

Charter samenwerking bij PPS

Waarom een charter?

VCB, ORI en diverse Vlaamse overheidsinstellingen hebben het initiatief genomen om te onderzoeken hoe men tot een betere samenwerking kan komen die tot betere PPS-projecten leidt. Als resultaat zijn een aantal beginselen geformuleerd om te komen tot een goede onderlinge publiek-private samenwerking. Centraal staat het streven naar succesvolle projecten binnen een vooropgesteld kader en budget, doch zonder te willen raken aan de eigenheid van een PPS-structuur, waarbij een aanbestedende overheid beroep doet op de creativiteit en expertise van de private opdrachtnemer om een project te realiseren.

De resultaten en leidende principes werden verankerd in dit charter dat in de eerste plaats sensibiliserend wil werken. Met dit charter streven de ondertekenaars naar wederzijds vertrouwen, openheid en transparantie. Door toetreding tot het charter erkennen de partijen het belang van de principes die in het charter naar voor worden geschoven.

Opdrachtgevers en opdrachtnemers zijn immers partners in de totstandkoming van gebouwen en infrastructuurwerken van ontwerp tot de realisatie en zelfs het onderhoud ervan op lange termijn.

De principes uit dit charter werken door in de hele keten: tussen de opdrachtgever(s) en opdrachtnemer(s) (architecten, aannemer en studie bureau), alsook onderaannemers en leveranciers.

Gezien de lange looptijd van PPS-projecten is het essentieel dat de vooropgestelde samenwerking gebaseerd is op heldere en concrete afspraken, welke zo vroeg mogelijk worden vastgelegd.

Het is daarbij een gezamenlijke inspanning van alle bouwpartners om de principes van dit charter waar te maken, conflicten te vermijden en tot succesvolle projecten te komen.

Het onderschrijven van dit charter houdt de intentieverklaring in om de leidende principes, zoals opgenomen in dit charter te onderschrijven en te volgen. Dit Charter is dan ook een handleiding om kwaliteitsvolle projecten tot stand te brengen, en kan evolueren in functie van voortschrijdende inzichten. Net daarom brengt het Charter geen juridische afdwingbaarheid met zich mee.

Over welke projecten gaat het?

Dit charter richt zich op samenwerkingsvormen waarbij de publieke overheid een grote vrijheid laat aan de private markt om voorstellen te doen hoe het best voorzien kan worden in de behoefte van de overheid. Deze laatste definieert enkel het gewenste resultaat; niet de middelen om dit resultaat te bereiken. Dit kunnen zowel overheidsopdrachten of concessies met een geïntegreerde contractsvorm. Minstens worden het ontwerp en de bouw (design & build) samen opgedragen aan één private partner, maar vaak staat deze partner ook in voor de financiering (finance), het onderhoud (maintenance), de uitbating (operate), het ontwikkelingsrisico,... De contracten worden aangeduid met namen zoals DB(F)(M)(O), PPS, stadsontwikkelingsprojecten, Deze projectaanpak heeft vele voordelen: de kennis

die de markt aanreikt draagt bij tot meerwaardecreatie, optimalisatie van het project en een betere verhouding prijs-kwaliteit. De absolute basis, zoals bij elke succesvolle samenwerking blijft het vertrouwen tussen partijen en de wil om samen tot een constructieve oplossing te komen.

Voor de projecten waarin minstens ontwerp en bouw worden gecombineerd, worden volgende leidende principes vooropgesteld.

Leidende principes voor succes bij een PPS-project:

1. Creëer draagvlak. Een project kan maar succesvol zijn als het goed gedefinieerd en gedragen is door alle betrokken partijen.
2. Besteed voldoende aandacht aan de voorbereiding, wees duidelijk en open over wensen en doelstellingen en kies de wijze van samenwerking in functie van het te realiseren project.
3. Zorg voor een sterk projectteam.
4. Beperk transactiekosten waar mogelijk.
5. Creëer een klimaat voor gezonde competitie als aandrijver van meerwaarde.
6. Respecteer de intellectuele eigendomsrechten van kandidaat-inschrijvers.
7. Minimaliseer de risico's van projecten en verdeel deze bedachtzaam tussen de partijen.
8. Bewaak de robuustheid van en continuïteit binnen de samenwerking, ook op lange termijn.

