

DBF

DESIGN

BUILD

FINANCE

INHOUD

1	Wat is publiek-private samenwerking?	3
2	Wat is DBF?	4
3	Voordelen van DBf	7
4	Nadelen van DBf	9
5	Extra voor- en nadelen van DBF	12
6	Afweging van voor- en nadelen	15
7	DBf/DBF praktisch	18
8	Voorbeeld van DBf-project	26

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 DBF?

Deze brochure gaat over DBF. DBF staat voor Design, Build en Finance. Hoewel het niet altijd zo wordt gezien is DBF in feite een vorm van PPS. In een DBF-project worden het ontwerp, de bouw en de financiering van een infrastructuurwerk of een gebouw in één enkel contract aanbesteed en toevertrouwd aan een marktpartij of een consortium van marktpartijen.

DBF 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 projectfazen. 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-con-

tractvormen 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).

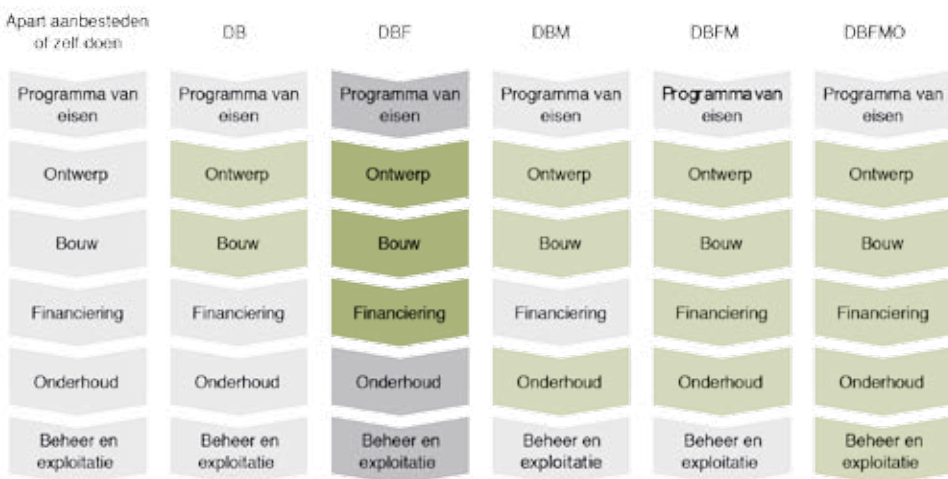
DBF ligt tussen deze uitersten in. Er zijn eigenlijk twee types van DBF: met een korte of een lange financieringsperiode. Bij een DBF-project met korte financieringsperiode betaalt de aanbestedende overheid de infrastructuur of het gebouw volledig of bijna volledig bij de oplevering. Het is mogelijk dat het contract voorziet om een klein deel van de aannemingsom één of twee jaar later te betalen op voorwaarde dat alle tekortkomingen bij de oplevering of die sindsdien vastgesteld zijn, verholpen zijn. De private opdrachtnemer moet de investeringskosten dus enkel gedurende de bouwperiode prefinancieren (en voor

een klein deel mogelijk een paar jaar langer). In geval van een DBF met lange financieringsperiode worden de betalingen net als bij een DBFM(O)-project over een lange periode gespreid.

Om beide types duidelijker van elkaar te onderscheiden, zullen we voortaan DBF

met een korte financieringsperiode met de letters 'DBf' aanduiden (dus 'DBF' met een kleine 'f').

In de volgende tabel worden de klassieke aanpak (aparte aanbesteding en uitvoering van de opeenvolgende projectfazen) en DBf/DBF bondig met elkaar vergeleken.



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

PROJECTFASE	KLASSIEKE AANPAK: APART AANBESTEDEN OF ZELF DOEN	DBf / DBF
PROGRAMMA VAN EISEN (PVE)	De aanbestedende overheid stelt het PvE op (eventueel met bijstand van een extern studie bureau).	Het PvE wordt opgesteld maar met gebruik 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 en de realisatie 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 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).	DBf: de opdrachtnemer prefinanciert de investeringskosten gedurende de bouwperiode. Bij beschikbaarheid zal een eerste betaling gebeuren. Het saldo volgt kort daarna. DBF: de opdrachtnemer financiert de investeringskosten gedurende de looptijd van de DBF-overeenkomst (typisch 10-20 jaar).
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 DBf

DBf kan men vergelijken met een sleutel-op-de-deurformule. 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. Dat heeft nogal wat voordelen.

ONTZORGING

De aanbestedende overheid wordt bevrijd van het management van het bouwproces, 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 en bouw, voor de coördinatie van verschillende aannemers en onderaannemers en voor de oplossing van alle praktische problemen die er tijdens de bouw optreden.

KORTERE AANBESTEDINGSPROCEDURE

Door ontwerp en bouw tegelijkertijd aan te

besteden wordt er tijd bespaard. De aanbesteding van een DBf-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 en bouw is de totale doorlooptijd meestal toch korter.

CREATIEVE OPLOSSINGEN

In een DBf-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 vervolgens hoe het te realiseren object er daadwerkelijk uit gaat zien, 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.

