

DBM

DESIGN

BUILD

MAINTAIN

INHOUD

1	Wat is publiek-private samenwerking?	3
2	Wat is DBM?	4
3	Voordelen van DBM	7
4	Nadelen van DBM	10
5	Voor- en nadelen van DBM ten opzichte van DBFM	13
6	Afweging van voor- en nadelen	16
7	DBM praktisch	17

1

WAT IS PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING?

Publiek-private samenwerking, kortweg PPS, wint aan populariteit. Dat is niet zo gek, want bij een goede toepassing biedt PPS meerwaarde: betere kwaliteit voor hetzelfde geld, of dezelfde kwaliteit voor minder geld.

Elk contract tussen een overheid (publiek) en een bedrijf (privaat) impliceert een samenwerking. De samenwerking in een PPS gaat echter verder. PPS is een samenwer-

kingsverband waarbij publieke en private partijen, met behoud van hun eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren met als doel meerwaarde te creëren. Dit wordt bereikt door van tevoren duidelijke afspraken te maken over de taak- en risicoverdeling, en door overheid en bedrijven zo te laten samenwerken dat ze elk datgene kunnen doen waarin zij het beste zijn.

2

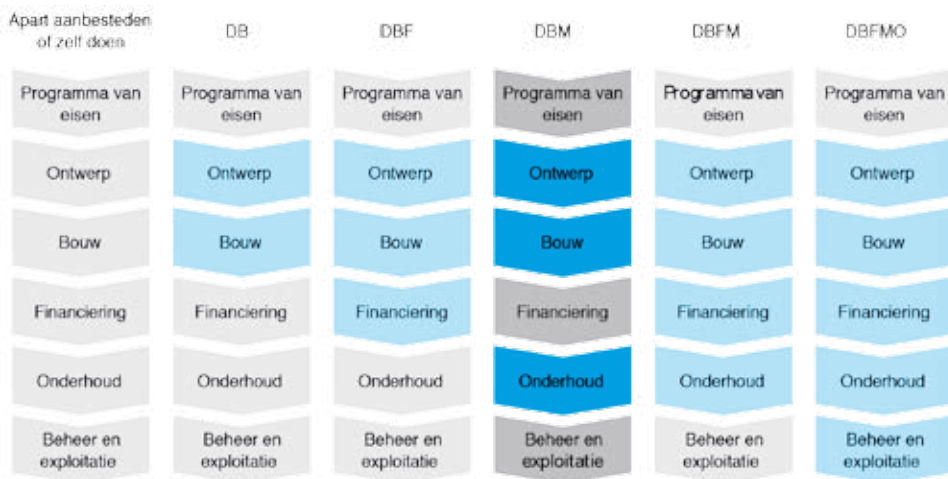
WAT IS DBM?

Deze brochure gaat over DBM. DBM staat voor Design, Build en Maintain en is een vorm van PPS, al wordt dat niet steeds zo gezien. In een DBM-project worden het ontwerp, de bouw en het onderhoud van een infrastructuurwerk of een gebouw in één enkel contract aanbesteed en toevertrouwd

aan een marktpartij of een consortium van marktpartijen.

DBM is één van de mogelijke contractvormen. (zie figuur).

Aan de klassieke kant van het spectrum vinden we de aparte aanbesteding en uitvoering van de opeenvolgende projectfa-



D: Design B: Build F: Finance M: Maintain O: Operate

zen. De aanbestedende overheid laat eerst door een ontwerpbureau een ontwerp opmaken. Dan schakelt ze een aannemer in om het ontwerp te bouwen. Het onderhoud wordt weer aan een ander bedrijf toevertrouwd, of met eigen personeel uitgevoerd. Voor de financiering van de werken doet de aanbestedende overheid een beroep op eigen middelen, op een banklening of een obligatielening.

Aan de andere kant van het spectrum vinden we volledig geïntegreerde PPS-contractvormen zoals DBFM(O). Hierbij worden alle projectfazen (Design, Build, Maintain en waar relevant ook Operate) in één enkel contract aan een private opdrachtnemer toevertrouwd. De private partij staat tevens in voor de financiering van het project. De aanbestedende overheid moet de werken dus niet ineens betalen, maar kan de betalingen spreiden over de looptijd van de PPS-overeenkomst (tot 20 jaar en meer).

DBM ligt tussen deze uitersten in. Het ontwerp, de bouw en het onderhoud gedurende een bepaalde periode zijn in één

contract geïntegreerd. In tegenstelling tot DBFM, wordt de financiering (F) niet bij de marktpartij ondergebracht. De aanbestedende overheid trekt zelf financiering aan om de ontwerp- en bouwkosten te betalen, net zoals bij een klassieke overheidsopdracht. Gedurende de onderhoudsperiode betaalt de aanbestedende overheid aan de opdrachtnemer een vaste periodieke onderhoudsvergoeding (per maand, kwartaal of jaar) op voorwaarde dat het gebouw of de infrastructuur zich in goede staat bevindt.¹

1 Een vaste vergoeding betekent niet noodzakelijk dat het bedrag in euro in elke periode hetzelfde is. Er kan een herziening van de onderhoudsvergoeding in functie van welbepaalde, objectief waarneembare kostenindices voorzien worden. Of de vergoeding kan bepaald worden met een formule in functie van het gebruiksvolume van het gebouw of infrastructuurwerk. Met 'vast' wordt bedoeld dat de vergoeding op basis van prestaties (beschikbaarheid, aantal gebruikers,...) bepaald wordt volgens een formule die op voorhand in het contract vastgelegd is, en niet op basis van de werkelijke kosten van de opdrachtnemer.

