

Versterken opdrachtgeverschap

Verslag workshop LCC-benaderingen

Den Haag, Ministerie van VROM, 16 juni 2006

Marleen Hermans



**De heer Fred Bisschop van het College Bouw
Zorginstellingen (CBZ) bijt inhoudelijk de spits af.
Hij presenteert de vorderingen van het CBZ bij
het realiseren van het project 'levensduurkosten'.
Hoewel het CBZ niet zelf als opdrachtgever**

**opereert, heeft het CBZ wel tot doel het opdrachtgeverschap van betrokken
instellingen te verbeteren. Bijvoorbeeld door het doen van onderzoek naar
de mogelijkheden voor langetermijncontracten in de zorg.**

Het CBZ had tot voor kort vooral de taak goedkope bouwprojecten te (laten) realiseren voor de zorg. Een andere organisatie, het CTZ, (College toezicht zorgverzekeringen)* was via een gescheiden traject verantwoordelijk voor de tariefstelling in de zorg. Dat leidde tot kunstmatige besluiten ten aanzien van investeringen en exploitatie en er waren daarom onvoldoende mogelijkheden voor optimalisatie. Recent is in deze organisatie een verandering opgetreden waardoor er meer mogelijkheden zijn voor concurrentie, er gekeken wordt naar integrale kostprijzen en de marktwerking is vergroot. Er bestaat een vergoeding met daarin een normatieve huisvestingscomponent (NHC) waarin integrale bouwkosten zijn verdisconteerd.

* Op 1 oktober 2006 is het College toezicht zorgverzekeringen (CTZ) samen met het College tarieven gezondheidszorg (CTG) opgegaan in de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa).

Meer inzicht

De aanleiding voor het project 'levensduurkosten' lag voor het CBZ in de wens meer inzicht te krijgen in de relatie tussen investeringen en exploitatiekosten en te onderzoeken of de prikkels in het stelsel de bouw van zorgvoorzieningen wel de goede richting insturen (lagere levensduurkosten).

Er zijn verschillende LCC-modellen in omloop. Specifiek voor de zorg is het feit dat er veel ver-

anderingen optreden in de vraag. Een ziekenhuis moet over 5 jaar andere dingen doen dan nu en de ziekenhuisbouw kent een grote technische component. Gebouwen moeten daarom goed scoren op aanpasbaarheid, maar alleen maximaal presteren (overmaat) is niet concurrerend. Het gat tussen een dalend prestatieverloop en de stijgende behoeften en eisen wordt in de loop van de tijd groter.

Dynamiek in de zorg

De dynamiek in de zorg blijkt onder andere uit het bedgebruik. Er bestaat een grote bandbreedte in de benodigde capaciteit als verschillende ontwikkelingsscenario's worden vergeleken. Als er ingezet wordt op de maximaal benodigde capaciteit is er in de toekomst mogelijk sprake van overcapaciteit. Het (vroegtijdig) overwegen van hergebruikmogelijkheden is dan relevant.

De dynamiek blijkt ook in bijvoorbeeld de toename van welvaartsziekten, ziekten die niet overdraagbaar zijn, zoals diabetes. Waar in de afgelopen decennia in zorgvoorzieningen in eerste instantie de aandacht uitging naar acute zorg, verschuift de zorgvraag nu naar chronische ziekten en de zorgvraag zal naar verwachting in de toekomst verder verschuiven naar ouderenzorg. Een veranderde vraag leidt tot een andere zorg, die bovendien niet altijd alleen in het ziekenhuis geleverd kan worden. De gezondheidszorg verandert dus met de jaren.

*dr. ir. M.H.
Hermans,
strategisch manager
innovatie,
Rijksgebouwendienst,
directie PPS&I*



Overige prikkels

Andere prikkels voor een verdere focus op levensduurkosten worden veroorzaakt door het feit dat ziekenhuizen zelf verantwoordelijk worden voor de bouw. In de toekomst zijn er nog grote verschuivingen in de patiëntenstromen te verwachten, bijvoorbeeld omdat het sommige ziekenhuizen wel en andere niet (meer) zal lukken contracten met (alle) verzekeraars te sluiten. Hierdoor treden productieschommelingen op.

