

Samenwerkingsstrategieën voor succesvolle Publiek-Private Samenwerking

Leidraad voor het optimaliseren van transactiekosten bij PPS

Rebel Advisory en Equator Advocaten

In opdracht van:

Vlaamse Overheid

Departement Financiën en Begroting

03/08/2023



Inleiding

Situering van PPS en de daarmee gepaard gaande uitdagingen

De afgelopen decennia is publiek-private samenwerking (kortweg PPS) een cruciaal instrument gebleken om kwalitatieve nieuwe investeringsprojecten te realiseren. Internationale studies bevestigen dat PPS ook de komende jaren een zeer belangrijk middel zal blijven om een oplossing te vinden voor de immense infrastructuurnoden en immense uitdagingen waarmee de wereld vandaag wordt geconfronteerd.¹ Zo zijn er enerzijds de grote actuele uitdagingen als de klimaatopwarming en de toenemende vergrijzing, anderzijds zijn er ook de meer klassieke uitdagingen zoals op het gebied van (sociale en betaalbare) huisvesting, gezondheid, onderwijs, mobiliteit en energie.

Het opzetten van goede PPS-projecten is evenwel geen sinecure. Dit blijkt genoegzaam uit de vele rapporten en studies van internationale organisaties evenals de wetenschappelijke literatuur. Zo kan onder meer worden gewezen op (enkele) conclusies uit een rapport van de Europese Rekenkamer, naar aanleiding van een grootschalige Europese audit inzake PPS:²

- PPS laten overheden toe zeer grote projecten op te zetten via één procedure, maar er is wel het risico van verminderde mededinging;
- PPS-projecten aanbesteden neemt veel meer tijd en middelen in beslag dan klassieke projecten. De Rekenkamer stelde vast dat een derde van de geauditeerde projecten zelfs een doorlooptijd hadden tussen 5 en 6,5 jaar en dat daarmee samenhangend tijdens de aanbesteding belangrijke vertragingen waren opgelopen;
- Ook in contractfase werden soms heel belangrijke vertragingen vastgesteld tijdens de bouwperiode en toenames van kosten;
- De risico-allocatie bij PPS was in het verleden niet altijd aangepast, coherent en/of effectief.

Volgens de Rekenkamer was het bij PPS-projecten van groot belang om te beschikken over een goede administratieve capaciteit evenals een aangepast institutioneel en juridisch raamwerk.

De Vlaamse overheid heeft er in navolging van talloze aanbevelingen van internationale organisaties zoals de OESO, de Wereldbank en de Verenigde Naties steeds voor gekozen sterk in te zetten op een sterk en professioneel opdrachtgeverschap in combinatie met een uitgewerkt juridisch kader.³ Getuige hiervan onder meer het Decreet Grote Projecten en Programma's.⁴ Met dit decreet, waarvan het belang ook door de

¹ Zie bv. WORLD BANK GROUP, Infrastructure financing in times of COVID-19: A driver of recovery, 2020.

(<https://pubdocs.worldbank.org/en/424911600887428587/Infrastructure-financing-in-times-of-COVID-19-A-driver-of-recovery.pdf>).

² ECA, Special Report no 09. Public Private Partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits, 2018.

³ Zie OESO, "Getting Infrastructure Right. A Framework for Better Governance", Parijs, OECD Publishing, 2017, 12, https://read.oecd-ilibrary.org/governance/getting-infrastructure-right_9789264272453-en: "OECD analysis has shown that substantial benefits can be realized by better governance of public investment throughout its life-cycle and that the quality of public governance of public investment is linked to growth outcomes at the national and subnational levels."; IMF paper, 'Making Public Investment More Efficient' van 2015, 2 (<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/061115.pdf>): "Improvements in public investment management (PIM) could significantly enhance the efficiency and productivity of public investment"; het rapport van de Wereldbank: RAJARAM, A.; MINH LE, T.; KAISER, K.; KIM, J.-H.; FRANK, J. (eds.), The Power of Public Investment Management. Transforming Resources into Assets for Growth, Directions in development, Public Sector Governance, Washington, DC, World Bank Group, 2014

(<http://documents.worldbank.org/curated/en/461121468164052711/The-power-of-public-investment-managementtransforming-resourc-into-assets-for-growth>); het rapport 'Infrastructure Investment Policy Blueprint' van 2014 van het World Economic Forum (http://www3.weforum.org/docs/WEF_IL_InfrastructureInvestmentPolicyBlueprint_Report_2014.pdf).

⁴ Decreet 22 maart 2019 houdende een kader voor grote projecten en programma's, BS 17 april 2019.

opdrachtgever naar aanleiding van deze studie herhaaldelijk werd benadrukt, werd een basiskader voor grote investeringsprojecten in Vlaanderen gerealiseerd en dit in verschillende dimensies.⁵

- Er is een kader gemaakt voor de jaarlijkse rapportering van grote projecten en programma's door de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement.
- Er zijn krijtlijnen uitgetekend voor de verdere strategische ontwikkeling van infrastructuur en investeringen, en het gebruik van alternatieve financiering met aandacht voor proces- en projectmanagement.
- Er is een kader gemaakt voor de evaluatie van de projecten. Ook werd aandacht besteed aan kennisopbouw en het trekken van lessen uit lopende projecten.
- Er zijn maximumpercentages van de uitgaven bepaald die jaarlijks per beleidsdomein en voor het geheel van de Vlaamse begroting aan beschikbaarheidsvergoedingen kunnen worden besteed.

Centraal en onderliggend bij dit decreet was de idee dat PPS- en soortgelijke projecten een sterke planmatige en professionele aanpak behoeven. Daarbij dient er vooraf aandacht te zijn voor het onderzoek naar de haalbaarheid en betaalbaarheid en het grondig afwegen van de verschillende uitvoeringsmogelijkheden bij grote projecten. Bij de uitvoering van projecten met alternatieve financiering en andere grote projecten zijn strakke risicobeheersing en een goed projectmanagement van belang, waarbij er ook aandacht gaat naar de leereffecten. Een verbeterd management gaat immers hand in hand met het trekken van lessen en het inzetten op een verdere professionalisering.⁶

Parallel is in de schoot van de Vlaamse overheid met het oog op de verbetering van de goede praktijken inzake PPS steeds gestreefd naar overleg en open communicatie. Getuige daarvan het PPS-charter dat in 2019 werd ondertekend door de Vlaamse regering en de bouwpartners. In het PPS-charter werden voor de projecten waarin minstens ontwerp en bouw werden gecombineerd, volgende leidende principes vooropgesteld: ⁷

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.

⁵ Memorie van toelichting bij het Decreet 22 maart 2019 houdende een kader voor grote projecten en programma's (<https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1290920>).

⁶ Memorie van toelichting bij het Decreet 22 maart 2019 houdende een kader voor grote projecten en programma's (<https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1290920>).

⁷ Lees het volledige "Charter samenwerking bij PPS": https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/PPS%20Charter_0.pdf?timestamp=1552400409.

Dit charter was onder meer het resultaat van besprekingen die plaatsvonden in de schoot van het Vlaams Bouwoverlegcomité (VBOC). Het VBOC is het jaarlijkse overlegmoment tussen de Vlaamse Regering en de bouwsector waar in open dialoog wordt gegaan over diverse punten die de publieke en private bouwsector aanbelangen.

Aanleiding van de studie en het voorliggend rapport

In het raam van het Vlaams Bouwoverlegcomité werd recentelijk, meer bepaald op 24 maart 2022, door de Vlaamse bouwsector opgemerkt dat bij verschillende opdrachten van uiteenlopende opdrachtgevers zaken waren vastgesteld die in de context van de principes van het PPS-charter geoptimaliseerd zouden moeten worden. Het ging daarbij telkens om situaties die zowel voor private aanbieders als aan publieke zijde de transactiekosten onnodig opdreven. Onder meer werden vermeld: trage administratieve doorlooppromessen, immature aanbestedingsdossiers, onzekerheden en onbekende factoren die het risicoprofiel verhogen, ...

In het licht hiervan besloot de Vlaamse overheid een studie uit te schrijven om de bestaande kennis en beste praktijken te consolideren en te vertalen naar concrete handvaten en werkwijzen die helpen om de algemene PPS-praktijk te verbeteren met als bedoeling transactiekosten te verlagen, en de daarmee samenhangende competentie- en kennisopbouw te verhogen, dit alles rekening houdend met de principes van het PPS-charter. De studie werd toegekend aan een consortium bestaande uit Rebel en Equator Advocaten.