OPTIMALISATIE VAN ONTWERP EN BOUW

Door de integratie van ontwerp en bouw kunnen de kandidaat-opdrachtnemers zoeken naar mogelijkheden voor de optimalisatie van ontwerp en bouw met als doel om de totale ontwerp- en bouwkosten te minimaliseren. Bijvoorbeeld: het besteden van meer tijd aan het ontwerpwerk resulteert vaak in een meer doordacht ontwerp dat tegen lagere kosten gebouwd kan worden. In de klassieke werkwijze zijn ontwerp en bouw gescheiden. Daardoor hebben ontwerper en bouwer zowel minder motivatie als minder mogelijkheden om voluit dergelijke optimalisaties te benutten.

VASTE PRIJS

Het DBf-contract bepaalt een vaste prijs voor de realisatie van de infrastructuur of het gebouw. 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 tijdens het bouwproces de risico's en de kosten te beheersen. De aanbestedende overheid heeft op voorhand een veel grotere zekerheid over de prijs die ze zal moeten betalen. Ook zijn er veel minder discussies over verrekeningen.

OPLEVERING OP TIJD EN IN ORDE

De aanbestedende overheid betaalt slechts bij of na de oplevering van de infrastructuur of het gebouw. De betaling is bovendien gekoppeld aan de mate waarin voldaan is aan de in het contract bepaalde specificaties en kwaliteitseisen. Daardoor betaalt de overheid enkel voor daadwerkelijk geleverd werk en geleverde kwaliteit, en is de opdrachtnemer bijzonder sterk gemotiveerd om de infrastructuur of het gebouw op tijd en conform de specificaties op te leveren.

4

NADELEN VAN DBf

DBf heeft behalve voordelen ook een aantal nadelen.

MINDER DIRECTE CONTROLE EN FLEXIBILITEIT

Bij de aanbesteding kan de aanbestedende overheid tussen de ontwerpen van de kandidaat- opdrachtnemers kiezen. Eenmaal de opdrachtnemer geselecteerd is, ligt het ontwerp echter vast. Kleine, niet ingrijpende aanpassingen kunnen nog uitgevoerd worden, maar fundamentele veranderingen zijn niet meer mogelijk, tenzij in uitzonderlijke gevallen die in de DBf-overeenkomst strikt omschreven zijn. In vergelijking met een klassieke aparte aanbesteding van ontwerp en bouw beschikt de aanbestedende overheid in een DBf-project dus over minder directe controle over het ontwerp, 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 DBf op vlak van ontzorging, creativiteit en optimalisatie van ontwerp en bouw. Maar in vele pro-

jecten zijn directe controle en flexibiliteit niet nodig, zodat het gebrek eraan geen nadeel is. Als bij de aanvang van de aanbesteding van het DBf-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 DBf 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 DBf afgezien worden.

HOGERE FINANCIERINGSKOSTEN

De opdrachtnemer wordt bij DBf slechts bij

of na oplevering van de infrastructuur of het gebouw betaald. Een klein deel van de aannemingsom wordt mogelijk nog één of twee jaar later betaald, om een periode voor het vaststellen en remediëren van eventuele tekortkomingen te voorzien. De opdrachtnemer moet dus de ontwerp- en bouwkosten voorfinancieren. De interest op deze voorfinanciering moet terugverdiend worden en verhoogt de kostprijs van het project. Maar de voorfinanciering heeft meestal slechts een korte duur (één tot twee jaar, en voor een klein deel mogelijk nog een paar jaar langer), zodat de financieringskosten beperkt blijven.

In geval van grote projecten met een hoog investeringsbedrag en lange bouwtijd kan de aanbestedende overheid overwegen om een deel van de prijs eerder dan de oplevering te betalen. De opdrachtnemer moet dan minder voorfinancieren. De keerzijde is dat de aanbestedende overheid meer moet voorfinancieren. Maar omdat de aanbestedende overheid meestal een lagere interest moet betalen dan de private opdrachtnemer is er toch een besparing.

Als een deel van de prijs voor de oplevering betaald wordt, moeten de tussentijdse betalingen gekoppeld worden aan mijlpalen, waarop een duidelijk afgebakende fase van de werken in overeenstemming met de kwaliteitseisen afgerond is. Zo niet wordt een van de voordelen van DBf, namelijk het feit dat er enkel voor daadwerkelijk geleverde kwaliteit betaald wordt, ondergraven.

HOGERE OFFERTEKOSTEN

De kosten van het opstellen van een offerte voor een DBf/F-project zijn beduidend hoger dan bij voor een opdracht die enkel op de aanneming van werken slaat. De inschrijvers moeten als onderdeel van hun offerte al een (voor)ontwerp van het te realiseren gebouw of infrastructuurwerk opmaken. Die ontwerpen moeten nog in niet volledig 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 aannemingsprijs 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 vaak minder inschrijvers wat een impact heeft op de onderlinge concurrentie en het verkrijgen van gevarieerde offerten.

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 offerten te verkrijgen, terwijl elke kandidaat toch een behoorlijke winstkans heeft en bereid is om in

de opstelling van een kwaliteitsvolle offerte te investeren.

