



Werkt energiebesparing via aanbesteding?

De gemeente Rotterdam ontwikkelde in een proefproject met zwembaden een aanpak om haar onroerend goed op een kosteneffectieve manier energiezuiniger te maken. Daarbij is met een bouwconsortium een Onderhouds- en Energieprestatiecontract (OEPC) afgesloten. Voor de uitvoering is een Energyservice Company (ESCo) opgericht (zie Milieu 5-2012). Hoewel niet alle verwachtingen worden waargemaakt, blijkt deze aanpak een prikkelend en bruikbaar idee.

Inleiding

Het potentieel voor energiebesparing en duurzame energie in de bestaande bouw is groot en bovendien wordt de noodzaak van de beperking van CO₂-uitstoot in brede kring ingezien.¹ Toch vordert energiebesparing en de invoering van duurzame energie in de bestaande bouw in Nederland maar langzaam.² Op allerlei manieren is eraan gewerkt om deze inertie te doorbreken, maar vooralsnog tevergeefs. Vanwege zowel de grote ambities met betrekking tot energiebesparing als het gebrek aan een handzame aanpak heeft de gemeente Rotterdam besloten het roer om te gooien. De nieuwe aanpak behelst dat de gemeente bij een aanbesteding de rol van opdrachtgever op zich neemt. Marktpartijen in de

bouw worden ertoe geprikkeld om grote energiebesparingen aan te bieden. Er wordt vervolgens een onderhouds- en prestatiecontract (OEPC) afgesloten waarin een bouwconsortium zich verplicht de aangeboden prestaties waar te maken.

De aanpak van de gemeente Rotterdam heeft in elk geval momentum, want elementen hieruit worden door het Ministerie van Financiën gebruikt in een wettelijk verankerde aanpak voor grote bouwprojecten.³ Ook in Duitsland, Engeland en Frankrijk zijn al successen geboekt met deze aanpak. In onderzoek naar de buitenlandse ervaringen wordt echter wel gewaarschuwd voor de onzekerheid over de precieze werkwijze en de financiële risico's.⁴ Uit bestuurskundige literatuur is voorts bekend dat het werken met prestatie-metingen en -contracten soms tot teleurstellingen leidt.⁵

Het is op dit moment nog de vraag of de aanpak geschikt is als houvast voor het beheer van de 3.500 gebouwen waarvan de gemeente Rotterdam zelf eigenaar is. Maar als de aanpak succesvol blijkt, is deze wellicht ook bruikbaar voor andere gemeenten of andere geïnteresseerden. Wellicht dat zodoende de Nederlandse achterstand in het gebruik van hernieuwbare energie en het aanbieden van energiediensten kan worden ingelopen.⁶

Hans Hufen

J.A.M. Hufen (071-3322214, qaplus@qaplus.info) is werkzaam bij het bureau Questions, Answers and More (QA+)

In dit artikel wordt aan de hand van de Rotterdamse praktijkervaringen gekeken of de aanpak succesvol blijkt. Hiertoe zijn veertien interviews gehouden met direct betrokkenen bij de gemeente Rotterdam, financiers en bouwconsortia. Voorts zijn de aanbestedingsdocumenten inclusief bijlagen bestudeerd, evenals achtergrondliteratuur.

Onderhouds- en Energieprestatiecontract

De Rotterdamse aanpak is gebaseerd op het maken van prestatieafspraken die worden vastgelegd in een Onderhouds- en Energieprestatiecontract (OEPC). De gemeente heeft haar wensen met betrekking tot de energieprestaties van haar eigen onroerend goed geformuleerd en heeft aangegeven hoe deze met behulp van prestatie-indicatoren gemeten kunnen worden. Bij renovatie- en onderhoudswerk maakt de gemeente met opdrachtnemers afspraken over te leveren prestaties. Marktpartijen worden hierbij geprikkeld om tot het uiterste te gaan, want in de aanbestedingsprocedure is de mate waarin de gevraagde prestaties worden geleverd het belangrijkste beoordelingscriterium. De gemeente maakt in haar rol als onroerend-



goedbeheerder en opdrachtgever handig gebruik van het gegeven dat energiebesparing en duurzame energie geld oplevert. Het renovatie- en onderhoudswerk wordt geheel of gedeeltelijk betaald uit de kostenbesparingen op energie.