De noodzaak voor een LCC-benadering is vooral gelegen in het steeds grotere gat dat ontstaat tussen de kapitaallasten (rente plus aflossing) en de totale bedrijfskosten van een zorgvoorziening. De bouwkundige (NHC) en exploitatiekosten samen zijn vele malen groter dan de kapitaalkosten.

Een nieuwe tool – het LCC-model van het CBZ

Het CBZ ontwikkelde samen met Multiconsult een LCC-model. Dit instrument is een hulpmiddel en kan niet worden opgelegd, aangezien ziekenhuizen zelfstandig zijn. De tool is onder meer gebaseerd op een LCC-instrument dat al bestond in Scandinavië om projecten door te rekenen, en een evaluatietool voor bestaande gebouwen (Multimec) waarin ook aanpasbaarheid was meegenomen. Dit instrumentarium is getest en vervolgens heeft het CBZ gevraagd om een tool die levenscycluskosten en aanpasbaarheid combineert. In oktober / november 2006 zal het resultaat van dit ontwikkeltraject beschikbaar komen.

De tool levert informatie op 4 niveaus:

- Conceptueel: Is er wel of niet sprake van een haalbaar huisvestingsproject, wordt het een nieuwbouwproject of een renovatieproject?
- Projectdefinitie: Het inschatten van de investerings- en MOM (management, operation and maintenance) kosten en de kosten van toekomstige aanpassingen.
- Startfase project: Het berekenen van de projectkosten op basis van een technische uitwerking van het project.
- Ontwerpfase: Gedetailleerde calculaties op basis van bestekken.

De 4 niveaus zijn eenduidig gerubriceerd, er is steeds sprake van een verdere uitwerking naarmate men verder 'afdaalt' in de tool.

