één opdrachtnemer. Deze contracten zijn langjarig, wat betekent dat de opdrachtgever voor een lange periode aan die ene opdrachtnemer is gebonden. Het is dan extra belangrijk om te borgen dat de opdrachtnemer steeds het afgesproken kwaliteitsniveau blijft leveren. Het is immers vaak kostbaar om het contract te verbreken. Maar: hoe bereik je dit nu?

Het betalingsmechanisme prikkelt de opdrachtnemer een constante kwaliteit te leveren.

Het zogenaamde betalingsmechanisme is een belangrijk onderdeel in ieder DBFM(O)-contract. Het betalingsmechanisme is concreet een bijlage in het DBFM(O)-contract die regelt op welke manier de betaling aan de opdrachtnemer prestatieafhankelijk wordt gemaakt. Zoals eerder gezegd bestaat de betaling aan de opdrachtnemer na oplevering van het project uit een ‘platte’ betaalstroom: een jaarlijks gelijkblijvend bedrag dat beschikbaarheidsvergoeding (BBV) wordt genoemd. Het betalingsmechanisme regelt wanneer je een korting op de BBV in mindering

“Goede contractbeheersing moet door-dacht, met inzicht en consequent plaatsvinden. Dat is meer dan alleen betalen voor prestaties en beboeten voor tekortkomingen.

Kees van Driel, provincie Noord-Brabant (DBFM-project A59).

kunt brengen en je dus minder betaalt dan de oorspronkelijk vastgelegde prijs. Dit is het geval als de opdrachtnemer niet aan de vooraf vastgestelde eisen uit de outputspecificatie voldoet. Ook de hoogte van de kortingen wordt in het betalingsmechanisme vastgelegd. Door het betalingsmechanisme wordt de betaling aan de opdrachtnemer dus afhankelijk van de geleverde kwaliteit.

Het betalingsmechanisme is een belangrijke stok achter de deur. Niet alleen omdat de opdrachtgever hiermee kwaliteit kan afdwingen, maar ook omdat de financier hierdoor als extra ‘waakhond’ zal optreden. De bank is immers voor de terugbetaling van haar lening volledig afhankelijk van de prestatieafhankelijke BBV. En die zal er dus alles aan willen doen om ervoor te zorgen dat de hoeveelheid kortingen minimaal blijft. Daarmee trekt het betalingsmechanisme dus ook het belang van de financier en de opdrachtgever parallel, zodat de borging van kwaliteit van twee kanten komt. Zie ook het hoofdstuk over de tucht van de financier.

We spreken ook uitdrukkelijk van een stok achter de deur. In sommige van de DBFM(O)-projecten die inmiddels in de exploitatiefase zijn, wordt het betalingsmechanisme nauwelijks meer gebruikt. Vaak zijn er na een initiële periode waarin partijen aan elkaar moeten wennen geen

noemenswaardige problemen. Of de opdrachtgever en opdrachtnemer kiezen er samen voor om kleinere gebreken zonder financiële prikkels op te lossen. De dreiging van een financiële prikkel is dan al voldoende om te voorkomen dat het kwaliteitsniveau afzakt.

Het betalingsmechanisme staat niet op zichzelf: samenhang met outputspecificatie en monitoring

Het betalingsmechanisme functioneert niet zelfstandig. Om een betalingsmechanisme goed te kunnen laten werken, zijn een goede outputspecificatie (OS) en een monitoringsysteem van essentieel belang.

De OS bevat de eisen waaraan de dienstverlening van de opdrachtnemer moet voldoen. Deze is sterk gericht op gewenste output, niet op gewenste input. Er wordt dus gezegd wat er moet komen (bijvoorbeeld toegankelijkheid tot een ruimte) en niet hoe dit er precies uit moet zien (bijvoorbeeld een naar rechts openzwaaiende houten deur met gouden ornamenten). Deze outputsturing heeft als voordeel dat optimaal gebruik wordt gemaakt van de creativiteit van de markt. Het betalingsmechanisme wordt gekoppeld aan de OS. Dus: wordt er niet aan een bepaalde outputeis voldaan, kunnen kortingen worden opgelegd. In ons voorbeeld: als de ruimte niet toegankelijk is, volgt een korting. Gezien de financiële impact van kortingen, is het van belang dat de OS uiterst zorgvuldig en meetbaar wordt geformuleerd, zodat er geen twijfel kan bestaan over wanneer een korting wel of niet moet worden opgelegd.