Het werken met prestatiemetingen, resultaat gericht werken, efficiency en marktwerking passen in het gedachtegoed van *New-Public Management*.⁵ Hierbij wordt de transparantie en eerlijkheid van de aanpak geroemd, evenals de aanzet tot innovatie en de eerlijkheid van de vergoeding (loon naar werken). Ook wordt bureaucratie zo veel mogelijk voorkomen.

De Rotterdamse aanpak is meer dan een goede bedoeling gebleken, want de gemeente slaagde er in om een contract af te sluiten met ambitieuze prestatieafspraken met betrekking tot energie. In het artikel 'Besparen zonder te betalen' dat eerder verscheen in *Milieu* werden de kenmerken van dit OEPC beschreven.⁷ De hoofdpunten zijn:

- Medio 2011 sloot de gemeente Rotterdam een energieprestatiecontract met een uitvoerend bouwconsortium van Strukton en Hellebrekers.
- Het bouwconsortium is verantwoordelijk voor de renovatie van negen zwembaden en het onderhoud in de periode 2011-2021.
- Strukton/Hellebrekers zorgen in de komende tien jaar jaarlijks voor 34 procent energiebesparing, realiseren onderhoud op een hoog niveau en zorgen voor comfortverbetering voor de zwemmers.
- Voor de uitvoering werd een energiedienstenbedrijf (Engels: Energyservice Company of ESCo) opgericht.
- De kosten voor het onderhoud zijn in de contractperiode vijftien procent lager

dan in de jaren voordat het contract werd afgesloten.

- De prestatieafspraken bevatten een bonus/malus-clausule. De opbrengsten uit kostenverlagingen worden gelijk verdeeld tussen de opdrachtgever en -nemer.
- De kosten voor de investeringen en het onderhoud worden volledig betaald uit de energiekostenreductie en de lagere onderhoudskosten.
- De financiering van de ESCo wordt verzorgd door de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG).

De aanbesteding van de zwembaden

De totstandkoming van het contract tussen de gemeente Rotterdam en een bouwconsortium toont aan dat het haalbaar is om een prestatie- en onderhoudscontract af te sluiten. Het bereiken van deze mijlpaal betekent echter niet dat de aanpak ook zonder meer bruikbaar is voor de overige gebouwen in de Rotterdamse vastgoedportefeuille. De aanbestedingsprocedure blijkt complex, tijdrovend, veeleisend en niet met zekerheid zomaar te dupliceren. Het draagvlak bij uitvoerende bouwpartijen en financiers zal nog moeten blijken.

Draagvlak marktpartijen onzeker

De aanbestedingsprocedure wordt door de drie concurrerende bouwconsortia zwaar genoemd. Er kwam zoveel tijd in te zitten en de kosten waren zo hoog dat één van de drie bouwconsortia afhaakte. Eén van de twee winnende bouwpartijen raamt de wervingskosten op circa 400.000 euro. Als de kosten van de partner in het consortium zouden zijn meegenomen, dan zouden kosten nog hoger zijn (totale contractsom: 14 miljoen euro). De drie marktpartijen vinden hun procedurekosten te hoog, maar toch acceptabel vanwege de verwachting dat deze aanbestedingsvorm toekomst heeft. Het zal nog moeten blijken of het een eenmalig experiment betreft, dan wel de praktijk van morgen.