De resultaten van de studie zijn in het voorliggende rapport gepresenteerd. Ze omvatten:

- Een leidraad, geënt op de verschillende fases van een DBFM-plaatsingsprocedure, met aanbevelingen om doorheen het proces van de aanbesteding van een DBFM-project de transactiekosten te verminderen;
- Uitdieping van drie onderwerpen die uit de gesprekken met stakeholders als belangrijke oorzaken van transactiekosten geïdentificeerd zijn.



Samenwerkingsstrategieën voor succesvolle Publiek-Private Samenwerking

Leidraad voor het optimaliseren van transactiekosten bij PPS

Samenwerkingsstrategieën voor succesvolle Publiek-Private Samenwerking

Leidraad voor het optimaliseren van transactiekosten bij PPS

Auteur(s):

Rebel Advisory
Equator Advocaten

In opdracht van:

Vlaamse Overheid
Departement Financiën & Begroting

Plaats, datum:

Brussel, 3 augustus 2023

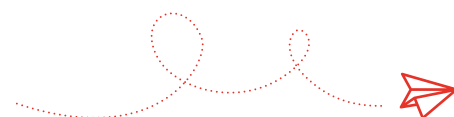
Status:

Finaal

Rebel Advisory nv

Maria-Theresialei 7
B-2018 Antwerpen
België
+32 3 293 86 44

info@rebelgroup.be
www.rebelgroup.com



Inhoudsopgave



1. Methode en afbakening rapport	5
1.1 Onderzoeksmethodes	5
1.2 Fasering	6
1.3 Afbakening en uitgangspunten	6
2. Procesleidraad	10
2.1 FASE 1: Identificatie van het project	11
2.1.1 Identificatie van de noodzaak	11
2.1.2 Identificatie van een voorkeursoplossing en -uitvoeringsvorm	12
2.1.3 Stakeholdermanagement	14
2.1.4 Project- en procesmanagement	15
2.2 FASE 2. Voorbereiding en structurering van het PPS-project	17
2.2.1 Keuze en voorbereiding aanbestedingsprocedure en -strategie	17
2.2.2 Ontwerp van de opdrachtdocumenten, inclusief contract	18
2.3 FASE 3. Doorlopen aanbestedingsprocedure	20
2.3.1 Doorlooptijd	20
2.3.2 Proportionaliteit en informatie-uitwisseling	20
2.3.3 Biedvergoedingen	22
2.3.4 Strategieën om inkoop efficiëntie te verhogen en biedingskosten te verlagen	24
2.4 FASE 4. Uitvoering en management	27
3. Verdieping: capita selecta	31
3.1 Omgaan met vergunningen bij PPS-projecten	31
3.1.1 Probleemstelling	31
3.1.2 Tijdstip van het doorlopen van het vergunningentraject	32
3.1.3 Verdeling van de vergunningsrisico's en ESR-neutraliteit	33
3.1.4 Aanbevelingen	36
3.1.4.1 Zet in op draagvlakcreatie	36
3.1.4.2 Voorzie in een redelijke verdeling van de vergunningsrisico's tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en wees transparant	37
3.1.4.3 Betrek op tijd gespecialiseerde juristen bij het opmaken van de vergunningsaanvraag	38
3.1.4.4 Werk met een (al dan niet vergund) referentieontwerp voor (complexe) infrastructuurprojecten	38
3.2 Prijs herziening tijdens de bouwperiode	40
3.2.1 Context	40

3.2.2 ESR-regelgeving biedt voldoende mogelijkheden voor een geschikte oplossing	40
3.2.3 Aanbevelingen	41
3.2.3.1 Principes	41
3.2.3.2 Laat de samenstelling van de prijssherzieningsformule over aan de inschrijver	42
3.2.3.3 Laat toe dat de gewichten in de prijssherzieningsformule kunnen evolueren op maandbasis	42
3.2.3.4 Betalingswijze	43
3.2.4 Enkele kanttekeningen	43
3.3 Verborgene risico's in de ondergrond	45
3.3.1 Definitie en probleemstelling	45
3.3.2 Analyse	46
3.3.2.1 Uitgangspunt van de optimale risicoverdeling	46
3.3.2.2 Voorgescreven aanpak in internationale PPS-handleidingen	47
3.3.2.3 Aanpak in Nederland	50
3.3.3 ESR-neutraliteit	53
3.3.4 Aanbevelingen	54
4. Beleidsaanbevelingen	57
Bijlage 1: Interviewvragen	58
Bijlage 2: Checklist Projectmaturiteit	60

1. Methode en afbakening rapport

1.1 Onderzoeksmethodes

Om tot aanbevelingen voor de vermindering van transactiekosten in PPS-projecten te komen, heeft het team van Rebel - Equator verschillende sporen bewandeld. Hieronder volgt een gestructureerd overzicht van de gebruikte methodes:

1. Literatuurstudie, documentenanalyse en meta-analyse:
 - Typedocumenten van de opdrachtgever en stakeholders werden geanalyseerd voor verschillende sectoren, waaronder onderwijs, wegen en openbare vervoersinfrastructuur.
 - Rapporten van Europese en internationale organisaties werden bestudeerd.
 - Relevante academische literatuur werd gescreend en geanalyseerd.
 - De studie bouwde eveneens voort op het werk dat werd verricht in het kader van Werf 3 van het Nationaal Pact voor Strategische Investerings. Hierbij werden principes geformuleerd om de PPS-praktijk in België te verbeteren. Het pact was een samenwerking tussen de federale overheid, de regionale overheden (waaronder de Vlaamse overheid), en de sociale partners, en richtte zich met name op risico-allocaties in het contract.
 - De studie maakte ook gebruik van inzichten uit een begeleidingsopdracht die was toegekend aan Dentons Global Advisors Interel door ADEB/VBA. Het doel van die laatste studie was om de PPS-praktijk in België te verbeteren.
2. Klankbordgroepen:
 - De studie werd begeleid door klankbordgroepen die in gewijzigde samenstellingen (publiek, privaat of gemengd) zijn samengekomen. Dit bleek een zeer geschikt forum om de thema's in alle openheid te bespreken en om ideeën aan te brengen en te toetsen.
3. Interviews:
 - Ten slotte werden in aanloop naar het eindrapport een aantal interviews afgenomen van een selectie van ervaren publieke en private stakeholders betrokken bij de aanbesteding en de uitvoering van grote DBFM-projecten. Vijf respondenten aan publieke zijde met ervaring binnen grote DBFM-projecten. Zeven respondenten aan private zijde.
 - Opdat de respondenten openlijk en vrijuit konden spreken, hebben we ervoor geopteerd om de identiteit van de respondenten en de besproken DBFM-projecten op een anonieme wijze te verwerken in de tekst en de transcripten van de interviews niet publiekelijk beschikbaar te stellen.
 - De interviewvragen zijn in een bijlage aan het einde van dit rapport opgenomen. Zo kunnen lezers begrijpen welke onderwerpen zijn besproken en hoe de informatie is vergaard, zonder dat dit afbreuk doet aan de vertrouwelijkheid van de respondenten.

1.2 Fasering

De studie verliep in twee fases: ten eerste de opmaak van een diagnoserapport, en vervolgens de opstelling van een eindrapport met aanbevelingen. Het diagnoserapport was een tussentijds product met een analyse van de problematiek, toegespitst op een aantal afgesproken thema's die waren geïdentificeerd als cruciaal inzake het vermijden of reduceren van transactiekosten. In het diagnoserapport werd ook een eerste schets van mogelijke oplossingen gepresenteerd. In overleg met de verschillende stakeholders en klankbordgroepen werden de volgende kernthema's gekozen die nadere aandacht en onderzoek verdienden:

1. Traject tot het bekomen van de omgevingsvergunning
2. Doorlooptijd van het aanbestedingsproces
3. Verminderen van de werklast en de kosten in offertefase
4. Prijsherziening van de bouwkosten tijdens de bouwfase
5. Verborgene risico's in de ondergrond

In parallel werden de beoogde eindproducten van de studie uitgewerkt. De input van het diagnoserapport en de daarmee gepaard gaande studies en de (verdere) analyses evenals de interviews waarvan eerder sprake zijn verwerkt in het voorliggende eindrapport.

1.3 Afbakening en uitgangspunten

Om zo concreet mogelijke resultaten te verkrijgen, wenste de opdrachtgever dat de focus van de studie en de leidraad op DBFM-projecten werd gelegd. De meeste aanbevelingen in dit rapport zijn echter ook op andere vormen van PPS en geïntegreerde contracten (bijvoorbeeld DB en DBM) van toepassing.