GEEN OPTIMALISATIE VAN ONDERHOUD EN LEVENSICYCLUSKOSTEN

Onderhoud valt buiten de scope van een DBf-project. De kandidaat-opdrachtnemers hebben daardoor geen prikkel om te zoeken naar synergievoordelen tussen ontwerp en bouw enerzijds en onderhoud en beheer anderzijds die de levenscycluskosten van het gebouw of infrastructuurwerk kunnen verlagen (bijvoorbeeld vormgeving en materiaalkeuze

in functie van onderhoudsgemak). Dergelijke synergievoordelen worden enkel benut in de mate dat de aanbestedende overheid ze zelf bedenkt en in het bestek oplegt.

Dit nadeel van DBf bestaat enkel ten opzichte van contractvormen waarin onderhoud (en eventueel beheer en exploitatie) wel opgenomen zijn, zoals DBM en DBFM(O). Het is geen nadeel ten opzichte van een klassieke gescheiden aanbesteding van ontwerp, bouw en onderhoud. De opdrachtnemers van deze aparte opdrachten hebben net zomin als bij DBf een motivatie om synergievoordelen na te streven.

5

EXTRA VOOR- EN NADELEN VAN DBF

Ter herinnering: in een DBf-project met korte financieringsperiode wordt de opdrachtnemer bij de oplevering van het gebouw of de infrastructuur volledig betaald. De opdrachtnemer moet het project dus enkel gedurende de bouwperiode financieren. In een DBF-project met lange financieringsperiode betaalt de aanbestedende overheid de opdrachtnemer in vaste periodieke schijven (maandelijks, trimestrieel of jaarlijks naargelang de contractuele bepalingen) gespreid over een lange periode. De afbetalingsperiode begint vanaf de oplevering van het gebouw of de infrastructuur. De lengte van de afbetalingsperiode wordt meestal afgestemd op de afschrijvingsperiode van het project, en bedraagt dus gewoonlijk 15-20 jaar. De opdrachtnemer financiert het project gedurende deze periode.

Terwijl DBf met een sleutel-op-de-deur-formule vergeleken kan worden, lijkt DBF op een koop op afbetaling.

Alle voor- en nadelen van DBf die eerder beschreven zijn, gelden ook voor DBF. Daar-

enboven heeft DBF ten opzichte van DBf een paar extra voor- en nadelen.

ALTERNATIEVE FINANCIERINGS-MOGELIJKHEDEN

Financiering in het kader van een DBF-contract biedt aan de aanbestedende overheid een extra financieringsoptie bovenop de klassieke vormen van financiering van openbare investeringsprojecten (d.w.z. eigen middelen, investeringskredieten verstrekt door banken of uitgifte van overheidsobligaties).

Deze extra optie heeft wel een prijskaartje. Financiering in het kader van een DBF-contract is bijna altijd duurder dan de klassieke financieringsvormen (zie verder).

VERMIJDEN VAN VOOR-FINANCIERING VAN BTW

Als het DBF-contract aan de voorwaarden van onroerende leasing in de BTW-wetgeving voldoet¹ en als dusdanig gestructureerd wordt, wordt de betaling van de BTW over de duur van het contract gespreid.

Deze mogelijkheid is enkel beschikbaar voor aanbestedende overheden die belastingplichtige voor de BTW zijn, en die de betaalde BTW op het voor hen gebouwde onroerende goed toch al kunnen recupereren (ongeacht de gekozen financieringswijze). Toch kan er een beperkt voordeel zijn. Als de aanbestedende overheid zelf een financiering afsluit (zoals bij DBF-projecten of bij een

klassieke overheidsopdracht voor de uitvoering van werken), moet ze bij de oplevering de BTW betalen, terwijl de recuperatie ervan enkele maanden op zich kan laten wachten. Ze moet dus de BTW een paar maanden voorfinancieren. Bij een onroerende leasing wordt deze voorfinanciering vermeden, of minstens in de tijd uitgesmeerd.²

HOGERE FINANCIERINGSKOSTEN

Financiering door de opdrachtnemer in het kader van een DBF-contract is minstens

1 De voorwaarden zijn vastgelegd in artikel 1 van het Koninklijk Besluit nr. 30 van 29 december 1992; gewijzigd door het Koninklijk Besluit van 10 januari 2005. Samengevat betreft het de volgende voorwaarden: (1) De onroerende goederen moeten volgens de specifieke aanwijzingen van de toekomstige leasingnemer (d.w.z. van de aanbestedende overheid) opgericht worden. (2) De leasingnemer moet belastingplichtige voor de BTW zijn. (3) Het leasingcontract is niet opzegbaar. (4) De eigendom van het goed wordt niet aan de leasingnemer overgedragen. (5) De leasingnemer heeft een aankoopoptie aan het einde van de overeenkomst. (6) De betaalde leasingvergoedingen (kapitaal- en interestcomponenten) moeten het de leasinggever mogelijk maken om binnen een periode van ten hoogste 15 jaar de hoofdsom van het geïnvesteerde kapitaal weer samen te stellen (met uitzondering van de eventuele uitgaven voor de aankoop van gronden). Deze laatste voorwaarde is ingevoerd om misbruik tegen te gaan (zie ook volgende voetnoot).