Interesse financiers onzeker

Voor de financier was de gevolgde procedure veeleisend en in deze vorm vanwege de hoge proceskosten niet voor herhaling



vatbaar. Alleen als de projectomvang groter is, vindt de BNG de aanpak interessant voor de toekomst. Tijdens de aanbesteding bleek dat financiers moeite hebben om aan dit soort projecten mee te doen. Op het moment dat het uitvoerend consortium werd gekozen, was de financiering van de gekozen uitvoerders niet rond. Van de Nederlandse financiers bleek alleen de ASN-bank in staat om een financieringsvoorstel te doen. De toekomst moet uitwijzen of andere banken alsnog geïnteresseerd raken in de nieuwe aanpak.

Ingewikkeld en tijdsintensief proces voor de gemeente

De aanbesteding bleek ook voor de gemeente Rotterdam een ingewikkeld en tijdrovend proces. Vanwege het pilotkarakter werd de aanbesteding extra goed georganiseerd. De prestatieafspraken met betrekking tot de energieprestaties en het beoogde comfort van de zwembaden zijn stap voor stap uitgewerkt door middel van kwantitatieve prestatie-indicatoren per zwembadcomplex en gebouw. Vanwege de onzekerheden over de inhoud van het contract, de rolverdeling tussen opdrachtgever en -nemer en de risico's rond de financiering werden tijdens de procedure degelijke oplossingen gezocht (veertien bijlagen van het contract). Vragen over te nemen maatregelen, de organisatie en de financiering zijn in samenspraak met de bouwpartijen beantwoord. Achteraf heeft de gemeente Rotterdam geconstateerd dat sommige zaken anders hadden moeten (check op volledigheid en betrouwbaarheid gegevens, bepaling van de scope), maar de opdrachtgever toont zich over het algemeen tevreden.

(Te) veel expertise vereist van de gemeente
Er werd door de gemeente externe onder-

steuning gezocht om het proces te begeleiden. De gemeente heeft bij de aanbesteding circa 1 miljoen euro geïnvesteerd. Het grote tijdsbestek en de ingehuurde externe expertise wijzen er op dat de aanbesteding niet eenvoudig is en dat de grens wordt benaderd van wat zelfs een grote gemeente aankan. De gekozen opdrachtnemer constateert dat de ESCo-aanpak voor gemeenten erg lastig is. De marktpartijen schatten in dat het voor weinig gemeenten haalbaar is om een onderhouds- en prestatiecontract te ontwikkelen. Het inhuren van externe expertise voor procesbegeleiding zou daarom een noodzakelijke voorwaarde zijn voor deze werkwijze.

OEPC zwembaden niet zonder meer herhaalbaar

Het tot stand gekomen contract voor de Rotterdamse zwembaden is niet zonder meer bruikbaar voor toekomstige projecten. Een nieuw contract dient aangepast te worden aan de specifieke kenmerken en omstandigheden van de andere gebouwen. De berekening van de energieprestaties en het verdisconteren van correctiefactoren is voor bijvoorbeeld een museum of een school anders dan voor zwembaden. Ook moet gezorgd worden voor voldoende zekerheden in de contractperiode (continuïteit, huisvestingszekerheid) en moet rekening worden gehouden met de bereidheid om deel te nemen aan het contract (wil een schoolbestuur dit?) en met de haalbaarheid (werkt de technische dienst mee?). Na het afsluiten van het project met de ESCo-zwembaden heeft de gemeente Rotterdam geen tweede contract afgesloten. De praktijk van 'opschaling van het bestaande' blijkt weerbarstig en de strategie van het benutten van het ontwikkelde contract werkt niet zonder meer.