Voorts werd verzocht om de definitie van PPS op die van Eurostat af te stemmen en in het onderzoek van de hypothese van een ESR-neutrale PPS uit te gaan.

Eurostat omschrijft PPS als volgt: "*PPP*" is typically used to describe a long-term contractual arrangement for the provision of a public asset and related services in exchange for performance-based payments linked to the asset's availability and/or use and the delivery of the related services.

Basiskennmerken of elementen van een ESR-neutrale PPS volgens Eurostat¹

- *The “statistical sector classification” of the public authority that enters into the PPP contract (the Authority);*
- *The “statistical sector classification” of the entity that enters into the PPP contract with the Authority (the Partner);*
- *The source of the Partner’s revenues (i.e. the distinction between PPPs and concessions);*
- *The type of asset to be provided by the Partner under the contract; The Rules require that a PPP involves investment in a clearly identifiable and specifically designed asset. Obvious examples include buildings, and structures such as roads, bridges and rail/tram/metro tracks. Eurostat’s definition of a PPP also covers situations where a PPP asset has interfaces with other infrastructure and some other less conventional projects;*
- *The nature of the works (e.g. new built, refurbishment, renovation, upgrading) to be carried out by the Partner under the contract;*
- *The economic life of the asset and the duration of the contract; Eurostat expects a PPP contract to cover a meaningful part of the asset’s economic life. This means that Eurostat would normally expect the period during which the asset is maintained or maintained/operated by the Partner (the Operational Phase) to cover at least one cycle of major maintenance or replacement of significant components of the asset (e.g. road surfaces, boilers in a building). On this basis, a contract with an Operational Phase of 10 years or more for an asset that has an economic life of more than 10 years will normally (e.g. on most accommodation, road or rail projects) be considered by Eurostat to be a PPP.*
- *The scope of services to be provided by the Partner under the contract; and*
- *Any revenues received by government from the project.”*

Projectspecifieke omstandigheden maken dat algemene aanbevelingen soms niet haalbaar, noch wenselijk zijn. Het gevraagde eindproduct moet bijgevolg ruimte voor flexibiliteit laten en alternatieve werkwijzen openhouden. Om deze reden zijn twee sporen bewandeld.

Eenzijds de creatie van een generieke procesleidraad waar bewust op hoofdlijnen wordt gebleven zodat toekomstbestendigheid wordt verkregen en richting wordt gegeven zonder te verglijden in strakke principes die onvoldoende rekening houden met het gegeven dat projecten steeds worden opgezet binnen een specifieke context en vanuit welbepaalde beleidsmatige verwachtingen. Bij de uitwerking van de procesleidraad werd ook rekening gehouden met het Decreet Grote Projecten en Programma’s van 22 maart 2019 zoals expliciet gevraagd door de opdrachtgevers.

Anderzijds werden verdiepende elementen toegevoegd inzake bepaalde thema’s. Daarbij werd voortgebouwd op een aantal topics die, in aanloop naar het diagnoserapport, werden geïdentificeerd als van groot belang. Zo is apart aandacht besteed aan het vergunningentraject, de prijsherziening van de bouwkosten tijdens de bouwfase, en verborgen risico’s in de ondergrond. De twee andere thema’s uit het diagnoserapport, de doorlooptijd van het aanbestedingsproces en het verminderen van de werklust en de kosten in offertefase, zijn in de procesleidraad geïntegreerd.

¹ EUROSTAT/EPEC, A Guide to the Statistical Treatment of PPPs, 2016, 18 e.v.

Bij de onderliggende analyses en het uitwerken van 'guidance' in de procesleidraad werden ten slotte de door opdrachtgever vermelde soorten van transactiekosten (zie onderstaand kader) in het achterhoofd gehouden, al blijft de nadruk wel liggen op de optimalisatie van transactiekosten tijdens de aanbesteding.

Soorten transactiekosten waarmee publieke en of private partijen worden geconfronteerd

A. Zoek- en informatiekosten

Dit zijn de kosten in verband met het zoeken naar relevante informatie en het ontmoeten van agenten (publiek en privaat) met wie de transactie zal plaatsvinden. (bv. instrumenten zoals een data-room, een marktverkenning (toelichting aan de markt met mogelijkheid tot overleg), ...).

B. Onderhandelingskosten

De kosten die nodig zijn om tot een overeenkomst te komen met de andere partij (zowel publiek als privaat) bij de transactie, een passend contract op te stellen en de tijd en energie die je daaraan besteedt (bv. cash out-kosten, inzet van externe dienstverleners, juridische en financieel-technische expertise)

C. Handhavingskosten

De kosten die moeten worden gemaakt om er zeker van te zijn dat alle partijen zich aan de voorwaarden in het contract houden, en de kosten die men maakt om actie te ondernemen tegen een partij die zich niet aan de voorwaarden houdt. (o.a. contractmanagement tijdens de uitvoering en conflictbeheersing).

D. Ontwerpkosten

In een DBFM worden een significant deel van de ontwerpkosten gemaakt voor er tot gunning wordt overgegaan. Ontwerpkosten maken dan ook een belangrijk deel uit van de transactiekosten tijdens een aanbestedingstraject. (Bv. cash-out kosten studiebureaus).

Ook werd in het proces parallel aandacht besteed aan de juridische en economische realiteit dat een gedegen en kwalitatief proces met doordachte documenten en de uitvraag van voldoende concrete informatie van groot belang is om een gezonde mededinging en een correcte prijszetting te bekomen en behouden. In dat verband kan ook worden gewezen op de juridische verplichtingen die voortvloeien uit het gelijkheids- en transparantiebeginsel evenals uit het proportionaliteitsbeginsel.²

Het **transparantiebeginsel** waarborgt dat kandidaten effectief kunnen nagaan of zij al dan niet gelijk werden behandeld. De transparantie dient in het raam van de organisatie van mededinging voor het PPS-project in wezen op twee wijzen gewaarborgd te worden. Ten eerste moet er een passende bekendmaking zijn. Dit betekent dat ondernemers voldoende en dezelfde informatie krijgen, opdat ze op een nuttige wijze kunnen kiezen of zij een offerte zullen indienen. Ook dienen ondernemers voorafgaand alle spelregels te kennen op grond waarvan zij kunnen beslissen om een offerte in te dienen en op grond waarvan ze kunnen inschatten hoe de offerte zal worden beoordeeld. Het transparantiebeginsel vereist voorts dat de aanbestedende overheid de vooraf bekendgemaakte criteria

² Cf. artikel 4, eerste lid wet 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten, BS 14 juli 2016.

en elementen niet alleen tot uitdrukking brengt maar ze ook effectief gebruikt om de inschrijvers te beoordelen. Het betekent echter ook dat de kandidaten en/of de inschrijvers weten waarom bepaalde beslissingen worden genomen.³

Bovenop het transparantiebeginsel moet ook worden gewezen op het **proportionaliteitsbeginsel**. Dit juridische basisprincipe betekent dat een aanbestedende overheid evenredig (of billijk) moet zijn bij onder meer de bepaling van de eisen in het bestek en het beoordelen van de aanvragen tot deelneming en offertes. Eisen en selectiecriteria moeten in verhouding staan tot de opdracht. Dit is niet onbelangrijk in het kader van deze studie. Onnodig strenge eisen die buitensporige transactiekosten veroorzaken zouden bijvoorbeeld op die grond kunnen worden aangevochten. In Nederland wordt op grond van dit principe in de Gids Proportionaliteit bepaald dat de aanbestedende overheid in sommige gevallen een biedvergoeding moet voorzien, evenals een vergoeding bij een laattijdige stopzetting van de aanbesteding.⁴

³ HvJ 18 juni 1985, C-197/94, Steinhauser; HvJ 25 april 1996, C-87/94, Waalse Bussen; HvJ 13 april 2000, C-324/98, Telaustria; HvJ 29 april 2004, C-496/99, Succhi di Frutta; HvJ 13 oktober 2005, C-458/03, Parking Brixen; HvJ 13 september 2007, C-260/04, Comm. t. Italië; HvJ 18 december 2007, C-220/06, Correos; HvJ 15 mei 2008, SECAP; HvJ 13 april 2010, C-91/08, Wall; HvJ 10 maart 2011, C-274/09 Stadler; HvJ 14 november 2013, C-221/12, Belgacom.