Werking van de tool

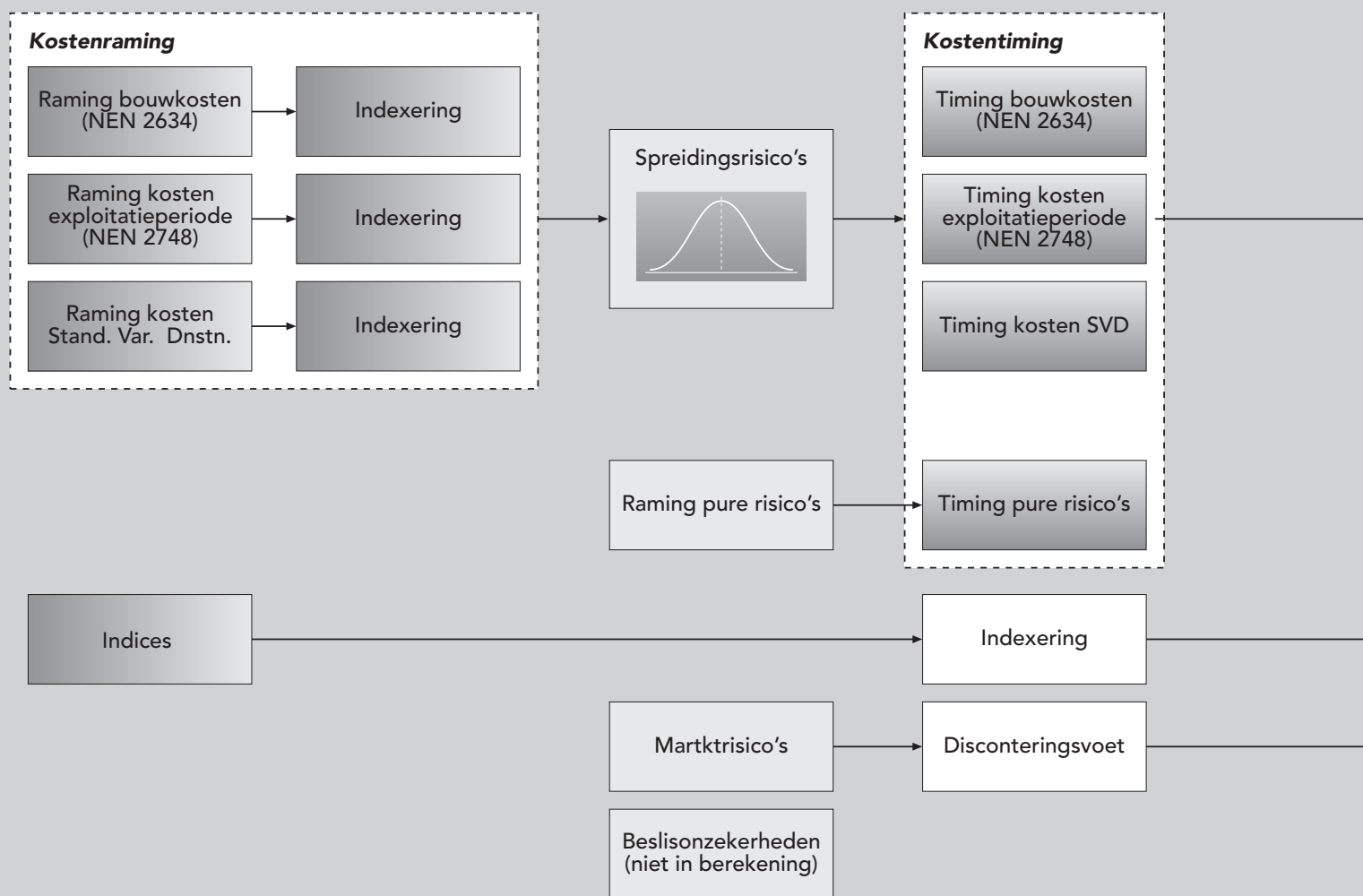
Bij het openen van het digitale instrument komt de gebruiker in een startpagina (Frontpage) met daarin basisinformatie, het aantal m² per functies en een 'vertrekpunt' om standaardkosten-normen aan te passen (via een aantal default-waarden die al dan niet overgenomen worden). De resultaten zijn een procentuele verdeling per functie in m² en de jaarkosten en netto contante waarde (totaal en per functie).

Op het hoogste niveau werkt de tool vervolgens vooral als beslismodel, er hoeft niet 'exact' gerekend te worden. Berekend worden de totale investeringen en gebouwgebonden exploitatiekosten per functie per m².

Op niveau 2 worden facilitaire kengetallen gebruikt van Prismant. De totale investeringskosten en de gebouwgebonden exploitatiekosten worden per functie per m² berekend. De investeringskosten worden berekend op basis van een aantal bouwdeelclusters (bouwkundig, werktuigbouwkundige installaties, elektrotechnische installaties, vaste inrichting, terreinvoorzieningen). De exploitatiekosten op basis van management-, operationele- en onderhoudskosten.

Op de niveaus 3 en 4 wordt een begroting op elementenniveau gemaakt. Op niveau 3 op basis van een lijst van gebouwgebonden kosten, op niveau 4 in de vorm van een feitelijke calculatie per m² element voor de investeringen, voor instandhoudings- en vervangingskosten per element, en voor operationele kosten (o.a. schoonmaak en energie) vooralsnog op gebouwniveau.

Ten aanzien van aanpasbaarheid zijn er ca. 18 functies benoemd waarvan in scenario's de



omzetting naar andere functies wordt onderzocht. De scenario's worden berekend door een vergelijking te maken van ruimte-eigenschappen van de ene functie en de andere functie en vervolgens de aanpassingskosten te schatten. De scenario's worden vervolgens onderling vergeleken.

Het is de bedoeling dat het instrument in het najaar van 2006 kan worden toegepast.

Verder loopt er een monitoringonderzoek naar de kwaliteit van zorggebouwen waarin ook naar aspecten van aanpasbaarheid wordt gekeken.