Werking van het onderhouds- en energieprestatiecontract (OEPC)

Voor het welslagen van de aanpak met prestatiecontracten is het belangrijk dat de gemaakte afspraken daadwerkelijk nageleefd worden. Als dat het geval is, zijn ingewikkelde procedures ook eerder aanvaardbaar. Of de afgesproken prestaties geleverd worden, is in 2021 beter te beoordelen. Een voorlopig oordeel op basis van

informatie over de tot dusver gerealiseerde prestaties (anno 2013) geeft echter een goede eerste indruk. Na de cruciale startfase is het contract op de volgende punten naar tevredenheid nageleefd:

- *Onderhoud*: de onderhoudskosten zijn vijftien procent lager doordat de uitvoering van maatregelen en het beheer in dezelfde handen zijn. De organisatie van de uitvoering is mooi overzichtelijk: één opdrachtgever en één uitvoerder.
- *Comfort*: de gemeente is tevreden over het verbeterde comfort van de zwembaden (de temperatuur, de water- en luchtkwaliteit).
- *Werkgelegenheid* (vijf procent social return): door dit project wordt nieuwe werkgelegenheid gecreëerd ten behoeve van het zwembadonderhoud.

Op andere punten blijft de realisatie echter achter bij de verwachtingen, namelijk:

Besparingsdoel en kostenreductie

Het uitvoerend bouwconsortium liet in februari 2013 optekenen dat tot dusver dertig procent minder energie werd verbruikt.⁸ In het OEPC is afgesproken: een besparing op het gasgebruik van 43 procent, op elektra van 56 procent, en op warmte van 35 procent.⁹ De energierekening is structureel weliswaar tien procent lager⁸, maar in het OEPC-contract is een besparingspercentage opgenomen van 34 procent.



Uitvoering maatregelen

Sommige maatregelen werden later dan gepland gerealiseerd, bijvoorbeeld doordat de gemeente voor een bepaalde maatregel een technisch haalbaarheidsonderzoek verlangde. Het afgesproken investeringsbudget (2,6 miljoen euro) is daardoor niet volledig uitgeput. Een andere oorzaak van de onderuitputting schuilt in de stap-voor-stapaanpak van het uitvoerend bouwconsortium, waarbij de investeringen en de opbrengsten scherp werden afgewogen. Gelet op de gerealiseerde energiebesparingen en kostenbesparingen tot dusver is er alle aanleiding om de andere maatregelen snel te nemen. Hoe langer gewacht wordt, hoe groter de kans is dat de financiële haalbaarheid uit beeld verdwijnt, want het OEPC beperkt de terugverdienperiode voor de opdrachtnemer tot de looptijd van het contract.

Budgetneutraal / verlieslatend

Het beginsel van budgetneutraliteit van de opdrachtgever is tot dusver gehandhaafd. De opdrachtgever heeft vanwege de lagere kostenbesparing minder betaald (malus) en de betaalde onderhoudskosten zijn conform de gemaakte afspraken. De keerzijde van de budgetneutraliteit heeft betrekking op de winstgevendheid van de ESCo. Aangezien de opdrachtnemer is afgerekend op basis van de geleverde prestaties (minder kostenreductie), heeft het uitvoerend bouwconsortium minder inkomsten gehad. De ESCo verwacht volgend jaar break-even te draaien en de jaren erna winst te maken.⁸ Als het bedrijf in 2013 of 2014 break-even draait, zijn er nog zes tot zeven jaar om de opgelopen verliezen terug te verdienen. Als dat niet gebeurt, kan de situatie ontstaan waarin de opdrachtgever budgetneutraal opereert, maar de opdrachtnemer verlies moet incasseren.

Beperkte flexibiliteit, risico van 'mushrooming'

Tijdens de aanbesteding zijn zeer uitgebreide afspraken gemaakt, waarbij zelfs de 'onvoorzien omstandigheden' zijn benoemd. Hierdoor is de flexibiliteit van het contract beperkt. Bij een langlopend contract is het echter juist nodig dat de opdrachtgever en -nemer goed met

elkaar communiceren over onvoorziene omstandigheden en nog enige ruimte voor flexibiliteit toestaan.⁵ Vanwege de behoefte aan zekerheid van de betrokkenen bestaat het risico dat de opdrachtgever en -nemer bij nieuwe situaties overgaan tot steeds uitgebreidere afspraken en bijlagen van het contract. In bestuurskundige handboeken wordt dit omschreven als 'mushrooming', ofwel het steeds verder uitdijen van contracten.