2 Voor de volledigheid moet vermeld worden dat het toch mogelijk is om met onroerende leasing de BTW-kosten te verlagen, namelijk door een deel van de aannemingsom in een aankoopoptie op te nemen. Bij het lichten van de optie valt het gebouw onder het registratiestelsel, maar aanbestedende overheden zijn vaak vrijgesteld van het betalen van registratierechten. Om misbruik tegen te gaan heeft de wetgever de toepasbaarheid van deze mogelijkheid echter sterk ingeperkt. Daardoor is het voordeel klein, en wordt het meestal door de hogere financieringskosten van een onroerende leasing gecompenseerd.

even duur en meestal beduidend duurder dan financiering door middel van klassieke bankleningen die de aanbestedende overheid rechtstreeks afsluit. De grotere complexiteit van een DBF-financiering en het extra risico dat de financier ten aanzien van de opdrachtnemer loopt, vertalen zich in een hogere interestvoet.³

In het geval van een DBF-project zijn de meerkosten wegens de korte financieringsduur beperkt. De prefinanciering gedurende de bouwperiode door de opdrachtnemer is bovendien noodzakelijk om één van de belangrijke efficiëntievoordelen van DBF te verkrijgen. Namelijk het feit dat de aanbestedende overheid enkel voor daadwerkelijk geleverde kwaliteit betaalt, waardoor de opdrachtnemer extra geprikkeld is om de infrastructuur of het gebouw tijdig en conform de gevraagde specificaties op te leveren.

Bij DBF zijn de meerkosten wegens de lange financieringsperiode veel groter. Tegenover deze hogere financieringskosten

staan geen wezenlijke extra efficiëntievoordelen ten opzichte van diegene die DBF al oplevert. Bovendien is de financiering door de private opdrachtnemer niet ESR-neutraal.⁴ Dit betekent dat de investeringskosten van een DBF-project meteen volledig in het jaarlijks begrotingsresultaat en in de schuld van de aanbestedende overheid opgenomen moeten worden, ook al worden ze privaat gefinancierd. Een DBF-project onderscheidt zich op dat vlak niet van een DBF-project of van een klassieke overheidsopdracht gefinancierd met eigen middelen, een banklening of een obligatielening.⁵

GEBREK AAN CONCURRENTIE

De kandidaat-opdrachtnemers moeten over een voldoende sterke financiële draagkracht beschikken om een langdurige financiering tegen aanvaardbare voorwaarden te kunnen aanbieden. Daardoor kan er minder concurrentie zijn en kan er minder variatie zijn in de offertes.

3 Dit is zelfs het geval bij aanbestedende overheden die een grote schuldenlast hebben, en daardoor al een relatief hoge interestvoet moeten betalen. Uiteindelijk wordt het DBF-project afbetaald door de aanbestedende overheid. De kredietwaardigheid van het DBF-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.

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.

5 Een DBF-project is op deze punten wezenlijk verschillend van een DBFM-project, waarin ook het onderhoud in het contract inbegrepen is. In een DBF-project eindigt de uitvoering van de opdracht bij de oplevering van de infrastructuur of het gebouw. Vanaf dan heeft de opdrachtnemer geen verantwoordelijkheden meer (behalve de gewone wettelijke aansprakelijkheid). In een DBFM-project blijft de opdrachtnemer echter gedurende een lange periode verantwoordelijk voor het in goede staat houden van het gebouwde object. Een langdurige private financiering geeft dan de financiële prikkel aan de opdrachtnemer om gedurende de volledige contractperiode de gevraagde specificaties en kwaliteitseisen na te leven (en niet enkel tot de oplevering). Ook zijn DBFM-projecten, mits aan bepaalde voorwaarden voldaan is, wel ESR-neutraal.

6

AFWEGING VAN VOOR- EN NADELEN

WANNEER KIEZEN VOOR DBF?

Uit de voorgaande presentatie van voor- en nadelen blijkt dat DBf vaak een goed idee is. In vergelijking met een klassieke, aparte aanbesteding en uitvoering van ontwerp en bouw biedt een DBf-contract met kortlopende financiering in de meeste projecten vele voordelen voor de aanbestedende overheid (ontzorging, kortere doorlooptijd, meer creatieve en efficiënte oplossingen, oplevering binnen termijn en voor een vaste prijs), terwijl daar geen significante nadelen tegenover staan. Of de aanbestedende overheid kan de eventuele nadelen (hogere financierings- en offertekosten) door middel van gepaste bepalingen in het bestek beheersen.

Voor sommige projecten is de keuze voor DBf minder evident. Het gaat vooral om projecten waarin de aanbestedende overheid een behoefte aan directe controle en flexibiliteit heeft. Daarvoor kunnen er twee redenen zijn.