Puntsgewijze toelichting van de ambities:

(1) Creëer draagvlak. Een project kan maar succesvol zijn als het goed gedefinieerd en gedragen is door alle betrokken partijen

Elk bouwproject is uniek, complex en is vaak een langdurig proces met verregaande budgettaire implicaties. Elke partij die betrokken is in een PPS-project speelt een rol in de totstandkoming van een project, beginnend bij de opdrachtgever, tot de architect, het studie bureau, de aannemers en onderaannemers en zelfs de onderhoudsbedrijven. De publieke opdrachtgever is de initiator achter het project: zij bepaalt de visie, omschrijft de ambities en kenmerken van het project. Daarom moet de opdrachtgever voldoende investeren in de opmaak van een goede projectdefinitie. De opdrachtgevendende aanbestedende overheid kiest een geschikte realisatievorm voor het project na een gefundeerde afweging van de relevante contextfactoren. De aanbestedende overheid lanceert een PPS project enkel na een weldoordachte afweging met andere beleidsalternatieven in het licht van de gestelde

beleidsdoelen én wanneer er een ruime politieke wil en maatschappelijke gedragenheid bestaat om het project te realiseren. Zowel bij de opmaak van de bestekdocumenten als bij de uitwerking van het project hebben zowel de opdrachtgever als de opdrachtnemer oog voor mogelijke positieve secundaire maatschappelijke effecten van het te realiseren project (hierbij kan gedacht worden aan kansen voor doelgroepen, milieu, energie, ruimtelijke impact..). Aangezien PPS projecten complexe projecten zijn die over meerdere jaren gerealiseerd worden, moet het project het nodige politieke draagvlak genieten, temeer daar zulke projecten vaak over de verkiezingen heen ontwikkeld worden.

(2) Besteed voldoende aandacht aan de voorbereiding, wees duidelijk en open over wensen en doelstellingen en kies de wijze van samenwerking in functie van het te realiseren project

Openheid en een uitwisseling van informatie leidt tot een goed begrip van elkaars verwachtingen, belangen, doelen, risico's en onzekerheden. Dit is essentieel voor de kwaliteit van offertes en voor een correcte beoordeling ervan. De basis hiervoor wordt gelegd in een goed uitgeschreven projectdefinitie, door het verzamelen van ideeën en inzichten van de markt en de inventarisatie van de maatschappelijke noden. De verzamelde ideeën en inzichten worden gebruikt bij de identificatie van het project, de aanbestedingsvorm, de gewenste samenwerkings- en contractvorm, de risicoverdeling en de gevraagde zekerheden.

Bij het bepalen van de doelstelling van een aanbestedende overheid, is het belangrijk aan te geven dat het steeds over meer gaat dan de loutere bouwwerken. Vaak gaat het immers over een specifieke dienstverlening, de (her)opwaardering van kenmerkende elementen eigen aan het project of opdrachtgever, het realiseren van specifieke (maatschappelijke) doelstellingen enzovoorts. De essentie van een succesvol project ligt in duidelijke afspraken maken en nakomen - én de gezamenlijke wil om een project tot een goed einde te brengen.

Gezien het belang van PPS-projecten met een langdurige looptijd en de budgettaire implicaties ervan voor de overheid, schenken de kandidaat-opdrachtnemers de nodige aandacht aan een goede voorbereiding van de indiening van hun offertes.

Het kunnen bepalen van de juiste prijs is een bepalende factor voor het slagen van een project. Zowel de aanbestedende overheid als de inschrijvende partijen hebben invloed op de kwaliteit van de prijsvorming. De prijsvorming is het resultaat van de inspanningen van de kandidaat-opdrachtnemers op basis van een eenduidige, realistische en duidelijke projectomschrijving, de benodigde informatie, een goede afstemming van verwachtingen en een heldere en verantwoorde toedeling van de risico's.