⁴ J.M. HEBLY e.a., Gids Proportionaliteit, 2022, voorschriften 3.8A en 3.8B (https://www.pianoo.nl/sites/default/files/media/documents/2021-10/gids_proportionaliteit_3e_herziening-januari2022.pdf).

2. Procesleidraad

Het doel van een PPS is om overheid en bedrijven zo te laten samenwerken dat een meerwaarde (financieel, maatschappelijk en/of operationeel) gecreëerd wordt.

Hoge transactiekosten doen afbreuk aan deze beoogde meerwaarde en vormen tevens een bedreiging voor de mededinging.⁵ In die zin werd in de academische literatuur vastgesteld dat er, meer en meer, terughoudendheid is om mee te dingen voor PPS-projecten gelet op de hoge transactiekosten in vergelijking met de lage kansen om een project binnen te halen. Experts waarschuwen er dan ook voor dat, bij gebrek aan passende maatregelen, dit zou kunnen leiden tot een reductie van het aantal partijen in PPS-biedingsprocedures met evident alle gevolgen van dien.⁶

Uit de academische literatuur blijkt dat een goede voorbereiding één van de meest cruciale elementen is om faal- en hoge transactiekosten te vermijden. Ook diverse PPS-handleidingen van Europese en internationale organisaties benadrukken het grote belang van de goede voorbereiding van een project. Een goede proces- en projectarchitectuur is essentieel. Ook een goede interne organisatie bij de opdrachtgever met voldoende expertise en voldoende draagvlak voor het project blijken cruciale schakels te zijn voor DBFM en bij uitbreiding PPS in het algemeen.⁷

Ten slotte is tijdens het proces ook een goede en gedegen informatie-uitwisseling primordiaal. Academische literatuur wijst er immers op dat onvolledige informatie-uitwisseling niet enkel leidt tot hoge transactiekosten, maar ook kan leiden tot opportunistisch gedrag tussen de betrokken partijen.⁸ Terzelfdertijd blijkt uit de literatuur ook wel dat het opzetten en uitrollen van een ingewikkeld kader om PPS-projecten succesvol op te zetten het aanbestedingsproces kan vertragen en tot (nog) meer onzekerheid kan leiden waardoor de transactiekosten van PPS nog verder toenemen.⁹ De leidraad hierna is daarom slechts als richtinggevend te beschouwen, maar kan geenszins gezien worden als de *one size fits all*-oplossing om een PPS-project succesvol op te zetten. Deze leidraad beoogt ook niet het volledige proces van een PPS-project tot in het detail te captureren. Dit valt immers buiten het bestek van de studie en daarover werden reeds talloze leidraden gepubliceerd. De leidraad focust, gevolg gevend aan het verzoek van de bouwpartners en de vastgestelde problemen, op belangrijke stappen en processen en geeft, waar relevant mede gebaseerd op de inzichten die werden verworven tijdens de studie, aanwijzingen die de faal- en transactiekosten kunnen doen afnemen. Een en ander wordt ook treffend verwoord door de Verenigde Naties:

“PPP projects require a number of situational conditions to exist and primarily a robust institutional environment and an enabling investment and business climate. [...] [T]his will foster a private sector willing and able to accept the commensurate risks [...]”¹⁰

⁵ S. PING HO, The transaction costs of public-private partnerships. Implications on PPP governance design, 2009, research Gate, 9. Zie ook INTERNATIONAL TRANSPORT FORUM, Competition for Infrastructure Projects: Traditional Procurement and PPPs in Europe, WG Report, 2020, 14.

⁶ S. DE SCHEPPER, E HAEZENDONCK, M. DOOMS, “Understanding pre-contractual transaction costs for Public-Private Partnership infrastructure projects”, *International Journal of Project Management* 2015, afl. 33, 932.

⁷ Zie ook N.B. BAKER, Transaction Costs in Public-Private Partnerships: The Weight of Institutional Quality in Developing Countries Revisited, 2016, volume 40, nr. 2, 431-455, <http://dx.doi.org/10.1080/15309576.2016.1244092>.

⁸ S. DE SCHEPPER, E HAEZENDONCK, M. DOOMS, op. cit., 933.

⁹ Ibidem, 934.

¹⁰ Revised Guiding Principles on People-First Public-Private Partnerships for the United Nations Sustainable Development Goals:

2.1 FASE 1: Identificatie van het project

2.1.1 Identificatie van de noodzaak

Een cruciale eerste stap in ieder PPS-project, zo werd ook bevestigd in de bevragingen en literatuur¹¹, is dat de aan het project onderliggende nood grondig geanalyseerd wordt, nog vóór dat mogelijke oplossingen worden gezocht om aan die nood te voldoen. Wanneer grote PPS-projecten worden voorgesteld, worden nut en noodzaak van het project vaak beschouwd als een vanzelfsprekendheid die geen uitleg behoeft. Daardoor is het voor stakeholders vaak niet duidelijk wat de meerwaarde is van een groot project, wie de begunstigen zijn, wat de gevolgen zijn enz. Ook wordt het project daardoor meer kwetsbaar omdat 'voortschrijdend inzicht' dan veel sneller zal leiden tot bijstellingen en zelfs het stopzetten van het project met alle gevolgen die hiermee samenhangen op het gebied van faal- en transactiekosten voor publieke en private partijen. Dit aandachtspunt kwam ook naar boven tijdens de gevoerde gesprekken met respondenten naar aanleiding van deze studie. Het werd ook onderkend in het PPS-charter: *"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."*¹² Ten slotte kwam het belang ervan ook recent nog aan bod bij de geleerde lessen naar aanleiding van de zelfevaluaties onder het decreet Grote Projecten en Programma's.¹³ Politieke discontinuïteit werd daar immers aangehaald als een potentiële faalfactor binnen (voornamelijk lokale) projecten. Onder discontinuïteit wordt niet alleen het veranderen van coalities begrepen, maar ook het wisselen van politieke sleutelfiguren en een veranderende visie evenals het plots optreden van politieke weerstand.

De identificatie veronderstelt ook dat onderzocht wordt of het idee (goed) past binnen de eerder gemaakte beleidskeuzes, en of voor het project de nodige budgettaire ruimte gemaakt kan worden in de begroting en de meerjarenplanning.¹⁴ Volgens de raden van de SALV, SERV en MORA kan de uitvoering van een groot investeringsproject overigens best gewaarborgd worden via een gedragen investeringsagenda.¹⁵

Aandachtspunten en suggesties

- Is het nut en de noodzaak van het project geïdentificeerd en past het in de begroting en de meerjarenplanning en/of een infrastructuurplan/investeringsprogramma goedgekeurd door (het bevoegde orgaan van) de overheid die het project desgevallend zou uitvoeren?
- Dient er een ander gerelateerd infrastructuurwerk of gebouw aanwezig te zijn om het project te kunnen realiseren en, zo ja, zijn de andere gerelateerde infrastructuur- of bouwinvesteringen gepland/goedgekeurd om te worden uitgevoerd in coördinatie met het project?

¹¹ In de bevragingen en klankbordgroepen kwam tot uiting dat het van essentieel belang is bij aanvang van het proces

¹² Charter samenwerking bij PPS, 2019, 2, https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/PPS%20Charter_0.pdf?timestamp=1552400409.

¹³ Vlaamse Overheid, departement Financiën en Begroting; Geleerde lessen uit de Zelfevaluaties Grote Projecten en Programma's 2022. Te raadplegen via <https://fin.vlaanderen.be/facts-figures/groteprojecten-en-programmas/lessen-uit-zelfevaluatie/>

¹⁴ Zie EPEC, EPEC PPP Guide to PPP, 2021, 17,

¹⁵ SALV, SERV en MORA, Advies naar een betere en snellere realisatie complexe infrastructuurprojecten, 2023, 26. Te raadplegen via <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/54120>.