In de discussie wordt naar voren gebracht dat eigenlijk het strategische afwegingsmodel het meest interessant is, gezien het kosteneffect van strategische beslissingen. Volgens de deelnemers zit in het nadenken over toekomstscenario's de grootste verbetering ten opzichte van de huidige praktijk. Toch is er vanuit die 'praktijk' juist ook veel belangstelling voor de zeer gedetailleerde informatieniveaus. Daaruit put men blijkbaar toch een gevoel van zekerheid, terwijl deze niveaus eigenlijk weinig opleveren ten opzichte van de inspanning die er geleverd moet worden om deze niveaus door te rekenen.

In de (verre) toekomst zullen wellicht kosten niet meer aan m² maar aan functionele eenheden kunnen worden (dbc's) opgehangen.

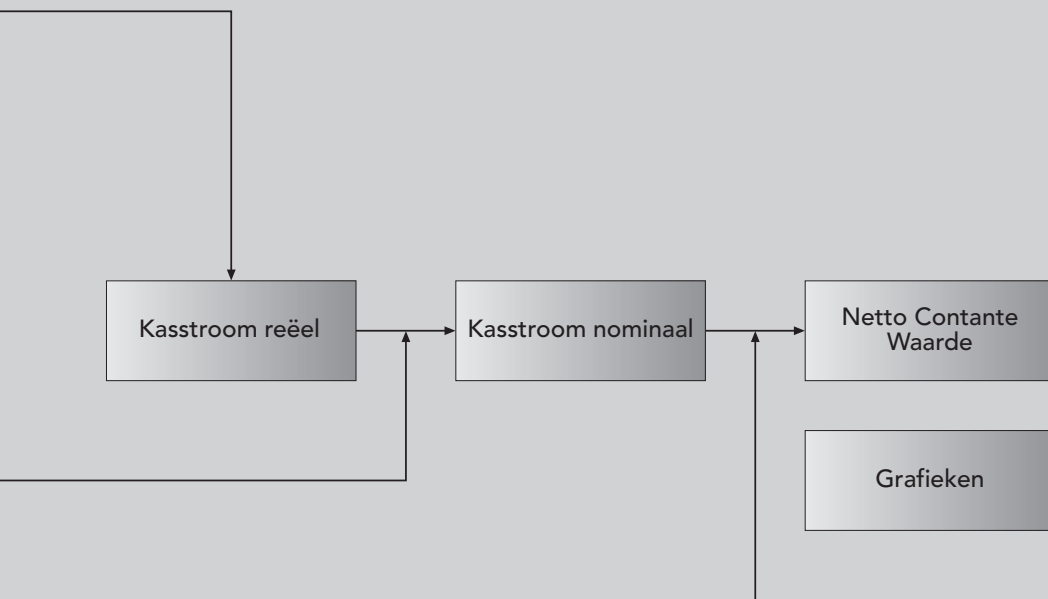
Ook wordt er nog gesproken over de mogelijkheden ook risico's explicieter in beeld te brengen. Nu kan er een gevoeligheidsanalyse worden uitgevoerd door verschillende scenario's door te rekenen.

Verder worden de mogelijkheden besproken voor het ontwikkelen van een volgsysteem waarmee de 'uitgangsscenario's' kunnen worden vergeleken met het feitelijke resultaat en waarmee een aansluiting gemaakt kan worden op de exploitatiepraktijk (feedback).

Het LCC-model van de Rgd

Vervolgens presenteert de heer Wout Buijs namens de Rijksgebouwendienst (Rgd) het LCC-model van de Rgd. Voor de Rgd lag de aanleiding om een LCC-model te ontwikkelen onder andere in de start van gebouwgebonden PPS-projecten. Verder is er veel universitair onderzoek gedaan en bieden softwareontwikkelingen betere mogelijkheden dan in het verleden.

Waar in het Verenigd Koninkrijk een ware wild-



Afbeelding 1.

Rgd-berekeningsmethodiek, Netto Contante Waarde

groei is ontstaan aan LCC-modellen, zou in Nederland de ontwikkeling van een LCC-model zoveel mogelijk gezamenlijk moeten worden opgepakt. Samenwerking tussen CBZ, Deerns en Rgd, die allen werken aan modellen voor levensduurkosten, is belangrijk om eenduidigheid te waarborgen. Aansluiten bij de NEN is daarbij een verstandige koers.