Het monitoringsysteem is een systeem waarmee wordt gecontroleerd of er aan de gestelde minimumeisen wordt voldaan. Vaak wordt het systeem opgezet en beheerd door de opdrachtnemer; die is immers het nauwst betrokken bij het dagelijks reilen en zeilen van het project. In veel gevallen is een meldpunt onderdeel van dit systeem, waar gebruikers naar toe kunnen bellen op het moment dat zij gebreken ervaren. Op het moment dat er melding wordt gemaakt van een gebrek, begint

in het systeem een hersteltijd te lopen. Wordt het gebrek niet op tijd opgelost – met andere woorden, de maximaal toegestane hersteltijd wordt overschreden – krijgt de opdrachtnemer een korting. Deze loopt op naarmate de hersteltijd verder wordt overschreden. Ook hieruit blijkt het belang van een goed monitoringsysteem. Fraude aan de kant van de opdrachtnemer wordt in de meeste contracten met hoge boetes voorkomen.

Een typisch betalingsmechanisme

Tijd om eens te kijken naar hoe een typisch betalingsmechanisme er uit ziet. De meeste betalingsmechanismen zijn voorzien van verschillende soorten kortingen, die je op verschillende momenten kan opleggen. Op die manier prikkel je steeds op de juiste manier tot het gewenste gedrag.

We nemen hier als voorbeeld een vastgoedproject. Voor vastgoedprojecten is het gangbaar om in ieder geval de volgende soorten kortingen te hanteren:

- Een beschikbaarheidskorting. Dit type korting wordt opgelegd als ruimten in een gebouw niet beschikbaar zijn. Bijvoorbeeld: een toilet zonder ramen waarvan het licht niet werkt, is niet te gebruiken en daarmee niet beschikbaar. Gevolg: een korting.
- Een prestatiekorting. Dit type korting borgt een constant kwaliteitsniveau van (facilitaire) diensten. Bijvoorbeeld: als een vlek op het tapijt niet tijdig wordt verwijderd door de schoonmaak, kan een korting worden opgelegd.

Bijzonder bij dit type kortingen, is dat er eerst sprake moet zijn van een melding: als niemand er last van heeft, dan is er geen probleem en gaat ook geen korting lopen. Het constateren van een gebrek zorgt er overigens ook niet voor dat direct een korting kan worden opgelegd. De opdrachtnemer moet immers een redelijke hersteltermijn krijgen. Doe je dit niet, kan dit er in ons voorbeeld toe leiden dat er een permanent toezicht moet zijn om te voorkomen dat er vlekken op het tapijt komen, om maar geen kortingen op te lopen. Naast absurd, zou dit ook

ontzettend duur zijn, omdat de opdrachtnemer permanent mensen 'op de wacht' moet hebben staan. Vandaar dat er voor de meeste soorten gebreken met hersteltijden wordt gewerkt.

Als de hersteltijd wordt overschreden, wordt een korting opgelegd. Naast een tijdsafhankelijke korting, is er meestal ook sprake van een basiskorting. Deze wordt sowieso opgelegd op het moment dat de hersteltijd wordt overschreden. Deze basiskorting dient ertoe om in eerste instantie te voorkomen dat gebreken zich voordoen en prikkelt de opdrachtnemer daarmee – mits deze hoog genoeg is natuurlijk – om vooraf na te denken over hoe gebreken het beste voorkomen kunnen worden.

Periodieke testen

Naast dit type kortingen worden ook vaak kortingen voor het niet slagen voor periodieke testen gebruikt. Periodieke testen zijn testen waarmee je eens in de zoveel tijd controleert of nog aan de kwaliteitseisen wordt voldaan. Dit type korting kan voor een enorme variëteit aan gebreken worden opgelegd, van het niet aan de veiligheidsstandaard voldoen van wipkippen tot grootschalige fraude aan het monitoringsysteem van de opdrachtnemer.

En wat als kortingen niet meer werken?