(3) Zorg voor een sterk projectteam

Afhankelijk van de aard, de omvang en complexiteit van het project zullen zowel de aanbestedende overheid als de opdrachtnemer de juiste medewerkers en projectteams selecteren, rekening houdend met de skills, de ervaring en de bevoegdheid die bij hun respectievelijke rol horen. Bij de selectie van projectleiders en/of teams wordt rekening gehouden met het type opdracht/project en met de gewenste kennis/ervaring. Voldoende eigen kennis en ervaring bij de aanbestedende overheid en de private partner vergemakkelijkt de samenwerking, maakt deze betrouwbaarder en bevordert de eenheid binnen een projectcultuur. Bovendien is een sterk projectteam een noodzakelijke voorwaarde om de opdracht naar behoren uit te voeren en om de risico's te kunnen dragen die aan de opdracht zijn verbonden. Het succesvol realiseren van een PPS berust onder meer op een geslaagde integratie van verschillende disciplines en projectonderdelen. Zowel aanbestedende overheid als opdrachtnemer engageren zich om de expertise die nodig is voor het vervullen van hun rol binnen de samenwerking op het juiste moment te betrekken. Er wordt hierbij duidelijk gecommuniceerd over de teamsamenstelling en over (eventuele) personeelwissels tijdens de uitvoering van het project.

De opdrachtnemer verzekert de inzet van de gepaste middelen, kennis en competenties gedurende de volledige looptijd van het project voor een correcte en stipte realisatie van het project. Het is de taak en verantwoordelijkheid van de opdrachtnemer om het project effectief te realiseren, gedurende de looptijd van een PPS-project de vooraf bepaalde prestaties te leveren en in te staan voor een goed projectmanagement langs private kant.

(4) Beperk transactiekosten waar mogelijk

Meedingen naar een PPS-project is omwille van de geïntegreerde aanpak complexer en meer arbeidsintensief dan het meedingen naar een klassiek bouwproject. Omwille van de lange looptijd en de risicoallocatie is het belangrijk dat alle partijen hun huiswerk maken. De transactie en biedingskosten voor kandidaat opdrachtnemers ligt daardoor vaak ook hoger dan bij andere overheidsopdrachten.

Goed opdrachtgeverschap impliceert dat de aanbestedende overheid bewust is van de gevraagde inspanningen en tracht een kader te bieden waarbinnen deze inspanningen beperkt kunnen worden.

Het is daarbij aan te bevelen om zoveel als mogelijk te vertrekken vanuit standaarddocumenten zonder de specificiteit van een project uit het oog te verliezen. Het gebruik van standaarddocumenten die gebaseerd zijn op bestaande modellen maakt dat partijen sneller kunnen reageren en minder kosten moeten maken voor maatwerk. Afwijkingen van de standaarden dienen de doelmatigheid te bevorderen. Om de voordelen van standaardisatie te behouden worden wijzigingen in standaarden tot een minimum beperkt.

Er wordt gestreefd naar een vlot en transparant gunningsproces waarbij duidelijk gecommuniceerd wordt over de planning van de aanbestedingen en de timing van het project en wijzingen hieraan. De objectieven van de projectdefinitie en programma van eisen worden vertaald in een eenduidig en duidelijk bestek enerzijds en realistische offertes van de kandidaat-opdrachtnemers anderzijds. De kandidaat-opdrachtnemer zorgt bij de gunningsprocedure voor gestructureerde, duidelijke, correcte en concrete informatie bij zijn offerte rekening houdend met wat in de gunningsdocumenten door de aanbestedende overheid wordt gevraagd. Indien de gestelde voorwaarden de kans op reële prijzen verminderen, wordt dit tijdig aan elkaar gecommuniceerd. Het doel is te komen tot realistische en weloverwogen offertes.