PROJECTFASE	KLASSIEKE AANPAK: APART AANBESTEDEN OF ZELF DOEN	DBM
PROGRAMMA VAN EISEN (PVE)	De aanbestedende overheid stelt het PvE op (eventueel met bijstand van een extern studie bureau).	Het PvE is vaak op grond van outputspecificaties.
ONTWERP	De aanbestedende overheid selecteert een studie bureau om het PvE tot een gedetailleerd uitvoeringsontwerp uit te werken.	De aanbestedende overheid selecteert een private opdrachtnemer (meestal een aannemer of een consortium van een aannemer en een architect of een studie bureau) voor het ontwerp, de realisatie en het onderhoud van een gebouw of infrastructuurwerk dat aan het PvE voldoet. De kandidaat-opdrachtnemers maken een aanbestedingsontwerp dat ze bij hun offerte voegen.
BOUW	De aanbestedende overheid selecteert een aannemer om de infrastructuur of het gebouw volgens het uitvoeringsontwerp te realiseren. De aanbestedende overheid betaalt aan de aannemer de in diens offerte voorgestelde aannemingsprijs (meestal in schijven in functie van de vordering van de werken, met een laatste saldo bij de definitieve oplevering). Als het uitvoeringsontwerp echter om een of andere reden aangepast moet worden, worden de eventuele daaruit volgende meerwerken in de aannemingsprijs verrekend.	De opdrachtnemer realiseert het gebouw of de infrastructuur volgens het door hem opgestelde uitvoeringsontwerp. De aanbestedende overheid betaalt aan de opdrachtnemer de in diens offerte voorgestelde uitvoeringsprijs voor ontwerp en bouw (bij de voorlopige oplevering, of in schijven in functie van de vordering van de werken, met een laatste saldo bij de definitieve oplevering). De uitvoeringsprijs is vast. Een noodzakelijke aanpassing van het uitvoeringsontwerp leidt in de regel niet tot een verrekening. De opdrachtnemer draagt het risico van overschrijdingen van bouwkosten of –termijn (tenzij ten gevolge van wijzigingen van het PvE door de aanbestedende overheid na de gunning van de opdracht).
FINANCIERING	De aanbestedende overheid financiert de investeringskosten zelf (uit lopende inkomsten of met zelf afgesloten leningen).	Er is geen verschil met een klassieke aanpak.
ONDERHOUD	De overheid onderhoudt het gebouw of de infrastructuur met eigen personeel, of besteedt (delen van) het onderhoud met een apart onderhoudscontract aan een private dienstverlener uit.	Er is geen verschil met een klassieke aanpak.
BEHEER EN EXPLOITATIE	De overheid staat met eigen personeel in voor het beheer en de eventuele exploitatie van het gebouw of de infrastructuur. Specifieke taken kunnen eventueel aan private dienstverleners uitbesteed worden.	Er is geen verschil met een klassieke aanpak.

3

VOORDELEN VAN DBM

DBM kan men vergelijken met een sleutel-op-de-deurformule met onderhoudscontract. De opdrachtnemer neemt net als een sleutel-op-de-deuraannemer tegen een vaste prijs en volgens een vaste tijdsplanning het volledige bouwproces van ontwerp tot oplevering voor zijn rekening. Bovendien staat hij, voor een vaste jaarlijkse vergoeding, in voor het onderhoud van het gerealiseerde gebouw of infrastructuurwerk gedurende een aantal jaren (doorgaans 5 tot 15 jaar). Deze werkwijze heeft vele voordelen ten opzichte van een klassieke, gescheiden aanbesteding van ontwerp, bouw en onderhoud.

ONTZORGING

De aanbestedende overheid wordt bevrijd van het management van het bouw- en onderhoudsproces, en kan zich volledig op haar kerntaken toelagen. De aanbestedende overheid heeft voor het gehele project slechts één aanspreekpunt: de opdrachtnemer. Deze laatste zorgt voor de afstemming tussen ontwerp, bouw en onderhoud, voor

de coördinatie van verschillende aannemers en onderaannemers en voor de oplossing van alle praktische problemen die er tijdens de bouw- en onderhoudsperiode optreden.

KORTERE AANBESTEDINGS-PROCEDURE

Door ontwerp, bouw en onderhoud tegelijkertijd aan te besteden wordt er tijd bespaard. De aanbesteding van een DBM-contract is complexer en vergt daardoor meer tijd dan die van een eenvoudige aanneming van werken. Maar in vergelijking met een aparte aanbesteding van ontwerp, bouw en onderhoud is de totale doorlooptijd meestal toch korter.

CREATIEVE OPLOSSINGEN

In een DBM-aanbesteding definieert de aanbestedende overheid de specificaties waaraan de infrastructuur of het gebouw moet voldoen (bijvoorbeeld kantoorruimte om een bepaald aantal ambtenaren met een bepaald comfortniveau te huisvesten). De kandidaat-opdrachtnemers bedenken ver-

volgens hoe het te realiseren object er daadwerkelijk uit gaat zien en onderhouden zal worden, en stellen dit in hun offerten voor. Hierdoor ontstaat er ruimte voor meer gevarieerde en creatieve oplossingen die beter aan de wensen en behoeften van de aanbestedende overheid voldoen, of die deze behoeften en wensen tegen een lagere kostprijs kunnen invullen.

MINIMALISERING VAN LEVENSCYCLUSKOSTEN

Door de integratie van ontwerp, bouw en onderhoud kunnen de kandidaat-opdrachtnemers zoeken naar mogelijkheden voor de optimalisatie van ontwerp, bouw en onderhoud met als doel om de totale kosten gedurende de levenscyclus van het project te minimaliseren. Bijvoorbeeld: het besteden van meer tijd aan het ontwerpwerk resulteert vaak in een meer door-

dacht ontwerp dat tegen lagere kosten gebouwd en/of onderhouden kan worden. Of het gebruik van kwaliteitsvollere materialen of technische uitrustingen verhoogt de bouwkosten, maar verlaagt de kosten van onderhoud en herstellingen achteraf. In de klassieke werkwijze zijn ontwerp, bouw en onderhoud gescheiden. Daardoor hebben de opdrachtnemers van deze aparte opdrachten zowel minder motivatie als minder gelegenheid voluit dergelijke optimalisaties te benutten.

VASTE PRIJS

Het DBM-contract bepaalt een vaste prijs voor de realisatie van de infrastructuur of het gebouw en een vaste periodieke onderhoudsvergoeding voor onderhoud en herstellingen gedurende de contractperiode. Slechts in uitzonderlijke, in het contract gespecificeerde omstandigheden is de

opdrachtnemer gerechtigd om meerkosten aan te rekenen. Omdat hij dit weet, zal de opdrachtnemer in zijn offerte een realistische prijs aanbieden, en zal hij alle mogelijke inspanningen leveren om de risico's en de kosten van het project te beheersen. De aanbestedende overheid heeft dus op voorhand een veel grotere zekerheid over de prijs die ze zal moeten betalen, zowel voor de bouw als voor onderhoud en herstellingen gedurende de contractperiode. Ook zijn er veel minder discussies over verrekeningen.