Het betalingsmechanisme maakt binnen DBFM(O)-contracten onderdeel uit van een breder systeem van prikkels. Als er veel kortingen worden opgelegd zal er bijvoorbeeld altijd eerst een gesprek plaatsvinden met de opdrachtgever en kan de opdrachtnemer officieel in gebreke worden gesteld. De opdrachtgever krijgt dan allerlei opties om het gebrek zelf of door een ander te laten herstellen, op kosten van de opdrachtnemer. Of er kan nakoming worden gevorderd. Daarna kan de opdrachtgever, als het echt te gortig wordt, het contract beëindigen. Hoe dit in zijn werk gaat, is terug te lezen in het hoofdstuk over voortijdige beëindiging.

Dus:

Hoe bouw ik financiële prikkels in die de gehele looptijd zorgen voor de gewenste kwaliteit?

- ✓ *Zorg voor een effectief betalingsmechanisme.*
- ✓ *Stel zorgvuldige outputspecificaties op.*
- ✓ *Zorg voor een goed en betrouwbaar monitoringssysteem.*
- ✓ *Beëindig het contract alleen als alles echt uit de klauwen loopt.*

Geschillenbeslechting

“Hoe kan ik in DBFM(O)-contracten geschillen zo veel mogelijk voorkomen en deze - als ze er toch zijn - zo snel mogelijk oplossen?”

Geschillen bij de uitvoering van dergelijke projecten zijn enorme hinderpalen. Ze belemmeren een positieve voortgang, binnen tijd en budget. Zo worden financiers zenuwachtig omdat ze niet weten waar ze aan toe zijn. Kort gedingen helpen niet en ook ellenlange procedures bij arbiters of rechtbanken niet. Het gaat om grote belangen en het is dus zaak om te investeren in adequate methoden om geschillen te voorkomen en – als ze onvermijdelijk worden – deze zo spoedig mogelijk te beslechten.

Geschillen zijn grotendeels te voorkomen door vooraf goed na te denken over documentatie, communicatie en projectinrichting. Bij een conflict biedt een Raad van Beoordelaars uitkomst.

Conflictbeheersing vooraf

Voorkomen is en blijft beter dan genezen. Dat geldt ook voor DBFM(O)-contracten. Het voorkomen van geschillen gebeurt vooral door:

- Effectieve communicatie: duidelijk, snel, adequaat, juist, niet emotioneel, zowel schriftelijk als mondeling;
- Een goede projectorganisatie, waarin rollen en verantwoordelijkheden duidelijk zijn;

- Tijdige en snelle escalatie van een probleem naar het niveau waarop dat kan worden opgelost;
- Tijdige en snelle besluitvorming.

Dit is allemaal niet in contracten te vangen; wel in een goed managementplan dat de marktpartij al tijdens de dialoog ontwikkelt, met de aanbesteder bespreekt en vervolgens gezamenlijk uitvoert.

De Raad van Beoordelaars: panel slimme vrouwen en mannen

Maar, desalniettemin zijn er dan mogelijk nog geschillen die de partijen niet zelf kunnen oplossen. De methode die het beste werkt om daaraan weer op bevredigende wijze een einde te maken zijn DRB's⁹. DRB's zijn vooraf door de partijen gezamenlijk benoemde panels van wijze mannen en vrouwen. Zij komen geregeld langs op het project en laten zich daarbij op informele wijze voorlichten over mogelijke issues. Als er een geschil dreigt dan kunnen ze snel en effectief in actie komen en een (bindend) advies geven, mediation aanbieden, experts benoemen, etc.

Deze DRB's verschillen van de Geschillencommissies of Raden van Deskundigen die in grote DBFM(O)-projecten jarenlang gebruikelijk zijn geweest. Deze partijen waren slechts beperkt bevoegd. Beperkt omdat ze alleen mochten worden gebruikt bij bepaalde soorten geschillen en alleen als beide partijen het eens konden worden over een geschilomschrijving. Als je al ruzie hebt, dan houd je ruzie, ook over de geschilomschrijving, ook over de benoeming van deskundigen, en ook tijdens de – vaak op een arbitrage lijkende – procedure. Niets mee gewonnen dus.

Er zijn DRB-reglementen in omloop, bijvoorbeeld via CROW (<http://www.crow.nl/publicaties/geschillenregeling-drb-reglement>).

⁹ DRB staat in Nederland voor 'De Raad van Beoordelaars'.

Dus:

Hoe voorkom ik een conflict?