Conclusie

Dankzij de praktijkervaringen met de ontwikkeling en uitvoering van het OEPC van de negen Rotterdamse zwembaden, zijn kwetsbare punten aan het licht gekomen. Het draagvlak voor de werkwijze bij bouwpartijen en financiers zal nog moeten blijken in andere aanbestedingen. Doordat het OEPC het karakter heeft van een demonstratieproject ontstond veel goodwill, waarvan bij toekomstige projecten mogelijk geen sprake meer is. De aanbesteding bleek voor zowel de opdrachtgever als -nemer complex en tijdrovend. Ook kwam de werkwijze dicht bij de grens van de beschikbare expertise van de gemeente. De ontwikkelde OEPC-aanpak is in deze vorm niet zonder meer voor herhaling vatbaar, aangezien in nieuwe projecten altijd wijzigingen nodig zijn ten opzichte van het ontwikkelde model.

Op de vraag of de in het contract vastgelegde prestaties daadwerkelijk geleverd worden, is geen eenduidig antwoord te geven. Aan de ene kant is het comfort van de Rotterdamse zwembaden verbeterd en zijn de onderhoudskosten met vijftien procent gedaald. Voor het onderhoud is bovendien een eenvoudige en transparante organisatiestructuur ontwikkeld, die goed blijkt te werken. Ook is er door het



onderhoudswerk werkgelegenheid gecreëerd ('social return'). Aan de andere kant zijn de geplande energiebesparing en de energiekostenreductie niet gerealiseerd. Dat betekent dat de opdrachtnemer minder inkomsten heeft dan gepland en daardoor verlies draait. Het risico op 'mushrooming' is aanwezig zodra goede communicatie en vertrouwen plaats maakt voor veelvuldige contractuitbreidingen. Vooralsnog hechten de opdrachtgever en -nemer er echter zeer aan om dit project tot een goed einde te brengen.

De gemeente Rotterdam maakt met de ESCo-constructie en de OEPCs werk van verduurzaming van haar onroerend goed. Doordat de ontwikkelde aanpak actief openbaar wordt gemaakt, kunnen ook anderen met deze ervaring hun voordeel doen. De lat ligt echter erg hoog: forse energiebesparing, meer comfort, lagere onderhoudskosten, sociale werkgelegenheid, investeren en onderhoud betalen uit energiebesparing, professionele uitvoering. Maar ook al blijken op dit moment nog niet alle ambities waargemaakt te kunnen worden, er lijkt reden genoeg te zijn om door te gaan met deze vorm van aanbesteding.

Referenties:

1. AER/VROM-rapport, *Energietransitie: Klimaat voor nieuwe kansen*, Den Haag, 2004.
2. Eurostat, *Share of renewables in gross inland energy consumption in 2010*. (nrg_100a, nrg_1071a, nrg_1072a).
3. Ministerie van Financiën, *Rijksbrede modelovereenkomst DBFM(O)*, Den Haag, 19 maart 2012.
4. Energy research Centre of the Netherlands (ECN), *Task 2.1 National report on the Energy Efficiency Service Business in the Netherlands*, Petten, 2009.
5. Hans de Bruijn, *Prestatiemeting in de publieke sector, tussen professie en verantwoording*, Den Haag, 2006.
6. Build Desk, *Marktstudie CO₂-besparingspotentieel ESCo's in de Utiliteitsbouw, makkelijk besparen in een moeilijke markt?* Delft, 2011.
7. Harry Hofman, Michel Heinekamp, *Besparen zonder betalen*, in: *Tijdschrift Milieu*, 2012, jaargang 18, nr. 5.
8. Ingrid Koenen *Zwembaden verbruiken 30 procent minder energie dankzij mini-PPS in Cobouw*, 22 februari 2013.
9. Gemeente Rotterdam, *Procesbeschrijving aanbestedingsprocedure, formule Rotterdamse zwembaden*, Rotterdam, juni 2011.