Model Netto Contante Waarde

In het opzetten van databases en het uitvoeren van (investerings)kostenanalyses heeft de Rgd een aardige slag gemaakt. Nu moeten we ons meer richten op de klantvraag: de klant is meer geïnteresseerd in exploitatiekosten. Ook hebben we natuurlijk te maken met regelgeving op het gebied van energiegebruik en duurzaamheid. Bij PPS-projecten gunnen we op basis van waarde in plaats van op laagste prijs. Aan de financiële kant gaat het om de Netto Contante Waarde van de totale levenscycluskosten. Daarnaast zijn PPS-projecten ook een belangrijke driver om risicomangement serieus op te pakken. Er is een grote behoefte aan een eenvoudige, toegankelijke methodiek voor het berekenen van risico's.

Een laatste, belangrijke driver voor het uitwerken van een LCC-model was de behoefte van de Rgd zijn inkoopstrategie beter te valideren.

De Rgd-berekeningsmethodiek geeft een overzicht van de kosten in de tijd, geeft inzicht in de effecten van risico's, biedt de mogelijkheid om scenario's te vergelijken en toont de samenhang tussen gebouwgebonden en niet-gebouwgebonden kosten. Echter: 'garbage in, is garbage out'. Goede kengetallen zijn essentieel. Voor investeringskosten zijn er vrij acceptabele databanken, voor exploitatiekosten is dat nog veel minder het geval – met name de relatie tussen prijs en kwaliteit is ondoorzichtig.

De berekening start met een raming van bouw- en investeringskosten (NEN 2634, niveau 2) en een raming van exploitatiekosten (NEN 2748). Daarna

volgt een analyse van de risicoverdeling en pure risico's en worden de kosten (bouw-, investerings-, exploitatie- en risicokosten) in de tijd gezet. Indexering leidt tot een reëel kasstroomoverzicht. Marktrisico's en de toepassing van een disconteringsvoet leiden tot een nominaal kasstroomoverzicht, vervolgens kan de netto contante waarde worden bepaald en kunnen grafieken worden gemaakt. Zie afbeelding 1.

Verder beschikt de Rgd nog over een aantal andere rekentools:

- Het Prijs-Kwaliteit-Model (PKM) rekent kosten door voor kantoren op een hoog abstractieniveau en is vooral bedoeld om in een vroeg stadium Rgd-klanten te faciliteren;
- PARAP is een complex parametrisch expert-model, ook voor uitsluitend kantoorgebouwen;
- Voor alle andere berekeningen (in ieder geval alle niet-kantoren) blijft handwerk de methode en wordt een eigen modulair opgebouwde rekenmethodiek gehanteerd.

De situatie in andere landen

Om het belang van een gezamenlijke aanpak te onderstrepen, schetst de heer Buijs de situatie in

diverse andere landen:

- In het Verenigd Koninkrijk heeft men veel ervaring, maar geen collectieve aanpak.
- Het Nordic-model is geïmplementeerd in Noorwegen en Zweden en wordt ook wel in Finland toegepast. Het uitvoeren van een LCC-berekening is in Noorwegen en Finland bij overheidswerken verplicht.
- In Spanje en Duitsland ligt het accent op het berekenen van milieukosten.
- In Nederland kan de ontwikkeling van LCC-modellen worden gezien als een spin-off van PPS.
- De overige landen hebben geen ervaring of die ervaring is bij ons nog niet bekend.

Toekomstige activiteiten

Eén van de aspecten waaraan de Rgd in de komende periode gaat werken, is de rechtstreekse koppeling van het rekenmodel aan het programma van eisen (outputspecificaties in PPS-termen). Wel is er, bijvoorbeeld in het Prijs-Kwaliteit-Model, een koppeling met greencalc. Tegelijkertijd moet opgemerkt worden dat dit model vooral voor de beginfasen van projecten geschikt is. Daarna volgt de toepassing van Parap of het eigen begrotingssysteem (handwerk).