OPLEVERING OP TIJD EN IN ORDE

De aanbestedende overheid betaalt de uitvoeringsprijs voor het ontwerp en de realisatie slechts volledig bij de oplevering van de infrastructuur of het gebouw. Bovendien is de betaling dan vaak gekoppeld aan de

mate waarin voldaan is aan de in het contract bepaalde specificaties en kwaliteitseisen. Alternatief kan de betaling ook gebeuren tijdens de bouwfase zoals dat gangbaar is bij klassieke opdrachten van werken. De periodieke onderhoudsvergoeding wordt slechts betaald als de infrastructuur of het gebouw zich in goede staat bevindt en als alle nodige herstellingen tijdig en naar behoren uitgevoerd zijn.

Daardoor betaalt de aanbestedende overheid enkel voor daadwerkelijk geleverde kwaliteit, en is de opdrachtnemer bijzonder sterk gemotiveerd om de infrastructuur of het gebouw op tijd en conform de specificaties op te leveren. Aangezien de opdrachtnemer verantwoordelijk is voor onderhoud en herstellingen achteraf zal hij erover waken dat het gebouwde object aan de vooropgestelde kwaliteits- en duurzaamheidseisen voldoet.

4

NADELEN VAN DBM

DBM heeft behalve voordelen ook een aantal nadelen.

MINDER DIRECTE CONTROLE EN FLEXIBILITEIT

Bij de aanbesteding kan de aanbestedende overheid tussen de voorstellen van de kandidaat- opdrachtnemers kiezen. Eenmaal de opdrachtnemer geselecteerd is, liggen het ontwerp en het onderhoudsniveau echter vast. Kleine, niet ingrijpende aanpassingen kunnen nog uitgevoerd worden, maar fundamentele veranderingen zijn niet meer mogelijk, tenzij in uitzonderlijke gevallen die in de DBM-overeenkomst strikt omschreven zijn. In vergelijking met een klassieke aparte aanbesteding van ontwerp, bouw en onderhoud beschikt de aanbestedende overheid in een DBM-project dus over minder directe controle over het ontwerp en het onderhoudsniveau, en over minder flexibiliteit om de specificaties tijdens de uitvoering van de opdracht nog te veranderen.

Minder directe controle en flexibiliteit zijn de keerzijde van de voordelen van DBM

op vlak van ontzorging, creativiteit en optimalisatie van ontwerp, bouw en onderhoud. Maar in vele projecten zijn directe controle en flexibiliteit niet nodig, zodat het gebrek eraan geen nadeel is. Als bij de aanvang van de aanbesteding van het DBM-project de gewenste specificaties van de infrastructuur of het gebouw duidelijk zijn, en de externe randvoorwaarden voor de uitvoering van het project (vergunningvoorwaarden, bodemcondities,...) bekend zijn, is er geen behoefte aan ingrijpende aanpassingen tijdens de uitvoering van de opdracht, en vormen de kleinere directe controle en flexibiliteit bij DBM geen praktisch probleem.

Als de aanbestedende overheid echter haar wensen niet in duidelijke specificaties kan vertalen, of als er bij de aanvang van de aanbestedingsprocedure nog belangrijke onzekerheden over de externe randvoorwaarden van het project zijn, vormt het gebrek aan flexibiliteit wel degelijk een probleem, en moet er mogelijk van DBM afgezien worden.

FRAGMENTATIE VAN ONDERHOUD

De integratie van onderhoud in opdrachten voor het ontwerp en de bouw van infrastructuur of gebouwen veroorzaakt een fragmentatie van het onderhoud. Het onderhoud wordt immers op het niveau van individuele projecten gecontracteerd. Deze fragmentatie kan tot hogere kosten voor de aanbestedende overheid leiden, vooral als het DBM-project onlosmakelijk verbonden is met andere gebouwen of infrastructuurwerken die door de aanbestedende overheid beheerd worden. De afstemming tussen de opdrachtnemers die voor het onderhoud van verschillende delen van het patrimonium verantwoordelijk zijn, brengt extra kosten met zich mee, terwijl mogelijkheden voor schaalvoordelen in de uitvoering van het onderhoud misgelopen worden.

HOGERE OFFERTEKOSTEN

De kosten van het opstellen van een offerte voor een DBM-project zijn beduidend hoger dan bij een opdracht die enkel op de aanneming van werken slaat. De inschrijvers moeten als onderdeel van hun offerte al een ontwerp van het te realiseren gebouw of infrastructuurwerk opmaken, en een onderhoudsplan opstellen. Die ontwerpen en onderhoudsplannen moeten nog niet volledig in detail uitgewerkt zijn. Maar ze moeten wel al voldoende gedetailleerd zijn om een evaluatie van de kwaliteit door de aanbestedende overheid mogelijk te maken, en om

de prijs te kunnen bepalen die de inschrijver in zijn offerte zal aanbieden.

De hoge offertekosten hebben een ontrappend effect op kandidaat-opdrachtnemers om aan de aanbestedingsprocedure deel te nemen. Daardoor zijn er soms minder inschrijvers en is er soms minder variatie bij de offertes.

De aanbestedende overheid kan het ontrendende effect van de offertekosten tegengaan. Eén mogelijkheid is het toepassen van een beperkte procedure met een preselectie van de kandidaten. Slechts een gelimiteerd maar toch voldoende groot aantal kandidaten, geselecteerd op basis van technische bekwaamheid en financiële draagkracht, wordt uitgenodigd om een offerte in te dienen. In de meeste gevallen volstaan drie tot vijf kandidaten om voldoende onderlinge concurrentie en gevarieerde offertes te verkrijgen, terwijl elke kandidaat toch een behoorlijke winstkans heeft en bereid is om in de opstelling van een kwaliteitsvolle offerte te investeren.

MINDER CONCURRENTIE DOOR BUNDELING

Bij bijzondere objecten (bijvoorbeeld laboratoria of gespecialiseerde schepen) is het denkbaar dat slechts een beperkt aantal marktpartijen in staat is om een bepaalde projectfase (bijvoorbeeld de bouw) uit te voeren. De concurrentie die dan in principe wel nog mogelijk is in het ontwerp en het onderhoud gaat verloren door de bundeling van de projectfazen in één opdracht.