- De raden van de SALV, SERV en MORA gaven in een recent advies¹⁶ nog de volgende aanbevelingen om de eerste fase van een complex project beter en transparanter te laten verlopen:
 - Motiveer grondig nut, noodzaak en mogelijke impact van het project
 - Vertrek vanuit een duidelijke, overlegde en gedragen probleemstelling waarna het debat wordt gevoerd over mogelijke oplossingen
 - Faciliteer joint fact finding en motiveer beslissingen grondig waarbij zowel de pro's als de contra's van een project duidelijk in beeld worden gebracht en waarbij de focus meer wordt gelegd op zienswijzen in plaats van op bezwaren
 - Weeg alternatieven sneller en grondiger af
 - Zorg snel voor duidelijkheid over financiering en betaalbaarheid

Aanvullende bronnen en hulpmiddelen:

- EPEC *Guide to Public-Private Partnerships, 2021, 17-22*
- WORLD BANK, *Public-Private Partnerships Reference Guide 3.0, 2017, World Bank Publications, 115-119*

2.1.2 Identificatie van een voorkeursoplossing en -uitvoeringsvorm

Vervolgens moet de aanbestedende overheid bepalen wat de beste uitvoeringswijze is: klassieke overheidsopdracht of een PPS-uitvoeringswijze. Hoewel de ervaring en de literatuur leert dat het uitvoeren van deze oefening tijd en middelen vergt, is het, – zo bleek ook uit de gesprekken – een belangrijke stap om latere discussies en problemen te vermijden.¹⁷ Een overtuigende meerwaarde van de ene ten opzichte van de andere vorm zal immers het draagvlak verhogen en een goed overwogen keuze om aan PPS te doen zal ervoor zorgen dat volgende stappen op een meer bewuste wijze worden gezet. Academische literatuur wijst daarbij op het belang dat niet enkel externe stakeholders, maar ook interne betrokkenen moeten geloven in het project opdat het project een (grotere) kans van slagen heeft. Dit werd ook onderkend in het PPS-charter: *“De opdrachtgevende 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.”*¹⁸

Het belang van deze stap is overigens ook uitdrukkelijk erkend in het Decreet grote projecten en programma's dat een wettelijke verplichting dienaangaande heeft ingevoerd. Artikel 3 van het Decreet bepaalt dat de partij die een groot project of programma initieert, dient na te gaan welke alternatieven zich aandienen en welke de meest passende uitvoeringsvorm is, waarmee het groot project of programma zal worden gerealiseerd. Bovendien moet in ditzelfde onderzoek nagegaan worden welke financiële impact het project of het programma op korte en lange termijn op de begroting zal hebben,

¹⁶ Zie EPEC, EPEC PPP Guide to PPP, 2021, 17; SALV, SERV en MORA, Advies naar een betere en snellere realisatie complexe infrastructuurprojecten, 2023, 23-25 (te raadplegen via <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/54120>); zie ook UNCITRAL, Model Legislative Provisions on Public-Private Partnerships, 3: “Identify the public infrastructure or service needs to be met by the proposed PPP project and how the project meets relevant national or local priorities for the development of public infrastructure and services”.

¹⁷ Zie bv. O.-K. ROBERT en A. P. C. CHAN, “Review of studies on the Critical Success Factors for Public-Private Partnership (PPP) projects from 1990 to 2013”, *International Journal of Project Management*, Volume 33, Issue 6, 2015, 1335-1346, <http://dx.doi.org/10.1016/j.ijproman.2015.02.008>.

¹⁸ Charter samenwerking bij PPS, 2019, 2, https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/PPS%20Charter_0.pdf?timestamp=1552400409.

en moet er een inschatting gemaakt worden van de budgettaire haalbaarheid van het project of het programma. Dit onderzoek dient uitgevoerd te worden vóór de definitieve uitvoeringsvorm van een groot project of groot programma wordt vastgesteld en het resultaat van dit onderzoek wordt in een verslag opgenomen (het zogenaamde artikel 3-verslag¹⁹).²⁰

Transactiekosten bij complexe aanbestedingsprocedures eigen aan PPS kunnen groot zijn, ongeacht de onderliggende grootte van het project. Anderzijds wordt gezegd: hoe groter het project, hoe kleiner de kosten in verhouding tot het project.²¹ Om deze reden werd in het Verenigd Koninkrijk in het verleden aangenomen dat DBFM-projecten minstens een grootte moeten hebben van 20 miljoen pond.²² Het Vlaams Kenniscentrum hanteerde in het verleden een gelijksoortige drempel. In Nederland ligt de grens op 25 miljoen voor huisvestingsprojecten en op 60 miljoen euro voor infrastructuurprojecten.²³ Het exacte drempelbedrag hangt af van de hoogte van de transactiekosten in verhouding tot de verwachte meerwaarde van PPS en hierover kunnen de aannames uiteenlopen. Indien de transactiekosten lager zijn (bijvoorbeeld door standaardisatie van processen en contracten, of door grotere ervaring bij de betrokken partijen), kan de drempelwaarde verlaagd worden. Maar het feit blijft dat een bepaalde projectgrootte noodzakelijk is om de extra transactiekosten van PPS terug te kunnen verdienen.

Aandachtspunten en suggesties

- Niet elk project komt alleszins in aanmerking voor DBFM. In de Nederlandse studie van Rijkswaterstaat "Leren van 15 jaar DBFM"²⁴ worden volgende handvaten aangereikt:
 - Het project moet in potentie meerwaarde ten opzichte van andere contractvormen hebben in termen van geld, tijd en kwaliteit. Over het algemeen zijn dit projecten waarbij keuzes die ten aanzien van de bouw worden gemaakt, invloed hebben op de kosten van het onderhoud.
 - Het moet mogelijk zijn om voor deze projecten vooraf vast te stellen wat de eisen zijn op de lange termijn. Er worden immers afspraken gemaakt voor een periode van 20 tot 30 jaar.
 - Ten slotte moeten de projecten in verband met de transactiekosten die met DBFM gemoeid zijn een voldoende omvang hebben.
- PPS-projecten zijn in de regel complexer dus er moet (al) rekening worden gehouden met grotere inspanningen aan publieke en private zijde evenals de benodigde capaciteit terzake wanneer de keuze wordt gemaakt.²⁵
- Het bundelen van projecten kan leiden tot synergiën²⁶ en dus de gemiddelde transactiekosten verlagen, al kan het ook de complexiteit sterk verhogen en zo de transactiekosten alsnog (onnodig) verhogen. Clustering kan dus opportuniteiten met zich meebrengen maar dient weloverwogen bekeken te worden. Het volstaat dus niet om zomaar objecten te gaan clusteren om de voordelen te bekomen.

¹⁹ DEPARTEMENT FINANCIËN EN BEGROTING, Leidraad opmaak verslag artikel 3 van het decreet grote projecten en programma's, 2022. Online te raadplegen via <https://fin.vlaanderen.be/wp-content/uploads/2022/06/Leidraad-opmaak-verslag-artikel-3.pdf>.

²⁰ Voor de toetsing en de redactie van het artikel 3-verslag kan er een beroep worden gedaan op de dienst Grote Projecten en Programma's van het Departement Financiën en Begroting (ondersteuning.gpp.fb@vlaanderen.be).

²¹ INTERNATIONAL TRANSPORT FORUM, Competition for Infrastructure Projects: Traditional Procurement and PPPs in Europe, WG Report, 2020, 14; M. HUESKES, J. KOPPENJAN, S. VERWEIJ, "Public-private partnerships for infrastructure: Lessons learned from Dutch and Flemish PhD-theses", EJTIR 2019, 19(3), (160) 169.

²² HM Treasury, 2003.

²³ Ministerie van financiën 2013.

²⁴ RIJKSWATERSTAAT en BOUWEND NEDERLAND, Leren van 15 jaar DBFM-projecten bij RWS: eindrapport, 2020, https://www.researchgate.net/publication/342447010_Leren_van_15_jaar_DBFM-projecten_bij_RWS_Eindrapport

²⁵ Vgl ibidem.

²⁶ Ibidem.

- In voorkomend geval kan in het stadium van de identificatie van een voorkeursoplossing en -uitvoeringsvorm ook reeds overwogen worden om een marktverkenning te doen (zie ook later) zodat input van de markt wordt bekomen en de faalkans van een project wordt gereduceerd.

Aanvullende bronnen en hulpmiddelen

- RIJKS WATERSTAAT en BOUWEND NEDERLAND, *Leren van 15 jaar DBFM-projecten bij RWS: eindrapport, 2020*, https://www.researchgate.net/publication/342447010_Leren_van_15_jaar_DBFM-projecten_bij_RWS_Eindrapport

2.1.3 Stakeholdermanagement

Een breed en duurzaam draagvlak is één van de belangrijkste succesfactoren voor een groot project²⁷ en een DBFM-project in het bijzonder, nu wellicht meer dan ooit. Bijgevolg kreeg de kwestie eerder ook reeds expliciet aandacht in het PPS-charter: "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."²⁸

Burgers zijn steeds sterker juridisch gewapend en verenigen zich vaker al dan niet na sociale media-campagnes in belangengroepen.²⁹ Bijgevolg zal het niet zelden aangewezen zijn om goed in te zetten op participatie en stakeholdersmanagement tijdens alle fases van het project. De mate en noodzaak zal uiteraard zeer contextgebonden zijn. Daarenboven zal een dergelijke aanpak in beginsel (extra) kosten met zich meebrengen aan de publieke zijde, maar die 'investering' zal zich later terugverdienen omdat de faalkosten (bijvoorbeeld verzet bij vergunningen, etc.) zullen afnemen.