Een eerste reden is dat de noden en wensen van de aanbestedende overheid met

betrekking tot het te realiseren gebouw of infrastructuurwerk onvoldoende duidelijk zijn om in stabiele outputspecificaties vast te leggen. Er is dan een significante kans dat de outputspecificaties nog ingrijpend zullen veranderen. In een DBf-project is het moeilijk om dergelijke wijzigingen na de start van de aanbestedingsprocedure en de publicatie van het bestek nog door te voeren.

Een tweede reden is dat de externe randvoorwaarden van het project nog onvoldoende zeker zijn. Deze onzekerheden kunnen leiden tot de noodzaak om tijdens de uitvoering van het project ingrijpende aanpassingen op vlak van ontwerp en bouwmethoden door te voeren met gevolgen voor de kostprijs en de tijdsplanning. Twee voorbeelden dringen zich op: de aanwezigheid van vergunningsrisico's en van bodemrisico's. De gevolgen van deze en soortgelijke risico's in DBf-projecten worden in de onderstaande kadertekst besproken.

In al deze en soortgelijke gevallen moet de aanbestedende overheid kiezen tussen toch met DBf door te gaan en de nadelen daarvan

VERGUNNINGSRISICO'S EN BODEMRISICO'S IN DBF-PROJECTEN

In een klassieke aparte uitvoering van ontwerp en bouw wordt de aanbestedingsprocedure voor de selectie van een aannemer voor de uitvoering van de werken pas gestart nadat voor het ontwerp een bouwvergunning verkregen is. In een DBf-project is de opdrachtnemer vaak verantwoordelijk voor het aanvragen en verkrijgen van een bouwvergunning voor het ontwerp dat hij in zijn offerte voorgesteld heeft en op basis waarvan hij de opdracht gewonnen heeft. Er is dus een risico dat de bouwvergunning geweigerd wordt en het ontwerp aangepast moet worden.

In principe ligt het vergunningsrisico bij de opdrachtnemer. Als de vergunning geweigerd wordt, moet de opdrachtnemer op eigen kosten het ontwerp aanpassen om het vergunbaar te maken, zonder daarbij van de contractueel opgelegde specificaties en kwaliteitseisen af te wijken. De opdrachtnemer moet ook de eventuele meerkosten van de bouw dragen, evenals de contractueel bepaalde boetes voor een laat-tijdige oplevering.

Opdrachtnemers zijn zeer goed in staat om dat vergunningsrisico op zich te nemen en optimaal te beheersen op voorwaarde dat de eisen waaraan een ontwerp moet voldoen om een vergunning te verkrijgen duidelijk zijn. Dit houdt onder meer in dat het te bouwen object ondubbelzinnig verenigbaar is met de in voege zijnde ruimtelijke structuur- en uitvoeringsplannen.

Als aan deze voorwaarde niet voldaan is, ligt het vergunningsrisico in grote mate buiten de controle van de opdrachtnemer. Er zijn dan drie opties. De eerste optie is dat het DBf-contract

bepaalt dat de opdrachtnemer het vergunningsrisico toch volledig moet dragen. De opdrachtnemer zal slechts bereid zijn om dit in grote mate onbeheersbare risico op zich te nemen mits de bijtelling van een hoge risicomarge in zijn prijs, waardoor het project voor de aanbestedende overheid duur wordt.

Een tweede optie is dat de aanbestedende overheid een deel van het vergunningsrisico terugneemt. Ze zal dan in bepaalde, in het contract omschreven gevallen toch de meerkosten van ontwerp en bouw vergoeden, en een vertraging van de oplevering aanvaarden. Het gevolg is echter dat de voordelen van DBf ondergraven worden. Het contract wordt complexer. Er is minder zekerheid over de uiteindelijke prijs en de kans op discussies over verrekeningen neemt terug toe.

Ten slotte kan men teruggrijpen naar een klassieke aparte aanbesteding en uitvoering van ontwerp en bouw. Als de vergunningsproblematiek te complex en onvoorspelbaar is, is dit de enige werkbare oplossing.

Een zeer gelijkaardige situatie doet zich bij bodemrisico's voor. De opdrachtnemer moet de infrastructuur of het gebouw voor een vaste prijs bouwen en draagt dus het kostenrisico. Opdrachtnemers zijn zeer goed in staat om het kostenrisico op zich te nemen en optimaal te beheersen op voorwaarde dat de fysieke randvoorwaarden, waaronder de bodemcondities, op het moment van de aanbesteding goed gekend zijn. Als aan deze voorwaarde echter niet voldaan is, moet weer tussen één van de drie hierboven beschreven opties gekozen worden.

te beheersen en te aanvaarden, of terug te grijpen naar een klassieke gescheiden aanbesteding van ontwerp en bouw. Soms ligt de beste keuze meteen voor de hand. In andere gevallen vereist ze een meer diepgaande vergelijking van de voor- en nadelen van beide opties. Het Kenniscentrum beschikt over een instrument, de Meerwaardetoets, dat bij deze vergelijking kan helpen.

WANNEER KIEZEN VOOR DBF?