5

VOOR- EN NADELEN VAN DBM TEN OPZICHTE VAN DBFM

DBM vormt niet enkel een alternatief voor een klassieke, gescheiden aanbesteding van ontwerp, bouw en onderhoud, maar ook voor volledig geïntegreerde DBFM-contracten. DBM wordt vaak overwogen als een "lichte" vorm van DBFM die toelaat om een groot deel van de voordelen van DBFM te verkrijgen en een groot deel van de nadelen te vermijden.

Ter herinnering: in een DBM-project betaalt de aanbestedende overheid de ontwerp- en bouwkosten van de infrastructuur of het gebouw volledig (of bijna volledig) bij de oplevering en soms zelfs reeds ten dele bij de realisatie a rato van de vorderingen. Gedurende de rest van de looptijd van het contract betaalt ze een periodieke onderhoudsvergoeding. In een DBFM-project betaalt de aanbestedende overheid de opdrachtnemer in periodieke beschikbaarheidsvergoedingen (maandelijks, trimestriële of jaarlijks naargelang de contractuele bepalingen), gespreid over de duur van het contract, vanaf de oplevering van het gebouw of de infrastructuur. De beschikbaar-

heidsvergoeding dekt zowel de afbetaling van de ontwerp- en bouwkosten als de onderhoudskosten. De lengte van de overeenkomst wordt meestal afgestemd op de afschrijvingsperiode van het project (tot 20 jaar en meer). De opdrachtnemer financiert de ontwerp- en bouwkosten gedurende deze periode.

VOORDELEN VAN DBM TEN OPZICHTE VAN DBFM

Het voordeel van DBM ten opzichte van DBFM is het ontbreken van de financieringscomponent. De integratie van financiering in een DBFM-project brengt diverse nadelen en kosten met zich mee.

- › De aanwezigheid van een financieringscomponent verhoogt de complexiteit van het contract aanzienlijk. Het contract moet een veel grotere verzameling van contingenties kunnen opvangen, die zich tijdens de uitvoering van de geïntegreerde opdracht zouden kunnen voordoen en die de aflossing van de financiering in het gedrang zouden kunnen brengen.

Contracten met private financiering vergen een veel langere voorbereiding en onderhandeling. Hierdoor verhogen de kosten van de aanbestedingsprocedure, zowel voor de aanbestedende overheid als voor de kandidaat-opdrachtnemers en hun financiers.

- › De drempel voor kandidaat-opdrachtnemers om een offerte in te dienen is hoger. De inschrijvers moeten over een voldoende sterke financiële draagkracht beschikken om een langdurige financiering tegen aanvaardbare voorwaarden te kunnen aanbieden. Het regelen van financiering en de opstelling van het financiële deel van de offerte vereist inputs van juridische en financiële adviseurs, waardoor de offertekosten stijgen. Als gevolg hiervan zijn er soms te weinig inschrijvers om voldoende onderlinge concurrentie en gevarieerde offerten te verkrijgen.
- › Financiering door de opdrachtnemer in het kader van een DBM- of DBFM-contract is minstens even duur en meestal beduidend duurder dan financiering door

middel van klassieke bankleningen die de aanbestedende overheid rechtstreeks afsluit. De grotere complexiteit van een dergelijke financiering en het extra risico dat de financier ten aanzien van de opdrachtnemer loopt, vertalen zich in een hogere interestvoet.²

Al deze kosten worden vermeden door DBM in plaats van DBFM als contractvorm te kiezen.

NADELEN VAN DBM TEN OPZICHTE VAN DBFM

De nadelen van DBM ten opzichte van DBFM vloeien net zoals de voordelen voort uit het ontbreken van de financieringscomponent. Private financiering van het project

² Dit is zelfs het geval bij overheden die een grote schuldenlast hebben, en daardoor al een relatief hoge interestvoet moeten betalen. Uiteindelijk wordt het DBFM-project afbetaald door de aanbestedende overheid. De kredietwaardigheid van het DBFM-project kan dus nooit groter zijn dan de kredietwaardigheid van de aanbestedende overheid zelf. Maar door de extra complexiteit en het extra risico ten aanzien van de opdrachtnemer kan ze wel kleiner zijn.

brengt immers diverse voordelen teweeg, die DBM niet kan leveren.

- › In een DBFM-project betaalt de aanbestedende overheid de kosten van het ontwerp en de bouw gespreid over de looptijd van de DBFM-overeenkomst (tot 20 jaar en meer). Als het gebouw of infrastructuurwerk niet in goede staat zijn, worden de betalingen gekort of zelfs helemaal gestopt. De opdrachtnemer heeft dus een zeer sterke motivatie om zijn onderhoudsplicht na te komen en het gebouw of infrastructuurwerk gedurende de hele contractperiode in goede staat te houden. In een DBM-project is die motivatie veel kleiner, want de opdrachtnemer heeft de aannemingsprijs al tijdens de bouwperiode en bij de oplevering ontvangen. In geval van tekortschietende prestaties kan enkel de veel lagere onderhoudsvergoeding ingehouden of verminderd worden. Als er een defect optreedt waarvan de herstelling meer kost dan het

bedrag van de resterende onderhoudsvergoedingen, heeft de opdrachtnemer er financieel belang bij om een voortijdige beëindiging van het DBM-contract uit te lokken. Dit zal niet altijd gebeuren, want behalve direct financieel belang speelt ook het reputatieverlies een rol. Maar de kans dat de onderhoudsplicht niet tot het einde van het contract nageleefd wordt, is niettemin veel groter bij DBM dan bij DBFM.³

- › In een DBFM-project zijn niet alleen de financiële belangen van de opdrachtnemer veel groter, maar ook die van zijn financiers. Als de betalingen wegens tekortkomingen verminderd of stopgezet worden, kan de opdrachtnemer de financiële verplichtingen ten opzichte van zijn financiers mogelijk niet meer nakomen. Om dit te vermijden zien de financiers nauw toe op de prestaties van de opdrachtnemer, zowel op vlak van kosten als op vlak van kwaliteit. Bij DBM is die controlerende rol afwezig.