Om de inspanningen tijdens het gunningsproces aan zowel opdrachtnemers- als opdrachtgeverszijde te beperken wordt ernaar gestreefd om de opgevraagde informatie of kerndocumenten te beperken tot wat strikt noodzakelijk is om te kunnen oordelen over de kwaliteit van offertes met voldoende garantie voor een kwalitatieve uitvoering van het project over de gehele looptijd. Inschrijvers beperken op hun beurt de offerte tot wat effectief gevraagd wordt en beseffen dat indien een uitgebreider dossier wordt ingediend de bijkomende informatie niet mee beoordeeld zal worden. De aanbestedende overheid zorgt daarbij desgevallend voor een kwalitatieve samenstelling van de beoordelingscommissie.

De (financiële) investering die marktpartijen tijdens de plaatsingsprocedure moeten doen, moet in proportie zijn tot de omvang, complexiteit en het verdienpotentieel in de toekomst. Omgekeerd moeten de kosten voor de overheid in proportie zijn tot de maatschappelijke baten van het project. Rekening houdend met de specificiteit en de context van een project en de budgettaire mogelijkheden, overweegt de aanbestedende overheid om een vergoeding te voorzien voor kandidaat-opdrachtnemers die een sterk uitgewerkte, kwaliteitsvolle en conforme offerte hebben ingediend, maar de opdracht uiteindelijk niet binnen hebben gehaald. Indien een dergelijke vergoeding voorzien wordt, moet deze functioneel zijn (bv. bewaren van een blijvende competitieve markt) en zorgen voor de juiste prikkels (cfr. de wil om de opdracht effectief binnen te halen met een kwalitatief hoogstaande offerte). Zo kan een biedvergoeding in bepaalde omstandigheden voor meer kwalitatieve offertes zorgen en op die manier bijdragen aan een betere keuze voor de aanbestedende overheid¹.

(5) Gezonde competitie als aandrijver van meerwaarde

Een belangrijke 'waardedrijver' bij openbare aanbestedingen is de mate van aanwezigheid van gezonde competitie.

¹ Zie indicatieve tabel als bijlage aan dit charter

Te strenge selectie-eisen kunnen het aantal offertes onnodig beperken, waardoor een gezonde concurrentie in het gedrang komt. Goed gedefinieerde selectiecriteria moeten toelaten dat voldoende kwalitatief sterke kandidaten kunnen meedingen naar een opdracht.

Er wordt bij voorkeur geopteerd voor een getrapte plaatsingsprocedure, waarbij naarmate de procedure vordert het aantal kandidaten vermindert. In een getrapte procedure kan de aanbesteder, naargelang de procedure, in een eerste fase snel een selectie maken van 3 tot 5 kandidaten op basis van de economisch en financiële draagkracht enerzijds en de technische en beroepsbekwaamheid anderzijds. De zogenaamde openbare procedure, waarbij alle kandidaten in één fase in concurrentie treden met elkaar kan leiden tot tientallen offertes, met hoge kosten voor de inschrijvers tegenover een kleinere kans en een buitensporige werklust bij de evaluatie van de biedingen tot gevolg. Deze procedure zal daarom maar in beperkte gevallen geschikt zijn voor PPS-projecten.

Zoals reeds aangegeven draagt ook het minimaliseren van transactiekosten bij aan een context waarbinnen een kwalitatieve competitie kan plaatsvinden.

Indien PPS de beste optie blijkt voor een project, moet de keuze van selectie- en gunningscriteria leiden tot een goede afweging tussen prijs en kwaliteit, waarbij inschrijvers zich daadwerkelijk kunnen onderscheiden op het gebied van kennis, kunde en kwaliteit en dit alles tegen een passende prijs.

Om echt onderscheidend te kunnen zijn op kwaliteit, is het van belang dat de selectiecriteria en gunningscriteria duidelijk omschreven worden. Bij de opmaak van bestekken wordt gebruik gemaakt van een objectieve beoordelingssystematiek.