Belangrijke aandachtspunten zijn de validatie van de rekenmodellen en het up to date houden van databases. Zeker bij exploitatiekosten geldt dat de actualiteit bewaakt moet worden.

Opdrachtgevers zouden ook actie moeten nemen om te komen tot een gezamenlijke taal, een eenduidige uitwerking van begrippen. Alleen al op het gebied van oppervlaktebepaling leidt het woud aan begrippen tot inschattingverschillen van wel 60% binnen de EU.

Gebouwgebonden PPS

Mevrouw Yfke Mulder lichtte ten slotte de ervaringen van de Rgd toe met gebouwgebonden PPS vanuit het gezichtspunt van de mogelijkheden voor sturing via het betalingsmechanisme. Deze ervaringen zijn afkomstig uit het eerste PPS-project van de Rijksgebouwendienst, de renovatie van het kernministerie van het Ministerie van Financiën.

Onder gebouwgebonden PPS-contracten verstaat de Rgd langdurige geïntegreerde contracten van ontwerp tot en met exploitatie, inclusief facilitaire dienstverlening en financiering ('DBF-

MO'). Gezien de omvang van dergelijke contracten is er steeds sprake van een Europese aanbesteding. Vanwege de complexiteit mocht daarvoor de onderhandelingsprocedure gehanteerd worden, nu is dat de concurrentiegerichte dialoog.

Bij dergelijke contracten is er in de verschillende fases (aanbesteding – contractuitvoering) sprake van verschillende sturingsmechanismen.

Tijdens de aanbesteding gaat het eerst om de selectie van geschikte partijen en vervolgens om de keuze van de 'economisch meest voordelige aanbieder'. Beide stappen kennen zowel financiële als niet-financiële (kwaliteits-)criteria. Bij de selectie eist men bijvoorbeeld een minimaal gerealiseerde omzet of aantoonbare ervaring voor een bepaald type project in de vorm van voldoende referentieprojecten.

Bij de gunningscriteria gaat het vervolgens om de projectkwaliteit zoals die blijkt uit de inschrijvingen. Ook hier gelden weer zowel prijs als kwaliteit als criterium. Bij Financiën worden ten aanzien van kwaliteit bijvoorbeeld flexibiliteit, functionaliteit, duurzaamheid en beeldkwaliteit als criteria gehanteerd. Op financieel gebied is de Netto Contante Waarde het criterium. Daarnaast wordt onder meer de 'PSC' (Public Sector Comparator) gebruikt. Deze PSC is de becijfering van wat het project in een 'traditionele' uitvoeringsvorm zou hebben gekost (inclusief bouw-, investerings-, exploitatiekosten en de kosten van risico's).

Na de gunning van het contract, treedt een geheel ander sturingsmechanisme in werking, gebaseerd op de contractafspraken. In het contract kan bijvoorbeeld worden afgesproken dat er op gezette tijden via benchmarking en market testing wordt gekeken of de prijzen die het consortium berekent marktconform zijn. Ook zijn er allerlei contractuele procedures die in een aantal voorkomende gevallen (zoals wijzigingen door de Staat of door het Consortium geëntameerd, overmacht en dergelijke) de wijze van afhandeling en vergoeding regelen. Bij gedurig niet voldoen aan gemaakte afspraken is er natuurlijk ook de mogelijkheid van ingebrekestelling.

Het belangrijkste mechanisme in een DBFMO-contract is echter de samenwerking van drie instrumenten: outputspecificaties, monitoring en betalingsmechanisme.

- De outputspecificatie legt de eisen aan de

huisvesting en de facilitaire diensten vast en geeft via wegingsfactoren en hersteltijden (de tijd die een consortium mag gebruiken om een optredend gebrek te herstellen) een prioritering in die eisen aan.