Ook relevante adviesraden kunnen best tijdig (desgevallend al op informele wijze) worden betrokken om eventueel zelfs als klankbord te fungeren en reflecties te formuleren over het nut, noodzaak, urgentie, impact, draagvlak enz. Een vroegtijdige betrokkenheid zorgt voor meer transparantie, versterkt de kwaliteit van het project en kan bijdragen aan een breder draagvlak en dus minder procesrisico naderhand.³⁰

Aandachtspunten en suggesties

- Zijn de relevante stakeholders geïdentificeerd? (bv. gebruikers, inwoners, omwonenden, middenstand, lokale overheden, belangenorganisaties)
- Zijn de relevante stakeholders geraadpleegd? (bv. via informatiemomenten of enquêtes)

²⁷ O.-K. ROBERT en A. P. C. CHAN, "Review of studies on the Critical Success Factors for Public-Private Partnership (PPP) projects from 1990 to 2013", *International Journal of Project Management*, Volume 33, Issue 6, 2015, 1335-1346, <http://dx.doi.org/10.1016/j.ijproman.2015.02.008>.

²⁸ Charter samenwerking bij PPS, 2019, 3, https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/PPS%20Charter_0.pdf?timestamp=1552400409.

²⁹ S. LIERMAN en S. VERBEYST, "Het contractueel beleidsinstrument in het omgevingsrecht", T.R.O.S. 2019, nr. 95, 190-191.

³⁰ SALV, SERV en MORA, Advies naar een betere en snellere realisatie complexe infrastructuurprojecten, 2023, 23. Te raadplegen via <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/54120>.

- Bestaat er een aanpak om ervoor te zorgen dat tijdens het projectvoorbereidingsproces rekening wordt gehouden met de feedback van stakeholders?
- Is er nagedacht over de continue aansturing van en communicatie met stakeholders?

Aanvullende bronnen en hulpmiddelen

- *WORLD BANK, Public-Private Partnerships Reference Guide 3.0, 2017, World Bank Publications, 96-100;*
- *FOD BOSA, Praktijkgids Marktconsultatie voor overheidsopdrachten, 2021;*
- *EUROPESE COMMISSIE, Better Regulation: Guidelines on Stakeholder Consultation. 2015, sectie 6.1.*

2.1.4 Project- en procesmanagement

Belangrijk bij grotere, complexe projecten is een deugdelijke voorafgaande identificatie van relevante goedkeuringsprocessen, verwachte tijdlijnen en middelen die nodig zullen zijn om de volgende fase in de projectcyclus te organiseren.

De beoordeling en voorbereiding van het project vereist zorgvuldig project- en procesbeheer en het mobiliseren van de juiste vaardigheden. Dit omvat op zijn beurt het ontwikkelen van een projectplan en tijdlijn en het identificeren van alle benodigde goedkeuringen. Het omvat ook het vaststellen van de aanpak voor het beheersen van risico's, inclusief bijvoorbeeld het opzetten van een project-risicoregister³¹ Er kan ook een plan worden opgesteld om vast te stellen hoe de toekomstige projectvoordelen zullen worden gemeten en bewaakt. ³²

Ten slotte zullen alle studies die nodig zijn voor de meer gedetailleerde beoordeling van het project in de volgende fase waarschijnlijk in dit stadium worden geïdentificeerd en beoordeeld. Dit omvat alle milieu- en sociale studies, evenals andere technische studies.³³

De rol van de overheid is dus fundamenteel anders dan bij klassieke projecten. DBFM-projecten zorgen dan ook binnen de overheid niet zelden voor grote organisatorische en institutionele uitdagingen.³⁴ Andere profielen en expertise zijn vereist, wat in de praktijk soms zelfs aanleiding geeft tot het opzetten door de overheid van nieuwe afdelingen of entiteiten om de DBFM-projecten professioneel voor te bereiden en in de markt te zetten.³⁵

De situatie is niet fundamenteel anders aan private zijde. Dit werd eerder ook reeds erkend in het PPS-charter: *"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*

³¹ EPEC

³² Ibidem

³³ Zie EPEC, EPEC PPP Guide to PPP, 2021, 19.

³⁴ UNECE principles good governance ppp foreword.

³⁵ Zie bijvoorbeeld Lijninvest en de Werkvennootschap. VLAAMS KENNISCENTRUM PPS, *Handboek DBFM*, Brussel, Politeia, 2019, 53.

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.”³⁶

Het belang van deze principes werd recent nog bevestigd in de geleerde lessen naar aanleiding van de zelfevaluatie uit het Decreet Grote Projecten en Programma's. Net zoals bij de opdrachtnemer is het de rol van de overheid als opdrachtgever om de nodige expertise voor het vervullen van hun rol binnen de samenwerking op het juiste moment beschikbaar te hebben. Meer nog, de evaluatie bracht naar boven dat het noodzakelijk is dat er voor investeringsprojecten van bij de aanvang een sterke projectorganisatie bij de opdrachtgever operationeel is. Daarbij gaat het zowel over de aansturing van de externe adviseurs als over de coördinatie van het gehele project. Er moet, zo wordt nog gesteld, over gewaakt worden dat er niet alleen voldoende mensen, maar ook voldoende tijd wordt vrijgemaakt.

Volledigheidshalve wijzen wij erop dat het Decreet Grote Projecten en Programma's het opzetten van project- en procesmanagement wettelijk heeft opgelegd. Artikel 3 bepaalt uitdrukkelijk:

“De Vlaamse Gemeenschap en de Vlaamse rechtspersonen gebruiken voor het beheer van hun grote projecten en grote programma's technieken van risicobeheer, en van proces- en projectmanagement.”

Aandachtspunten en suggesties

- Het werken met ervaren teams met sectorspecifieke kennis aan publieke en private zijde is bij DBFM- en andere grote projecten een absolute noodzaak. Bij de Vlaamse overheid kan onder meer worden gewezen op De Werkvennootschap, Lantis, Agion, De Lijn en AWW.
- In het evaluatierapport “Leren van 15 jaar DBFM” van Rijkswaterstaat wordt terecht gewezen op de lange duur van DBFM-contracten en de gevolgen voor de continuïteit binnen het project en de integraliteit van het projectmanagement. Er moet rekening worden gehouden met personele wisselingen en wisselingen tussen de teams in de verschillende projectfasen. Dat heeft gevolgen voor de overdracht van deskundigheid, afspraken en relationele kwaliteit tussen de verschillende projectfasen. Zoiets stelt hoge eisen aan de overdracht tussen projectfasen en wisseling van personen en teams. Bijgevolg is het raadzaam in de project- en procesorganisatie hierop te anticiperen.
- Zet in op training van de mensen en hou rekening met de wisselende rollen die een project kan vereisen.
- Overweeg om van de uitvoeringsbevoegdheid gebruik te maken die de Vlaamse regering heeft in het kader van het Decreet Grote Projecten en Programma's. Zo kan bijvoorbeeld opgelegd

³⁶ Charter samenwerking bij PPS, 2019, 4, https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/PPS%20Charter_0.pdf?timestamp=1552400409.

worden welke expertise en rollen er minimaal aanwezig moeten zijn en/of dat moet gewerkt worden met bepaalde systemen die toelaten om het project en proces op te volgen en de risico's te beheren.