Publieke investeringen hebben tot slot ook een maatschappelijke component. Om gezonde competitie te garanderen, en zo de maatschappelijke return van een project te verhogen, vermijden kandidaat opdrachtnemers elke vorm van collusie.

(6) respecteer de intellectuele eigendomsrechten van kandidaat-inschrijvers

De ideeën die marktpartijen in hun offertes naar voor brengen, vallen onder hun intellectuele eigendomsrecht. Opdrachtgevers dienen hier voorzichtig mee om te gaan en mogen geen oplossing van één marktpartij doorgeven aan een andere partijen zonder voorafgaandelijke toestemming.

(7) Minimaliseer de risico's van projecten en verdeel deze bedachtzaam tussen de partijen

De risicoverdeling moet van bij het begin van de aanbesteding duidelijk in beeld komen. Dit betekent dat de aanbestedende overheid reeds in de voorbereiding op transparante wijze een inschatting van de aanwezige risico's maakt die mee de keuze voor de uitvoeringsvorm bepaalt. Inzicht in de risico's helpt immers bij het concretiseren van de plannen, de keuze van de samenwerkingsvorm en de partnerkeuze.

Het uitgangspunt moet steeds zijn dat het risico het best gelegd wordt bij de partij die het risico het best kan beheersen. Een optimale risicoverdeling tussen de overheid en de private partner vormt een belangrijke meerwaarde van PPS. Ook de effectieve verzekerbaarheid van risico's moet hierbij in ogenschouw worden genomen.

Een onevenwichtige risicospreiding werkt dus in belangrijke mate kostenverhogend. De overheid moet dus telkens, en waar kan op voorhand, uitmaken of zij bereid is een risicoprijs te betalen.

Bij PPS-projecten moet bij de verdeling van de risico's bovendien ook rekening worden gehouden met de ESR-context waarbij de risico's verbonden met het economisch eigenaarschap van het onderliggend actief aan de private partner moeten worden toegewezen.

Bij bouwprojecten kunnen zich onverwachte gebeurtenissen voordoen waarop partijen soms niet of in beperkte mate sturing (kunnen) zetten. Het is daarom essentieel dat zoveel mogelijk wordt vastgelegd hoe omgegaan wordt met verschillende belangen, risico's en toedeling van deze risico's. Uitblijven van deze afspraken kan tijdens de looptijd van het contract tot veel discussie of conflicten leiden. Wat de risicoverdeling betreft, is het bijvoorbeeld evident dat een opdrachtnemer het bouwrisico op zich neemt. Eveneens is het evident dat de opdrachtgever van haar kant het risico van politiek en maatschappelijk draagvlak van het project zoals opgenomen en omschreven in het bestek of beschrijvend document op zich neemt.

Het door alle partijen benoemen en erkennen van de risico's in een context van vertrouwen, openheid en transparantie kan conflicten en claims tijdens de looptijd van het contract voorkomen.

(8) Bewaak de robuustheid van en continuïteit binnen de samenwerking, ook op lange termijn

PPS-projecten stoppen niet na gunning. Vaak lopen PPS-projecten over een periode van twintig tot zelfs dertig jaar. Publieke en private partijen moeten een lange tijd met elkaar samenwerken en niet alle potentiële gebeurtenissen kunnen in contracten voorzien worden. Tijdens de uitvoering van het project wordt aandacht besteed aan een samenwerkingscultuur door de creatie van een constructieve

en continue dialoog waarbij rekening wordt gehouden met de belangen van alle betrokken partijen en waarbij een goede uitvoering van het project steeds voorop staat. Er worden concrete afspraken gemaakt over hoe discussies en (dreigende) conflicten bewust, op tijd en langs de juiste lijnen kunnen worden ingeperkt. Het afsprakenkader wordt gemaakt bij de start van een aanbesteding en verder verfijnd.