3 Ook de kans op opportunistisch gedrag van de kandidaat-opdrachtnemers is groter bij DBM. Een opportunistische inschrijver vraagt in zijn offerte een onrealistisch lage onderhoudsprijs om de opdracht te winnen, maar heeft geen voornemen om het contract volledig uit te voeren. Eenmaal het gebouw of infrastructuurwerk opgeleverd en de aannemingsprijs betaald, stuurt de opdrachtnemer op een voortijdige beëindiging van het contract aan, omdat het vervullen van de onderhoudsplicht als gevolg van de lage gevraagde onderhoudsvergoeding verlieslatend zou zijn.

4 ESR staat voor 'Europees Stelsel van Rekeningen', waarin regels voor de behandeling van overheidsuitgaven en overheidsschuld opgenomen zijn. Zie ook Steven Ducatteuw (2005), *Publiek-private samenwerking en ESR-neutraliteit*, Vlaams Kenniscentrum PPS.

- › DBFM biedt aan de aanbestedende overheid een alternatieve optie voor de financiering van projecten, aanvullend op de klassieke financiering uit eigen middelen of met rechtstreeks afgesloten leningen. Mits aan bepaalde voorwaarden voldaan is, is deze alternatieve financiering bovendien ESR-neutraal.⁴ Dit betekent dat de investeringskosten van een DBFM-project niet bij de schuld van de aanbestedende overheid geteld worden, en niet meteen in de begroting opgenomen worden. Enkel de betalingen van de periodieke beschikbaarheidsvergoedingen verschijnen in het jaar dat ze zich voordoen in de begroting. Realisatie door middel van DBFM laat dus toe om de begrotingsimpact van een project in de tijd te spreiden. Bij DBM komen de investeringskosten daarentegen meteen ten laste van de begroting (net zoals bij een klassieke overheidsopdracht voor de uitvoering van werken).

6

AFWEGING VAN VOOR- EN NADELEN

De aanbestedende overheid heeft de keuze uit een gamma van contractvormen met verschillende graden van integratie tussen ontwerp, bouw, onderhoud en financiering. DBM bevindt zich tussenin DB, waarin enkel ontwerp en bouw geïntegreerd zijn, en DBFM, waarin ook financiering inbegrepen is. De bepaling van de optimale contractvorm komt dus neer op de bepaling van de optimale mate van integratie, waarbij elke stap van toenemende integratie voor- en nadelen heeft. DBM is de beste keuze als de eerste

twee integratiestappen (integratie van ontwerp en bouw, en dan van onderhoud) meer voor- dan nadelen opleveren, maar de extra kosten van de derde stap (integratie van financiering) de extra baten overtreffen.

Welke mate van integratie tot de beste resultaten leidt, hangt af van de specifieke kenmerken van het project. Het Kenniscentrum beschikt over een instrument, de Meerwaardetoets, dat bij de afweging van de voor- en nadelen van de verschillende opties kan helpen.

7

DBM PRAKTISCH

WELKE GUNNINGSWIJZE?

Een DBM-opdracht behelst ontwerp, bouw en onderhoud. Eén van de voordelen van DBM is de ruimte die gecreëerd wordt voor het voorstellen van meer gevarieerde en creatieve oplossingen. Dit veronderstelt dat de aanbestedende overheid de offerten zowel op prijs als kwaliteit kan beoordelen.

De eenvoudige aanbesteding, waarin een opdracht enkel op basis van de laagste prijs gegund wordt, is bijgevolg niet geschikt voor een DBM-project. Voor de meeste projecten is de aangewezen gunningswijze de **offerteaanvraag**. Binnen deze gunningswijze is er een keuze tussen een **open** (of algemene) en een **beperkte** procedure. In een open procedure mogen alle kandidaat-opdrachtnemers die aan de in het bestek gespecificeerde selectie-eisen voldoen, een offerte indienen. In een beperkte procedure is een preselectiefase voorzien. Enkel de geselecteerde kandidaten worden uitgenodigd om een offerte in te dienen.

De invoering van een extra selectiestap verlengt de aanbestedingsprocedure. Niet-

temin is ze aanbevolen als de aanbestedende overheid verwacht dat anders een te groot aantal kandidaten een offerte zal indienen, met alle nadelige gevolgen van dien zoals: overmatige duplicering van ontwerp-kosten, grotere kosten voor de evaluatie en administratieve behandeling van de offerten, en een lagere motivatie van de kandidaten om voldoende inspanningen aan de offerte te besteden. De wetgeving bepaalt dat bij een beperkte procedure minimaal vijf kandidaten geselecteerd moeten worden, voor zover er voldoende kandidaten zijn die de minimale selectie-eisen nakomen. Vijf kandidaten volstaan in de meeste gevallen om een voldoende onderlinge concurrentie en gevarieerde offerten te verkrijgen. Het is dus meestal niet nodig om een groter dan het wettelijk minimaal vereiste aantal kandidaten te selecteren.

Een bijzondere vorm van de offerteaanvraag was tot voor kort de wedstrijdofferteaanvraag. Hierbij stelde de aanbestedende overheid een jury voor de beoordeling van de ontwerpen aan. Onder het regime van

de Overheidsopdrachtenwet van 15 juni 2006 is deze aanbestedingsvorm herdoopt als de 'werkenwedstrijd'.

Voor meer complexe opdrachten kan een beroep gedaan worden op de concurrentiedialoog of op de onderhandelingsprocedure. Het voordeel van deze procedures is dat ze meerdere fasen hebben (respectievelijk dialoog- en onderhandelingsronden). Er is dus gelegenheid om de door de kandidaten ingediende ontwerpen nog te verfijnen. De wetgeving legt strikte voorwaarden voor de toepassing van deze procedures op. De concurrentiedialoog is enkel toegelaten voor een "bijzonder ingewikkelde opdracht", en de onderhandelingsprocedure enkel voor (onder meer) werken "waarvan de aard of de onzekere omstandigheden verhinderen op voorhand een globale prijs vast te stellen".

De concurrentiedialoog en de onderhandelingsprocedure zijn beduidend complexer en nemen meer tijd in beslag dan de offerteaanvraag. Hun toepassing bij de aanbesteding van DBM-contracten is daarom in principe enkel zinvol als de mogelijkheid om ontwerpen te verfijnen van wezenlijk belang voor het project is of als er andere bijzondere redenen voorhanden zijn om een dergelijke procedure te gebruiken.