DBF (met lange financieringsperiode en in de tijd gespreide betaling) is slechts in uitzonderlijke situaties aangewezen. Er zijn twee gevallen waarin DBF overwogen kan worden. Ten eerste wanneer er redenen zijn om aan te nemen dat de nadelen van DBF (hogere financieringskosten en mogelijks beperktere concurrentie) zich niet of slechts in geringe mate zullen voordoen. In dat geval worden de nadelen mogelijk gecompenseerd door de beperkte voordelen op gebied van ontzorging (de aanbestedende overheid moet zelf geen financiering aantrekken) en voorfinanciering van BTW. Ten tweede wanneer het project maatschappelijk zeer belangrijk is en er geen rechtstreekse financie-

ring gevonden kan worden. In dat geval zijn de hogere financieringskosten van DBF de noodzakelijke prijs die betaald moet worden om het project toch te kunnen uitvoeren.

ANDERE OPTIES

Er zijn nog andere aanbestedingsvormen dan de klassieke gescheiden aanbesteding van ontwerp en bouw, DBf en DBF. In sommige projecten kan het voordelig zijn om nog verder dan DBf/DBF te gaan, en ook onderhoud (Maintenance) in de opdracht te integreren. Hierdoor kunnen synergievoordelen tussen ontwerp, bouw en onderhoud benut worden, en heeft de opdrachtnemer een prikkel om te streven naar een minimalisering van de kosten over de gehele levenscyclus van het gebouw of infrastructuurwerk.

Voor de integratie van ontwerp, bouw en onderhoud zijn er twee mogelijkheden: zonder financiering op lange termijn (DBM) of met financiering op lange termijn (DBFM). Over beide contracttypes heeft het Kenniscentrum aparte publicaties uitgegeven. Bij de afweging tussen al deze contractvormen is de Meerwaardetoets eveneens van dienst.

7

DBf/DBF PRAKTISCH

WELKE GUNNINGSWIJZE?

Een DBf-opdracht behelst ontwerp en bouw en financiering tijdens de bouw. Eén van de voordelen van DBf is de ruimte die gecreëerd wordt voor het voorstellen van meer gevarieerde en creatieve, maar terzelfdertijd geïntegreerde 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 DBf-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. Niettemin 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 ontwerpkosten, 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 aan-

besteding van DBf-contracten is daarom in principe enkel zinvol indien de mogelijkheid om ontwerpen te verfijnen van wezenlijk belang voor het project is of indien er andere bijzondere redenen voorhanden zijn.

Voor DBF-projecten met lange(re) financieringsduur heeft de wetgever een specifieke contractvorm voorzien: de **promotieopdracht voor werken**. De promotieopdracht kan op verschillende wijzen gegund worden: open of beperkte offerteaanvraag, onderhandelingsprocedure, concurrentiedialoog. De wetgever laat ook verschillende mogelijkheden voor de juridische vorm van de promotieovereenkomst open, waaronder huur, onroerende leasing, terbeschikkingstelling tegen betaling van annuïteiten, en de toekenning van zakelijke rechten.

EEN GOED BESTEK IS HET HALVE WERK

In een DBf/DBF-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 DBf/DBF-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 en bouwen. 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 een bestek van een DBf/DBF-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 kun-

nen doen, de opdrachtnemer bepaalt 'hoe'.

De outputspecificaties moeten evalueerbaar zijn. Ze vormen immers de basis voor de evaluatie van de offerten (offerten die niet aan de specificaties voldoen, worden uitgesloten) en de betaling door de aanbestedende overheid bij de oplevering (enkel een volledige betaling als aan alle specificaties 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 DBf/DBF 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. De opdrachtnemer draagt dus de risico's van overschrijdingen van de bouwkosten en de bouwtermijn. 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 DBf/DBF-project aanvangt.

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 outputs 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 minimale eisen op een realistisch niveau. Anders bestaat het risico dat geen of slechts één inschrijver een regelmatige offerte indient en heeft de aanbestedende overheid geen keuzemogelijkheden.
- › 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 prijscriterium 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 duurder ontwerpen 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 DBf/DBF-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 besparingen die kandidaten zich op het ontwerp kunnen veroorloven zonder hun winstkansen 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).⁶

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

6 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.

ontwerpvergoeding zullen ontvangen. Ontwerpen die niet aan de minimale kwaliteitseisen voldoen, moeten in ieder geval van een vergoeding uitgesloten worden.

BETALINGSMECHANISME

Eén van de essentiële kenmerken van een DBf-project is dat de opdrachtnemer pas betaald wordt bij de (voorlopige) oplevering/beschikbaarheid van het gebouw of infrastructuurwerk in overeenstemming met de contractueel vastgelegde outputspecificaties. Daardoor wordt de opdrachtnemer aangespoord om het project tijdig en conform de specificaties uit te voeren. Dit betalingsprincipe kan verder geoptimaliseerd worden.

Bij de (voorlopige) oplevering zijn er vaak nog minder belangrijke tekortkomingen die in de maanden nadien geremedieerd moeten worden. Andere tekortkomingen worden slechts enige tijd na de oplevering vastgesteld. Om voldoende druk op de opdrachtnemer te kunnen zetten om deze tekortkomingen effectief en tijdig te verhelpen, kan in het bestek voorzien worden dat een deel van de aannemingsom op een later tijdstip betaald wordt, en dit slechts op voorwaarde dat alle vastgestelde gebreken hersteld zijn.