Een goede samenwerkingscultuur vraagt om duidelijke afspraken (ook over wijzigingen en potentiële problemen in het project), rollen en verantwoordelijkheden en om de juiste personen met de juiste skills. Een goede samenwerking vraagt bovendien om assertieve en open partners die problemen durven aankaarten op een serene en oplossingsgerichte manier en dit doorheen de ganse duurtijd van de samenwerking.

De vooropgestelde meerwaarde dat PPS aan een project toevoegt staat of valt bij een professioneel contract- en projectmanagement en dit over de gehele looptijd van het contract of projectduur. Zowel de aanbestedende overheid als de private partner engageren zich om de continuïteit van het project te bewaken en een goede opvolging blijvend te verzekeren. Op die manier moet PPS leiden tot een *win-win* situatie voor alle betrokkenen.

Volgende bouwpartners erkennen de leidende principes van voorliggend charter:

.....

Bijlage I – indicatieve tabel Biedvergoedingen

Wetenschappelijk onderzoek toont aan dat biedvergoeding voor bepaalde projecten de concurrentie en bijgevolg de kwaliteit van de biedingen verhoogt².

Aan de hand van onderstaande tabel wordt indicatief en op basis van dit onderzoek aangegeven onder welke omstandigheden een biedvergoeding de kwaliteit van het project ten goede kan komen.

| Factoren die een rol spelen bij de analyse van projecten die voor biedvergoeding in aanmerking komen | Impact van de factoren op het project |
|--|--|
| - Complexiteit van het project | <p>Hoe complexer het project, hoe meer risico een kandidaat-inschrijver loopt, en hoe meer studiewerk de kandidaat-inschrijver heeft.</p> <p>Onderzoek toont aan dat nieuwe marktspelers minder gemakkelijk kunnen meedingen voor complexe projecten indien er niet in een biedvergoeding voorzien wordt.</p> <p>De compensatie van een deel van de studiekosten voor die kandidaat-inschrijvers die de opdracht uiteindelijk niet binnenhalen, creëert in deze gevallen een gelijk speelveld waardoor de markt beter kan concurreren.</p> <p>Minder complexe projecten evenals repetitieve projecten vergen – op termijn – minder studiewerk en minder specifieke expertise. Voor deze projecten is een biedvergoeding minder aangewezen.</p> |
| - Ervaring kandidaat-inschrijvers | <p>Een kandidaat- inschrijver met meer ervaring in een specifieke expertise kan de studiekosten drukken op basis van de reeds opgebouwde expertise. Deze inschrijver zal de totale kost van een project beter kunnen inschatten en zal op basis van haar expertise meer kans maken om het project binnen te halen.</p> <p>Indien de overheid voorziet in een biedvergoeding voor die kandidaat-inschrijvers die het project niet binnenhalen, zullen andere marktspelers willen meedingen voor het project, ook al moeten zij meer investeren in studiewerk dan de marktspeler die reeds over de expertise beschikt. In dit geval zullen biedvergoedingen de markt opentrekken en de concurrentie meer laten spelen.</p> |
| - Voldoende trechtering tijdens de procedure: | <p>Wetenschappelijk onderzoek benadrukt het belang van een doelmatige trechterstrategie tijdens de selectiefase die zowel voldoende concurrentie garandeert, als de kwaliteit van de biedingen stimuleert.</p> |

² De Clerck, D., & Demeulemeester, E. (2016). Creating a more competitive PPP procurement market: Game theoretical analysis. *Journal of Management in Engineering*, 32(6), 04016015.

| | |
|--------------------|--|
| - biedvergoedingen | De biedvergoedingen dienen een deel van de gemaakte studiekosten te compenseren. Wetenschappelijk onderzoek geeft aan dat biedvergoedingen bij complexere projecten kunnen bijdragen aan een 'level playing field' en zo een sterke competitie kunnen creëren. Voor minder complexe projecten zou de impact van biedvergoedingen kleiner zijn. Het toekennen van biedvergoedingen zou er in ieder geval niet mogen toe leiden dat opportunistisch biedingsgedrag wordt gestimuleerd. |
|--------------------|--|