EEN GOED BESTEK IS HET HALVE WERK

In een DBM-project heeft de aanbestedende overheid geen directe invloed op het ontwerp van het te realiseren object,

want de opmaak van het ontwerp wordt toevertrouwd aan de opdrachtnemer die het object ook zal bouwen. Daarom is de opstelling van het bestek voor de aanbestedende overheid de meest cruciale fase van het DBM-project. In het bestek legt de aanbestedende overheid haar behoeften en wensen met betrekking tot het project vast. Op basis van deze neergeschreven wensen en behoeften zal de opdrachtnemer de infrastructuur of het gebouw ontwerpen, bouwen en onderhouden. De duidelijkheid en volledigheid van het bestek is de belangrijkste factor die bepaalt in welke mate en tegen welke prijs de aanbestedende overheid haar behoeften en wensen ingevuld zal zien. Het is dus meer dan de moeite waard om er voldoende aandacht aan te besteden.

Hieronder worden een aantal aandachtspunten bij de opstelling van het bestek belicht.

OUTPUTSPECIFICATIES

Het belangrijkste onderdeel van het bestek van een DBM-project zijn de outputspecificaties. Hierin beschrijft de overheid haar eisen en wensen met betrekking tot het te realiseren object. Die eisen moeten output- en functiegericht zijn. Dit wil zeggen dat de outputspecificaties beschrijven welke functies het object moet kunnen vervullen en met welke kwaliteitseisen, maar dat ze geen ontwerp mogen opleggen. Dat laatste is immers de verantwoordelijkheid van de opdrachtnemer. In het kort: de aanbestedende

overheid bepaalt 'wat' het object moet kunnen doen, de opdrachtnemer bepaalt 'hoe'.

De outputspecificaties van een DBM-project kunnen in twee delen opgesplitst worden:

- › de specificaties van het gebouw of infrastructuurwerk dat gerealiseerd moet worden;
- › de beschikbaarheidseisen waaraan het gebouw of infrastructuurwerk zich gedurende de contractperiode moet voldoen.

Het halen van de outputspecificaties moet evalueerbaar zijn. Ze vormen immers mede de basis voor de evaluatie van de offerten (offerten die niet aan de specificaties voldoen, worden uitgesloten), de betaling van de aannemingsprijs bij de oplevering (enkel een volledige betaling als aan alle specificaties voldaan is) en de betaling van de periodieke onderhoudsvergoeding (enkel een volledige betaling als aan alle beschikbaarheidseisen voldaan is).

Het opstellen van outputspecificaties is niet eenvoudig. Er zijn twee valkuilen. De eerste valkuil is het onvoldoende precies en volledig beschrijven van de specificaties. Het resultaat is dat de door de kandidaten aangeboden ontwerpen de verwachtingen van de aanbestedende overheid niet inlossen (of soms zelfs ongewenste oplossingen aangeboden worden). De tweede valkuil is daarentegen het te gedetailleerd omschrijven van de specificaties, waardoor er geen ruimte voor de creativiteit van de kandidaat-opdrachtnemers meer is, en één van de belangrijkste voordelen van DBM komt

te vervallen. Bovendien opent dit de deur voor claims voor meerwerken als tijdens de uitvoering de specificaties iets moeten wijzigen ten opzichte van wat in het bestek staat. Aanbestedende overheden kunnen bij het Kenniscentrum terecht voor advies en documentatie over de opstelling van outputspecificaties.

RANDVOORWAARDEN DUIDELIJK

De opdrachtnemer moet het project ontwerpen en bouwen voor de vaste prijs en volgens de termijn die hij in zijn offerte aangeboden heeft. Vervolgens moet hij het gerealiseerde gebouw of infrastructuurwerk tegen een vaste periodieke vergoeding tot aan het einde van de contractperiode in goede staat houden. De opdrachtnemer draagt dus de risico's van overschrijdingen van de bouwtermijn en van de bouw- en onderhoudskosten. Hij is bereid en zeer goed in staat om deze risico's te dragen en te beheersen op voorwaarde dat alle externe randvoorwaarden van het project duidelijk zijn. De aanbestedende overheid moet die duidelijkheid verschaffen voor de aanbesteding van het DBM-project van start gaat.

Twee eerder genoemde externe risico's zijn in dat verband bijzonder belangrijk: vergunningen en bodemcondities. De bouw- en milieuvergunningen moeten nog niet verkregen zijn, want de opdrachtnemer kan pas na de opstelling van zijn ontwerp deze vergunning aanvragen. Maar de aanbestedende overheid moet er wel voor zorgen

dat wat ze vraagt vergunbaar is. Dit houdt onder meer in dat het te realiseren object verenigbaar is met de in voege zijnde ruimtelijke structuur- en uitvoeringsplannen.

Als er vermoedens van kostenverhogende bodemcondities zijn (ongunstige bodem, vervuiling, aanwezigheid van archeologische resten) moet de aanbestedende overheid het nodige vooronderzoek verrichten en de resultaten daarvan in het bestek opnemen. Anders kan de opdrachtnemer geen goede prijs bepalen.

De randvoorwaarden worden op twee plaatsen in het bestek verwerkt. De dwingende randvoorwaarden worden bij de outputspecificaties gevoegd (verwoord in outputtermen, zoals "het gebouw moet aan de stedenbouwkundige voorschriften voldoen"). De overige gegevens worden ter kennisgeving in het informatiedossier opgenomen.

GUNNINGSCRITERIA

Naast de outputspecificaties zijn de gunningscriteria een belangrijk instrument waarmee de aanbestedende overheid haar wensen en behoeften aan de kandidaat-opdrachtnemers kenbaar maakt. De gunningscriteria bepalen hoe de offerten beoordeeld zullen worden. De kandidaat-opdrachtnemers zullen hun ontwerpen vormgeven om zo hoog mogelijk op de gunningscriteria te scoren. Op deze wijze stuurt de aanbestedende overheid de offerten, zodat ze zo volledig mogelijk op haar wensen en behoeften inspelen. De aanbestedende overheid heeft er dus alle

belang bij om de gunningscriteria zo duidelijk mogelijk te beschrijven.