Het uitstel van de betaling verhoogt de financieringskosten omdat de opdrachtnemer de investeringen gedurende een langere periode moet voorfinancieren. De omvang van de uitgestelde betaling en de duur van het uitstel moeten daarom beperkt worden tot wat nodig is om het gewenste effect te verkrijgen. De duur moet volstaan om de meeste niet meteen zichtbare gebreken te ontdekken, en het bedrag mag niet veel groter dan de verwachte herstelkosten zijn. Over het algemeen volstaat een uitstel van 5 tot 10% van de prijs van de opdracht voor een periode van 1 tot 2 jaar.

Een andere optimalisatie bestaat daarentegen uit het vervroegen van een deel van de betalingen om de financieringskosten van de opdrachtnemer te verlagen. In geval van grote projecten met een hoog investeringsbedrag en een lange bouwtijd kan dit significante besparingen opleveren. De tussentijdse betalingen moeten gekoppeld worden aan mijlpalen, waarop een duidelijk afgebakende fase van de werken in overeenstemming met de kwaliteitseisen afgerond is (mijlpaalvergoedingen). Zo niet wordt een van de voordelen van DBf, namelijk het feit dat er enkel voor daadwerkelijk geleverde kwaliteit betaald wordt, ondergraven.

RISICOANALYSE EN -VERDELING

In het DBf/DBF-contract wordt de risicoverdeling tussen de aanbestedende overheid en de opdrachtnemer vastgelegd. Het is eigen aan een DBf/DBF-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 vergunningsproblematiek of de aanwezigheid van bodemrisico's zijn al eerder genoemd. Bij dergelijke belangrijke risico's moet de aanbestedende overheid bepalen hoe ze hiermee omgaat. 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 DBf/DBF-contract die

regelen welke partij de gevolgen van de risico's moet dragen als ze zich voordoen; of DBf/DBF verlaten en teruggrijpen naar een klassieke aparte aanbesteding en uitvoering van ontwerp en bouw.

ROL VAN DE ARCHITECT

In een DBf/DBF-project staat de opdrachtnemer in voor het ontwerp van het te realiseren gebouw 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. Zo is geenszins verboden dat een aannemer en een architect samen een offerte kunnen indienen voor een overheidsopdracht.

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 een eigen raadgevende architect aanstellen. Deze kan helpen bij of instaan voor het opstellen van de outputspecificaties, het evalueren van de offerten en het opvolgen van de werken.

8

VOORBEELD VAN DBf-PROJECT

De missie van Toerisme Vlaanderen is 'bijdragen aan de duurzame ontwikkeling van het toerisme in en naar Vlaanderen met het oog op meer economisch rendement, tewerkstelling en welzijn (voor de inwoners van Vlaanderen)'.

Toerisme Vlaanderen onderneemt talrijke en diverse acties om deze missie concreet in te vullen. Hierbij horen de uitvoering van gerichte investeringen in het toeristisch aanbod in Vlaanderen. In de loop der jaren heeft Toerisme Vlaanderen een uitgebreid patrimonium ontwikkeld. Vandaag omvat het ongeveer 40 gebouwencomplexen en domeinen (jeugdherbergen, sociale vakantiehuizen, kampeerterreinen en recreatiedomeinen). Via voorbeeldprojecten en innovatieve initiatieven speelt Toerisme Vlaanderen een voortrekkersrol in de invulling van leemtes in het aanbod voor specifieke doelgroepen.

Toerisme Vlaanderen is in 2010 gestart met een inhaalplan voor de ontwikkeling van infrastructuur voor jeugdtoerisme. Het plan voorziet onder meer de bouw van acht

nieuwe jeugdherbergen. Twee ervan (in Oostende en Brugge) worden met een DBf-formule gerealiseerd (d.w.z. DBf met een kortlopende financiering). Het onderhoud van de gebouwen is als optie in de contracten opgenomen. De concessiehouders van de jeugdherbergen, die voor het onderhoud verantwoordelijk zijn, kunnen die optie desgewenst lichten.

De twee projecten samen zullen 290 bedden aanbieden voor een investeringsbudget van ongeveer 13 miljoen euro. De gebouwen moeten voldoen aan de meest recente eisen op het vlak van duurzaamheid en toe-



gankelijkheid. De opdrachtnemers staan in voor het ontwerpen, het bouwen en het financieren tot de oplevering van de jeugdherbergen. Bij de terbeschikkingstelling van het gebouw betaalt Toerisme Vlaanderen 90% van de forfaitaire aankoopprijs. De resterende 10% worden twee jaar later betaald op voorwaarde dat alle tekortkomingen die in de tussenliggende periode aange troffen zijn, tot tevredenheid verholpen zijn.

De jeugdherbergen zijn nog in aanbouw. Toch zijn een paar belangrijke voordelen in vergelijking met een klassieke, gescheiden aanbesteding van ontwerp en aanbouw nu

al duidelijk. Toerisme Vlaanderen heeft een ruime ervaring als opdrachtgever van openbare bouwprojecten, en is dus zeer goed geplaatst om de verschillen tussen DBf en de traditionele aanpak te vergelijken.