Aanvullende bronnen en hulpmiddelen

- *WORLD BANK, Public-Private Partnerships Reference Guide 3.0, 2017, World Bank Publications, 178-189*

2.2 FASE 2. Voorbereiding en structurering van het PPS-project

2.2.1 Keuze en voorbereiding aanbestedingsprocedure en -strategie

De overheid zal de plaatsingsprocedure voor het PPS-project grondig moeten voorbereiden en doordacht uittekenen. Daarbij zal ze een aantal belangrijke keuzes moeten maken (plaatsingsprocedure, selectie- en gunningscriteria, hoe de procedure structureren, gebruik van eventuele aanbestedingsinstrumenten (bv. percelen, vaste en voorwaardelijke delen, ...) en zal ze de opmaak van een bestek moeten voorbereiden waarin ze die keuzes implementeert. Aan de eigenlijke plaatsingsprocedure, die de aanduiding van een private partner als doel heeft, gaat soms een marktverkenning of -consultatie vooraf. Een marktconsultatie³⁷ tijdens de voorbereidende fase van een (DBFM-)project stelt zowel de aanbestedende dienst als de markt in staat om waardevolle informatie uit te wisselen. Het vergemakkelijkt het verkennen van mogelijkheden voor optimalisatie en scopeaanpassingen, terwijl het tegelijkertijd de marktpartijen de gelegenheid biedt om zich voor te bereiden en betrokkenheid te tonen bij het project. Deze open communicatie en verkenning dragen bij aan een succesvolle uitvoering van het project³⁸ en laat toe nadien het proces efficiënter te organiseren. Het draagt dus bij tot (meer) succes en reduceert de kans op mislukking en de daarmee gepaard gaande nutteloze kosten voor publieke en private partijen.

Het voorbereiden van een gedegen aanbestedingsprocedure en de daarmee samenhangende keuze kan gebeuren via een zogenaamde aanbestedingsstrategie. In een aanbestedingsstrategie worden typisch bovenvermelde elementen geïntegreerd en wordt vaak ook een analyse gemaakt van de markt en de mogelijk geïnteresseerde partijen. Op die manier kan ook ingeschat worden of niet moet worden bijgestuurd om bijvoorbeeld meer mededinging te verkrijgen voor een bepaald(e) project/cluster.

Academische literatuur wijst op het grote belang van een efficiënte en transparante aanbestedingsprocedure met een snelle trechtering van kandidaten.³⁹ Op die manier worden ook (onnodige) transactiekosten vermeden en kan ook de doorlooptijd kort(er) worden gehouden. Academische literatuur wijst er voorts ook op dat het bij complexe projecten zeer zinvol kan zijn om toe te werken naar een beperkt aantal bidders (bijvoorbeeld drie), maar dit aan te vullen met de toekenning van een biedvergoeding.⁴⁰ Zoiets zou op termijn kunnen bijdragen tot het behoud van een gezonde

³⁷ Zie artikel 51 van de wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten.

³⁸ Zie VLAAMS KENNISCENTRUM PPS, *Handboek DBFM*, Brussel, Politeia, 2019, 68.

³⁹ S. DE SCHEPPER, *Essays on Success Factors of Public-Private Partnerships in Infrastructure*, doctoraatsthesis applied business economics: business engineer Vrije Universiteit Brussel, 2014; zie ook doctoraat DE CLERCK die zelfs wijst op het grote voordeel om naar twee kandidaten toe te werken (D. DE CLERCK, *Public-Private partnership procurement: Game-theoretic studies of the tender process*, doctoraatsthesis business economics KU Leuven, 2015, 287 p). Dit ligt juridisch evenwel niet voor de hand (cf. artikel 79 wet 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten). In de praktijk wordt doorgaans toegewerkt naar drie kandidaten bij (door) selecties althans voor zover er voldoende kandidaten overblijven of voorhanden zijn. Soms wordt ook toegewerkt naar vijf kandidaten en dit om een wat ruimere mededinging te houden. Het lijkt aangewezen tijdens het opstellen van de aanbestedingsstrategie over het aantal vooraf te reflecteren, rekening houdend met de concrete marktsituatie, de complexiteit van het project en de te verwachten transactiekosten.

⁴⁰ D. DE CLERCK, *Public-Private partnership procurement: Game-theoretic studies of the tender process*, doctoraatsthesis business economics KU Leuven, 2015, 287 p.

mededinging (zie verder onder titel 2.3. FASE 3. Doorlopen aanbestedingsprocedure). Eenzelfde geluid was te horen tijdens de interviews: zet in op een snelle gefaseerde trechtering, vraag niet alles van in het begin uit maar bouw op van breed naar fijn, voorzie geen onnodige fases en communiceer transparant de planning en eventueel te verwachten knelpunten zodat private partijen daarop kunnen anticiperen.

2.2.2 Ontwerp van de opdrachtdocumenten, inclusief contract

Zowel uit de gesprekken met stakeholders als uit de academische literatuur komt naar voor dat het gebruik van modeldocumenten een meerwaarde kan hebben en een gunstig effect kan hebben op de transactiekosten aan de publieke als de private zijde, zeker als dan ook nog eens gewerkt wordt met een pijnpijn aan projecten.⁴¹ Dit werd ook benadrukt in het PPS-charter: *"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."*⁴²

De literatuur waarschuwt echter meteen ook voor standaardisatie.⁴³ Projectspectifieke elementen mogen immers niet worden vergeten zodat maatwerk en standaardisatie steeds een evenwichtsoefening zijn. In het verleden zou immers in het kader van projecten in de sportinfrastructuursector reeds gebleken zijn dat de bundeling van projecten gekoppeld aan standaardisatie aanleiding gaf tot coördinatieproblemen en daarmee gepaard gaande oplopende transactiekosten.⁴⁴

Ten slotte moet aandacht besteed worden aan de informatie-uitwisseling die via de aanbestedingsdocumenten gebeurt. Dit werd ook uitdrukkelijk erkend in het PPS-charter: *"Openheid en een uitwisseling van informatie leidt tot een goed begrip van elkaars verwachtingen, belangen, doelen, risico's en onzekerheden. 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."*⁴⁵

Het opstellen van de aanbestedingsdocumenten, de daarin vervatte informatie en meer algemeen de communicatie tussen partijen is dus een cruciaal element bij het structureren en doorlopen van PPS-projecten. De in het kader van deze opdracht opgestelde Checklist Projectmaturiteit kan daarvoor een handig indicatief instrument zijn om eventuele informatie-lacunes te identificeren voordat het aanbestedingsproces aanvangt.⁴⁶

⁴¹ M. HUESKES, J. KOPPENJAN, S. VERWEIJ, "Public-private partnerships for infrastructure: Lessons learned from Dutch and Flemish PhD-theses", EJTR 2019, 19(3), (160) 169; "The use of standard contracts is another solution governments are recently adopting to remedy high transactions costs (see e.g., Janssen et al., 2010). The standards primarily serve to reduce the transaction costs for the governments, but they might also benefit the private consortia participating in the bid. [...] Another issue related to transaction costs concerns the standardization of PPP-contracts and procedures. De Clerck [...] indeed views standardization as another solution to reduce transaction costs."

⁴² Charter samenwerking bij PPS, 2019, 5, https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/PPS%20Charter_0.pdf?timestamp=1552400409.

⁴³ Ibid., waarin wordt verwezen naar M. VAN DEN HURK, What's the Deal? Standardizing Contracts for Public-Private Partnerships. doctoraatsthesis politieke wetenschappen Universiteit Antwerpen, 2015, <https://repository.uantwerpen.be/docman/irua/8f43ec/130511.pdf>.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Charter samenwerking bij PPS, 2019, 3, https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/PPS%20Charter_0.pdf?timestamp=1552400409.

⁴⁶ Met name kan worden verwezen naar de vragen onder titel 4.2 "Definiëring van de aanbestedingsprocedure" en titel 4.3 "Ontwikkeling van de projectdefinitie, het programma van eisen en het ontwerp van het DBFM-contract" van de Checklist Projectmaturiteit.

Evident zal ook aandacht moeten worden besteed aan het doordacht en evenwichtig alloceren van risico's van bij de lancering van het project. Daarbij kan verwezen worden naar het algemeen erkende principe, ook bevestigd in het PPS-charter en de academische literatuur, dat het uitgangspunt steeds moet zijn *"dat het risico het best gelegd wordt bij de partij die het risico het best kan beheersen"*. Een onevenwichtige risicospreiding werkt immers, zo stelt het charter ook vast, in belangrijke mate kostenverhogend. Voorts wees het PPS-charter er ook reeds terecht op dat er zich bij bouwprojecten onverwachte gebeurtenissen kunnen voordoen waarop partijen soms niet of in beperkte mate sturing (kunnen) zetten. Het is daarom essentieel dat reeds in de aanbestedingsdocumenten 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 en zal onnodige transactiekosten veroorzaken. Het door alle partijen benoemen en erkennen van de risico's in een context van vertrouwen, openheid en transparantie kan daarentegen conflicten en claims tijdens de looptijd van het contract voorkomen.⁴⁷

Bovenstaande kwam ook aan bod in diverse interviews: zet in op een pipeline zodat geïnvesteerd kan worden in projectteams, communiceer transparant over de verwachtingen en eisen, besteed voorafgaand veel aandacht aan een realistische risicoverdeling zodat later discussies kunnen worden vermeden, werk met realistische ramingen die voldoende rekening houden met alle toegekende taken en toegewezen risico's wanneer wordt gewerkt met een plafondbudget of een streefbudget en voorziet ook dat dit kan worden geïndexeerd zodat geen discrepanties ontstaan tussen de markt en de eerder gemaakte inschattingen. Vooral de vergunningsrisico's en de risico's inzake bodem zorgen vaak voor problemen, bijgevolg – zo kwam tijdens de interviews naar boven – wordt gevraagd daar bijzondere aandacht aan te besteden. Ten slotte meer algemeen werd vrij algemeen erkend dat er een rechtstreeks verband is tussen de kwaliteit en intensiteit van de voorafgaande voorbereidingen van het project en de doorlooptijd van de aanbestedingsprocedure.