- Via een monitoringsysteem worden gebreken getraceerd, bijvoorbeeld op basis van klachtenregistratie worden er waar nodig aanvullende testen gedaan. In het project PPS Renovatie Ministerie van Financiën is de verantwoordelijkheid voor de monitoring bij het consortium gelegd. Dat consortium heeft immers voor zijn eigen bedrijfsvoering goed inzicht in het feitelijk reilen en zeilen van zijn dienstverlening nodig. Het opzetten van een eigen monitoringsysteem aan Staatszijde zou daarom ‘dubbelop’ zijn. Natuurlijk is daarbij goed nagedacht over het feit dat daarmee het consortium zichzelf controleert. Over de wijze van controleren en de betrouwbaarheid van het monitoringsysteem zijn afspraken gemaakt. Op het falen van het monitoringsysteem staat een zeer hoge boete.
- Het betalingsmechanisme verbindt een vergoeding aan werkelijk geleverde prestaties conform outputspecs. Kortom: als het consortium volgens het monitoringsysteem aan zijn verplichtingen heeft voldaan, wordt er een zogenoemde beschikbaarheidsvergoeding betaald. Blijkt uit het monitoringsysteem dat op bepaalde punten niet voldaan is aan de outputspecificaties, dan wordt een boete opgelegd. Er moet een goede balans gezocht worden tussen de hoogte van de boete en de prikkel om weer aan de slag te gaan. In een aantal gevallen kan bij beter dan verwacht presteren ook een bonus worden toegekend. In het Financiënproject is dat het geval bij een hoge klanttevredenheid. Terughoudendheid op het gebied van bonussen wordt mede veroorzaakt door het feit dat de mogelijkheid van het toekennen van bonussen de financiering niet goedkoper maakt.

Het doel van het betalingsmechanisme is het zodanig prikkelen van de opdrachtnemer dat hij kwaliteit blijft leveren:

- in termen van beschikbaarheid van het gebouw en individuele ruimtes
- in termen van kwaliteit van de facilitaire diensten
- in termen van beperking van verstoringen en overlast voor de eindgebruiker

Flexibiliteit vereist binnen PPS-contracten

Omdat een PPS-contract een lange duur kent, is het onderwerp flexibiliteit van belang. De ziekenhuiswereld is bijvoorbeeld zeer veranderlijk. Het blijkt in de praktijk lastig dergelijke projecten in een PPS te gieten. Uiteindelijk zullen er mede daardoor ten opzichte van de volledige PPS-vorm nu wel een aantal tussenvormen ontwikkeld worden, waarbij bepaalde onderdelen korter en andere langer worden gecontracteerd.

Een aardige anekdote werd verteld over een PPS in de infrawereld, waarbij de eis ‘de prullenbakken mogen niet vol zijn’ er toe leidde dat de opdrachtnemer de prullenbakken dichtlaste. Duidelijk zijn over wat je bedoelingen zijn, is dus een vereiste, maar de Engelse ervaring leert ook dat het ‘dichttimmeren’ van contracten ook niet helpt.

Of externe financiering meerwaarde oplevert is natuurlijk in een zo vroeg stadium nog niet hard te maken. Maar die meerwaarde moet vooral gezocht worden in het feit dat er in deze projecten in een vroeg stadium nagedacht wordt over de mogelijke toekomst en de effecten die die heeft op gestelde eisen. Daarnaast is er natuurlijk de PSC, die de mogelijkheid biedt om een kosteninschatting te maken van de projectkosten indien het project ‘traditioneel’ was uitgevoerd. Het simpele feit dat dergelijk rekeninstrumentarium nu bestaat, levert al voordeel in de vorm van inzicht op. Ook in het Verenigd Koninkrijk blijkt dat de prikkels werken, er wordt bijvoorbeeld structureel beter op tijd opgeleverd dan bij traditionele contracten. Het NAO (National Audit Office) heeft een aantal onderzoeken op dit gebied uitgevoerd.

Een belangrijke ervaring in het Financiëntraject is dat het voor dergelijke contracten essentieel is in een vroegtijdig stadium van de voorbereidingen van de aanbesteding multidisciplinair en in één team samen te werken (Rgd en klant, technische, financiële en juridische expertise bij elkaar).