Een eerste grote meerwaarde van DBf bleek al bij het onderzoek van de ingediende offerten. Zoals beoogd resulteerde de DBf-aanbesteding in een hoge kwaliteit en een grote variatie van de voorgedigde ontwerpen. De waaier van voorgestelde architecturale en functionele oplossingen was veel ruimer dan een aparte aanbestede ontwerpstudie had kunnen opleveren. Daar-



door konden de ambities voor duurzaamheid en toegankelijkheid veel vollediger en creatiever ingevuld worden dan de initiële verwachtingen, terwijl de prijs binnen het geraamde investeringsbudget bleef. Verder hebben de kandidaten alles in het werk gesteld om de uitvoeringstermijn van de werken zo kort mogelijk te houden. Zo beperkten ze de financieringskosten, konden ze een scherpere prijs aanbieden en kunnen de jeugdherbergen sneller in gebruik genomen worden.

Ook tijdens de uitvoering van de werken kon Toerisme Vlaanderen al de voordelen van DBF smaken. De projectleider van Toerisme Vlaanderen heeft slechts één aanspreekpunt bij de opdrachtnemer voor alle vragen en problemen. Hij is “ontzorgd” van alle praktische besommeringen van het management van het bouwproces. Bovendien zijn er omzeggens geen discussies over rekeningen en meerwerk. De DBf-overeenkomst legt een vaste, forfaitaire prijs vast, waartegen de opdrachtnemer het gebouw moet ontwerpen, bouwen en op tijd opleveren. Op enkele specifieke, in het contract vermelde uitzonderingen na zijn alle risico's die de kostprijs kunnen verhogen of de uitvoeringstermijn verlengen voor rekening van de opdrachtnemer. De projectleider kan zich toespitsen op zijn kerntaken als opdrachtgever. Hij volgt op of de opdrachtnemer het project in overeenstemming met

de gevraagde specificaties en volgens het ingediende plan uitvoert, en, indien nodig, bespreekt hij met de opdrachtnemer de werkelijk belangrijke problemen.

De voordelen van DBf komen echter niet vanzelf tot stand. Ze ontstaan enkel dankzij een doorgedreven professioneel opdrachtgeverschap gedurende de hele projectcyclus van aanbesteding tot oplevering.

Toerisme Vlaanderen heeft de aanbesteding zorgvuldig voorbereid. Bijzondere aandacht is gegaan naar de opstelling van de outputspecificaties in het bestek. Deze beschrijven in precieze en meetbare criteria de architecturale en functionele eisen waaraan het gebouw moet voldoen, zonder echter de ontwerpvrijheid van de inschrijvers te beknotten. Zo creëerde Toerisme Vlaanderen volop ruimte voor de creativiteit van de kandidaat-opdrachtnemers, maar was ze ook zeker dat de voorgestelde ontwerpen aan haar noden en wensen zouden voldoen.

Toerisme Vlaanderen heeft beslist om een ontwerpvergoeding te betalen aan alle kandidaten die de opdracht niet winnen, maar toch een geldige offerte ingediend hebben. Dit verhoogt de directe kosten van de aanbestedingsprocedure voor Toerisme Vlaanderen, maar zorgt er ook voor dat de inschrijvers meer aandacht aan hun offerte besteden en meer kwaliteitsvolle ontwerpen indienen. Voor de beoordeling van de kwaliteit van de ingediende ontwerpen heeft

Toerisme Vlaanderen zich door een jury laten bijstaan.

Toerisme Vlaanderen heeft de randvoorwaarden en omgevingsrisico's van het project zorgvuldig geïnventariseerd en onderzocht. Ze heeft onder meer getoetst dat het project overeenstemt met de geldende stedenbouwkundige en andere voorschriften, en dus in principe vergunbaar is. Zo konden de kandidaten hun ontwerp zo goed mogelijk optimaliseren, en wordt vermeden dat er tijdens de ontwerp en bouw onvoorziene vergunningsproblemen rijzen die het project kunnen doen ontsporen.

Ook tijdens de uitvoering van het project neemt Toerisme Vlaanderen haar rol als opdrachtgever nauw ter harte. Die rol is kleiner in een DBf-project dan in een klassieke overheidsopdracht, maar des te meer cruciaal. Toerisme Vlaanderen staat erop dat de architect, die in een DBf-project deel uitmaakt van het opdrachtnemend consortium, dezelfde onafhankelijke functie als in een klassieke overheidsopdracht vervult. Daartoe zijn in het bestek de nodige bepalingen opgenomen. Bovendien heeft Toerisme Vlaanderen haar eigen cost controller aangesteld, die de uitvoering van de werken opvolgt.

Tot op heden zijn de ervaringen met DBf voor Toerisme Vlaanderen bijna onverdeeld positief. Toekomstige projecten zullen waar mogelijk ook via DBf (met onderhoudsoptie) gerealiseerd worden.

COLOFON

- › Titel: DBF
- › 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
- › Afdeling 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/2013/3241/259

www.vlaanderen.be/pps