Onderscheid tussen minimumeisen en gunningscriteria

Bij de definiëring van haar wensen en behoeften moet de aanbestedende overheid een onderscheid maken tussen minimumeisen en gunningscriteria. De minimumeisen zijn de eisen waaraan de offerte en het voorgestelde ontwerp in elk geval moeten voldoen. Offerten die niet aan de minimumeisen voldoen, zijn niet regelmatig en worden van de verdere beoordeling uitgesloten. De belangrijkste verzameling van minimumeisen zijn de outputspecificaties.

De gunningscriteria betreffen wensen en behoeften waarvan de wijze en mate van invulling in de offerten door de kandidaten zelf bepaald mogen worden. Ten eerste gaat het om bepaalde outputs waarbij de aanbestedende overheid ook in een meer dan minimale invulling geïnteresseerd is. De minimale eisen worden dan in de outputspecificaties gedefinieerd, en de output boven de minimale eisen vormen een gunningscriterium. Voor andere wensen en behoeften is het moeilijk om een minimaal niveau van invulling vast te leggen. Deze wensen en behoeften moeten door middel van gunningscriteria meegenomen worden.

Bij het vastleggen van de minimale eisen en de gunningscriteria moeten de volgende punten in acht genomen worden.

- › Leg de minimumeisen op een realistisch niveau. Anders bestaat het risico dat geen

of slechts één inschrijver een regelmatige offerte indient, heeft de aanbestedende overheid geen keuzemogelijkheden en speelt de concurrentie onvoldoende.

- › Overdrijf niet met het aantal gunningscriteria. Leg zoveel mogelijk eisen in de outputspecificaties vast en reserveer de gunningscriteria voor de aspecten waarvoor extra kwaliteit nagestreefd wordt.
- › Beschrijf de gunningscriteria in specifieke en evalueerbare termen. Dit betekent niet dat de criteria altijd kwantitatief meetbaar moeten zijn. Maar hun definitie moet voldoende specifiek zijn zodat de kandidaat-opdrachtnemers duidelijk weten hoe de criteria beoordeeld zullen worden, en welke aspecten daarbij bekeken zullen worden. Dit is niet enkel belangrijk voor de juridische correctheid van de aanbestedingsprocedure, maar ook om te bereiken dat de offerten aan de wensen en behoeften van de aanbestedende overheid beantwoorden.

Afweging tussen prijs en kwaliteit

De offerten worden beoordeeld op prijs en kwaliteit. Het relatieve gewicht dat bij de beoordeling aan het prijs criterium enerzijds en de kwaliteitscriteria anderzijds toegekend wordt, zal de offerten sturen. Als de prijs een groot gewicht in de beoordeling heeft, zullen de kandidaat-opdrachtnemers kostenefficiënte ontwerpen aanbieden die juist aan de minimale eisen voldoen. Als de kwaliteitscriteria een groter gewicht hebben, zal zich dat vertalen in duurdere ont-

werpen met meer aandacht voor de kwaliteitsaspecten die door de kwaliteitscriteria gemeten worden.

Niet alleen de gewichten hebben een impact op de afweging tussen prijs en kwaliteit, maar ook de wiskundige vorm van de formule die gehanteerd wordt om de ingediende prijzen te vertalen in punten, die vervolgens bij de kwaliteitspunten opgeteld worden om de totale score van de offerte te berekenen. Het is aanbevolen dat de aanbestedende overheid bij de opstelling van het bestek enkele simulaties van de door haar gekozen formule uitvoert om te verifiëren dat de gewichten van prijs- en kwaliteitscriteria evenwichtig gekozen zijn. De impliciete waarde van een kwaliteitspunt in euro moet ongeveer gelijk zijn aan de extra prijs die de aanbestedende overheid voor de extra kwaliteit wil betalen.

ONTWERPVERGOEDING

De relatief hoge kosten voor het opstellen van een offerte voor een DBM-project hebben twee gevolgen. Ten eerste hebben ze een ontradend effect op kandidaat-opdrachtnemers om aan de aanbestedingsprocedure deel te nemen. Daardoor zijn er mogelijk te weinig inschrijvers om voldoende onderlinge concurrentie en gevarieerde offerten te verkrijgen. Ten tweede trachten de inschrijvers de offertekosten zo veel mogelijk te beperken. Dit vertaalt zich in de kwaliteit en de mate van uitwerking van de ingediende ontwerpen. De onderlinge concurrentie stelt wel grenzen aan de bespa-

ringen die kandidaten zich op het ontwerp kunnen veroorloven zonder hun winstkanalen te hypothekeren. De sterkte van dit tweede effect is dus nauw gerelateerd aan het eerste effect.

Om de kandidaat-opdrachtnemers te stimuleren om deel te nemen en een kwaliteitsvol ontwerp op te maken, kan een ontwerpvergoeding voorzien worden. Dit houdt in dat de aanbestedende overheid een vergoeding betaalt aan kandidaten die een geldige offerte ingediend hebben, maar de opdracht niet gewonnen hebben.

De betaling van een ontwerpvergoeding verhoogt de directe kosten van de aanbestedingsprocedure voor de overheid. Ze moet enkel voorzien worden als de aanbestedende overheid een groot belang hecht aan de ontwerpcreativiteit, of vermoedt dat er anders te weinig kandidaten aan de aanbestedingsprocedure zullen deelnemen. Dergelijk vermoeden kan gebaseerd zijn op signalen uit de markt of op de kenmerken van het project (bijvoorbeeld een complex project dat relatief veel ontwerpwerk in verhouding tot de waarde van de opdracht vraagt).⁵

5 In Nederland beslisten aanbestedende overheden om ontwerpvergoedingen te voorzien nadat bleek dat bij de aanbesteding van PPS-projecten steeds ongeveer dezelfde, vrij beperkte groep van ondernemingen een offerte indienden. Men vond dat de concurrentiedruk en de keuzemogelijkheden onvoldoende groot waren. De invoering van ontwerpvergoedingen heeft inderdaad de belangstelling van inschrijvers voor PPS-projecten gevoelig vergroot. In Vlaanderen wordt op dit moment voor de meeste projecten nog geen gebrek aan belangstelling van inschrijvers ervaren.

De ontwerpvergoeding moet niet noodzakelijk alle ontwerpkosten van de inschrijvers dekken. Voor inschrijvers vormen out-of-pocketkosten (bijvoorbeeld het ereloon van externe architecten) een veel grotere belemmering dan interne personeelskosten. De hoogte van ontwerpvergoeding kan in functie van het vermoedelijke bedrag van deze out-of-pocketkosten bepaald worden.