- ✓ *Communiceer duidelijk en efficiënt: laat je niet leiden door emoties.*
- ✓ *Zorg voor een goede projectorganisatie met duidelijke rollen en verantwoordelijkheden.*
- ✓ *Escaleer problemen tijdig.*
- ✓ *Hanteer duidelijke besluitvormingsprocessen.*

Hoe los ik een conflict op?

- ✓ *Stel (vooraf) met de opdrachtnemer een Raad van Beoordelaars in.*

Colofon

Redactie

Rebel

(010) - 275 59 95 • www.rebelgroup.com

Rebel treedt op als financieel adviseur bij de voorbereiding en aanbesteding van PPS-projecten.

Namens Rebel schreven Yasmine Hamdan, Emile Barendregt en Maysam Hamdan de hoofdstukken DBFM(O) in vogelvlucht, Marktconforme risicowaardering, Private financiering, Financiële administratie, Transitiekosten, De Public Sector Comparator, Voortijdige beëindiging van een DBFM(O)-contract en Financiële prikkels in een DBFM(O)-project.

PPSupport

(070) - 456 87 77 • www.ppssupport.nl

PPSupport ondersteunt publieke partijen vanuit de Rijksoverheid bij het realiseren van PPS-projecten.

Namens PPSsupport werkte Wesley Veekman mee aan deze publicatie. Wesley verzamelde praktijkervaringen bij de projecten Regiotram Groningen, Internationale School Eindhoven, Montaigne Lyceum, Stadhuis Den Helder en A59.

OPPS

(030) - 698 19 81 • www.opps.nl

OPPS treedt op als technisch/inhoudelijk en financieel adviseur en procesmanager bij PPS-projecten.

Namens OPPS schreven Martie Jacobs, Math Feijen en Tim van der Hoogt de hoofdstukken Functionele uitvraag, DBFM(O) en de rollen van een decentrale overheid, Projectteam en Grip op kwaliteit.

Van Doorne

(020) - 678 96 32 • www.vandoorne.com

Van Doorne treedt op als juridisch en fiscaal adviseur bij PPS-projecten. Namens Van Doorne schreven Mark Moolhuizen en Rob de Win de hoofdstukken Btw-aspecten van een DBFM(O)-contract, Concurrentie-gerichte dialoog, Verschillende soorten overeenkomsten en Flexibiliteit.

Tenman

(020) - 880 41 97 • www.tenman.nl

Tenman treedt op als aanbestedingsmanager bij de voorbereiding en aanbesteding van PPS- projecten. Namens Tenman schreef Freya van der Kroef de hoofdstukken Bestuurlijk commitment en Werken met meerdere publieke belangen.

Allen & Overy

(020) - 674 10 00 • www.allenoverly.com

Allen & Overy treedt op als juridisch adviseur bij de aanbesteding van PPS-projecten. Namens Allen & Overy schreef Arent van Wassenaer de hoofdstukken De nieuwe Aanbestedingswet, Selectie- en gunningscriteria, Risico-management bij DBFM(O) en Geschillenbeslechting.

KPMG Corporate Finance

(020) - 656 77 40 • www.kpmg.nl/kcf

KPMG Corporate Finance treedt op als financieel adviseur bij de aanbesteding van PPS-projecten. Namens KPMG Corporate Finance schreef Luc van Rooijen de hoofdstukken Financial Close en De tucht van de financier.

Vormgeving en eindredactie

Kraakmakend Ontwerp

(06) 29 29 0 999 • www.kraakmakend.nl

Anne Kraak, van Kraakmakend wordt vaak gevraagd als freelance grafisch ontwerper voor het vormgeven van aanbestedingen. Voor deze publicatie heeft Anne Kraak het ontwerp, de dtp en de drukwerkbegeleiding verzorgd.

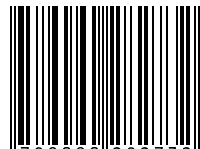
Jaarsmatekstadvies

www.jaarsmatekstadvies.nl

Renée Jaarsma is een tekstschrijver, redacteur en taaltrainer die veel werkt in de PPS-wereld in het algemeen en aanbestedingen in het bijzonder.

Voor DBFM(O) voor DO's nam ze de eindredactie met plezier op zich.

ISBN 978-90-902827-3-2



9 789090 282732 >