Het aantal kandidaten waaraan een ontwerpvergoeding betaald wordt, moet ook beperkt worden. Dat kan door het hantieren van een beperkte procedure (waarin het aantal kandidaten dat een offerte mag indienen, gelimiteerd is), of door in het bestek te bepalen dat enkel de drie tot vijf best gerangschikte offerten (na de winnaar) een ontwerpvergoeding zullen ontvangen. Ontwerpen die niet aan de minimale kwaliteitseisen voldoen, moeten in ieder geval van een vergoeding uitgesloten worden.

BETALINGSMECHANISME

Het betalingsmechanisme is het instrument waarmee de opdrachtnemer aangespoord wordt om het project tijdig en conform de specificaties uit te voeren.

In geval van een DBM-project bestaat de vergoeding van de opdrachtnemer uit twee onderdelen: een uitvoeringsprijs voor het ontwerp en de realisatie van het gebouw of de infrastructuur, en een periodieke onderhoudsvergoeding.

Gedurende de onderhoudsfase is per periode (maand, kwartaal of jaar) een onderhoudsvergoeding verschuldigd. In elke

periode wordt de vergoeding enkel volledig betaald als aan alle onderhoudspecificaties voldaan is. Bij gebreken worden er kortingen toegepast.

LENGTE VAN DE ONDERHOUDSPERIODE

De lengte van de onderhoudsperiode moet afgestemd worden op de beoogde synergievoordelen tussen ontwerp en bouw enerzijds en onderhoud anderzijds.

Als er naar een minimalisering van de levenscycluskosten gestreefd wordt, moet de contractperiode een voldoende groot deel van de economische levensduur van het project bestrijken. Als de contractperiode te kort is, zullen, net als bij een klassiek of een DBf-project, de kandidaat-opdrachtnemers zich vooral op het minimaliseren van de ontwerp- en bouwkosten richten, zonder met de kosten van het onderhoud op langere termijn rekening te houden. Om de opdrachtnemer tot een correcte langetermijn-optimalisatie aan te zetten moet de looptijd van het contract minstens één uitvoering van groot onderhoud inhouden.

Als de onderhoudsperiode vooral dient om verborgen gebreken aan het licht te brengen en de herstelplicht daarvan bij de opdrachtnemer te plaatsen, volstaat een kortere onderhoudsperiode.

SCOPE VAN DE ONDERHOUDSCOMPONENT

Het pakket van onderhoudswerkzaamheden dat in de DBM-overeenkomst aan de

opdrachtnemer toevertrouwd wordt, moet een logisch geheel vormen. Anders ontstaan er afstemmingsproblemen ten gevolge van een gefragmenteerd onderhoud. Als het groot onderhoud bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid van de aanbestedende overheid blijft, dan zal het kleine onderhoud door de private opdrachtnemer waarschijnlijk onder de maat blijven. Immers, als door nalatig klein onderhoud er vroeger grote vervangingsinvesteringen nodig zijn, dan zijn die toch voor rekening van de aanbestedende overheid.

RISICOANALYSE EN -VERDELING

In het DBM-contract wordt de risicoverdeling tussen de aanbestedende overheid en de opdrachtnemer vastgelegd. Het is eigen aan een DBM-project dat de opdrachtnemer bijna alle ontwerp- en bouwrisico's op zich neemt en zo goed mogelijk beheert. Belangrijke risico's die buiten elke controle van de opdrachtnemer vallen, kunnen echter best bij de aanbestedende overheid blijven. Anders zal de opdrachtnemer hiervoor een dure risicomarge aanrekenen.

Als onderdeel van de voorbereiding van de aanbesteding moet de aanbestedende overheid de risico's van het project in kaart brengen, met bijzondere aandacht voor de risico's die deels of geheel buiten de controle van de opdrachtnemer vallen. De voorbeelden van een complexe vergunningenproblematiek of de aanwezigheid van bodemrisico's zijn al eerder genoemd.

Bij dergelijke belangrijke risico's moet de aanbestedende overheid bepalen hoe ze hiermee zal omgaan. Zoals al eerder besproken zijn er verschillende mogelijkheden: het ondernemen van acties om de risico's te verkleinen of op te lossen (bijvoorbeeld het uitvoeren van bodemonderzoek); het opnemen van bepalingen in het DBM-contract die regelen welke partij de gevolgen van de risico's moet dragen als ze zich voordoen; of DBM verlaten en terugrijpen naar een klassieke aparte aanbesteding en uitvoering van ontwerp en bouw.

ROL VAN DE ARCHITECT

In een DBM-project staat de opdrachtnemer in voor het ontwerp van het te realiseren ge-

bouw of infrastructuurwerk. Het feit dat in de wet van 20 februari 1939 een onverenigbaarheid is opgenomen tussen aannemer en architect staat zoiets niet in de weg.

Wel is op dit punt steeds voorzichtigheid geboden bij het opstellen van het bestek aan overheidszijde en bij het structureren van de samenwerking aan private zijde. Zo is de architect die bijvoorbeeld met een bouwpromotor samenwerkt uiteraard niet ontslagen van de verplichting om zijn taken in onafhankelijkheid uit te voeren.

Daarenboven kan de aanbestedende overheid desgewenst haar eigen raadgevende architect aanstellen. Deze kan helpen bij of instaan voor het opstellen van de output-specificaties, het evalueren van de offerten en het opvolgen van de werken.

COLOFON

- › Titel: DBM
- › Inhoud en redactie: RebelGroup Advisory Belgium nv – Lange Lozanastraat 112 – 2018 Antwerpen / www.rebelgroup.com
- › Grafisch concept, illustraties en vormgeving: Jansen en Janssen cvba – Muinklaan 6 – 9000 Gent / www.jaja.be
- › Verantwoordelijke eindredactie en uitgever: Steven Van Garsse, manager Kenniscentrum PPS
- › Stafdienst van de Vlaamse Regering – Departement Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid – Vlaams Kenniscentrum PPS
Koolstraat 35 – 1ste verdieping – 1000 Brussel
- › Tel. 02 553 29 39 – fax 02 553 28 09 – e-mail: pps@vlaanderen.be
- › Depotnummer: depotnummer D/2013/3241/258

www.vlaanderen.be/pps