Aandachtspunten en suggesties

- Stel een aanbestedingsstrategie op: welke plaatsingsprocedure wordt gebruikt en waarom, op basis van welke criteria wil je als aanbestedende overheden potentiële inschrijvers selecteren (selectiecriteria) en finaal de opdracht gunnen (gunningscriteria), van welke aanbestedingsinstrumenten maak je eventueel gebruik en waarom (bv. percelen, vaste en voorwaardelijke delen, ...); hoe ga je trechteren en zorg je voor voldoende concurrentie zonder de transactiekosten te veel te laten oplopen.
- Belang van communicatie: zorg van bij aanvang in de selectieleidraad voor een duidelijke omschrijving van het voorwerp, de verwachtingen en de timing. Herneem dit nadien bij de gunningsleidraad of het beschrijvend document en wees transparant inzake eventuele situaties die de timing kunnen impacteren.
- Gebruik gestandaardiseerde modellen maar hou rekening met projectspecifieke elementen die maatwerk vragen; anticipeer op toekomstige projecten en ontwikkel aan overheidszijde een investeringsbeleid. Dit laat toe de investeringen onder meer inzake expertise te spreiden over meerdere projecten: dit zowel aan publieke als private zijde.

⁴⁷ Lees het volledige "Charter samenwerking bij PPS": https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/PPS%20Charter_0.pdf?timestamp=1552400409.

- Hou rekening wanneer in het kader van de opdrachtdocumenten projectspecifieke eisen worden opgesteld of eisen worden gebruikt uit modeldocumenten met hun proportionaliteit in het verhouding tot het project. Disproportionele eisen kunnen leiden tot (onnodige en dus) disproportionele kosten.
- Toets ook tijdig de projectmaturiteit (zie Checklist Projectmaturiteit als bijlage 2) zodat niet prematuur opdrachtdocumenten worden opgesteld of zelfs in de markt gezet.

Aanvullende bronnen en hulpmiddelen

- VLAAMSE OVERHEID, DBFM-modelcontract Infrastructuur, 2018 (<https://fin.vlaanderen.be/wp-content/uploads/2021/10/DBFMmodelInfrastructuur20180112.pdf>)
- VLAAMSE OVERHEID, Modelcontract mini-DBFM Onderhandelingsprocedure, 2018 (https://fin.vlaanderen.be/wp-content/uploads/2021/10/MiniDBFM_OP_Samengevoegd.pdf)
- VLAAMSE OVERHEID, Modelcontract mini-DBFM Concurrentiegericht Dialogue, 2018 (https://fin.vlaanderen.be/wp-content/uploads/2021/10/MiniDBFM_CG_Samengevoegd.pdf)
- VLAAMSE KENNISCENTRUM PPS, Studie selectie- en gunningscriteria. DBFM(O) vastgoed, 2019 (https://fin.vlaanderen.be/wp-content/uploads/2021/10/Finaal_Rapport-selectie-en-gunningscriteria_22-okt.pdf)

2.3 FASE 3. Doorlopen aanbestedingsprocedure

2.3.1 Doorlooptijd

De aanbestedingsfase begint bij de publicatie van het aankondigingsbericht en eindigt bij de contract en financial close. De doorlooptijd van de aanbestedingsprocedure heeft evident een impact op de transactiekosten aan publieke en private zijde. Academisch onderzoek toont aan dat doorlooptijden van meer dan 50 maanden leiden tot significant hogere transactiekosten voor partijen dan projecten die een kortere doorlooptijd hadden. Ook tijdens de interviews werd erop gewezen dat doorlooptijden van drie jaar en langer moeten worden vermeden.

2.3.2 Proportionaliteit en informatie-uitwisseling

Er moet, zo blijkt uit de literatuur en uit de interviews, worden 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.⁴⁸ De objectieven van de projectdefinitie en het programma van eisen moeten 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 correcte prijzen verminderen, wordt dit tijdig aan elkaar gecommuniceerd.

⁴⁸ Inzake de concurrentiegericht dialogue voorziet de regelgeving overheidsopdrachten alvast dat in de aankondiging of in het beschrijvend document een indicatieve timing dient te worden meegedeeld (cf. artikel 39, § 2 wet 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten).

Het doel van een aanbestedingsprocedure is alleszins 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, aldus het charter.⁴⁹ Dit is evident een evenwichtsoefening. Inschrijvers moeten voldoende informatie krijgen zodat ze met kennis van zaken kunnen inschrijven en moeten daaropvolgend bij hun inschrijving voldoende informatie (kunnen) geven zodat de opdrachtgever voldoende comfort heeft dat het project zoals vooropgesteld en gewenst zal worden uitgevoerd.

Suggesties uit interviews

Tijdens de interviews werden volgende suggesties gedaan, al zijn deze zeker niet zomaar in alle projecten te implementeren. De context zal immers cruciaal zijn.

- *Idealiter voert de opdrachtgever **alle noodzakelijke studies zelf** uit alvorens de aanbesteding te publiceren en worden de resultaten transparant meegegeven.*
- *Het kan nuttig zijn dat de opdrachtgever alvorens de aanbesteding te publiceren een **marktverkenning** organiseert en gesprekken voert met verschillende partijen. Op die manier leert de opdrachtgever de markt en de gangbare specificaties en marktprijzen van soortgelijke projecten kennen en kan meer gericht worden uitgevraagd.*
- *Wees **transparant over het procedureverloop** zodat men zich intern kan voorbereiden en intern organiseren.*
- *Voor en/of na publicatie van het bestek/de aankondiging, organiseert de opdrachtgever idealiter altijd een **mondelijke infosessie** waarop geïnteresseerden kunnen intekenen. Tijdens een dergelijke infosessie krijgt de opdrachtgever de mogelijkheid om de haalbaarheid van de indientermijnen af te toetsen, evenals inzicht te krijgen in de mogelijke impact van bepaalde selectie- en gunningscriteria, en indien nodig remediërende maatregelen te nemen. Ook de kans op ruis wordt hierdoor geminimaliseerd.*
- *In het bestek en het aanbestedingsproces kan eventueel een onderscheid worden gemaakt tussen **technische beoordeling en financiële beoordeling**.*
- *Het is aangewezen om **specifieke risico's** uit te vragen rekening houdende met de specificiteit van de opdracht.*
- *Bij (complexe) infrastructuurprojecten, kunnen er soms goede redenen zijn om te opteren voor een dBFM dus met 'kleine d' en een al dan niet vergund **referentieontwerp**. Voor een overzicht van de nadelen en voordelen van het werken met een al dan niet vergund referentieontwerp, kan worden verwezen naar titel 3.1.4.4.*
- *Voor het ontwerp bij een full DBFM en al naargelang het vergunningetraject dat zal worden gevolgd (zie onder titel 3.1.4) zou de opdrachtnemer in principe het vertrouwen en de vrijheid moeten krijgen voor alle **"onzichtbare" ontwerpkeuzes** (zoals bv. materiaalkeuze en vorm i.f.v. stabiliteit), al zal één en ander wel moeten sporen met de vereisten die worden opgelegd inzake onderhoud door de opdrachtgever. Hiertoe kan gewerkt worden met **functionele specificaties**.*

⁴⁹ Charter samenwerking bij PPS, 2019, 5, https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/PPS%20Charter_0.pdf?timestamp=1552400409.

Inschrijvers moeten zich op hun beurt beperken in hun offerte tot wat effectief gevraagd wordt en beseffen dat indien een uitgebreider dossier wordt ingediend, de bijkomende informatie niet mee beoordeeld zal worden, aldus eveneens het PPS-charter.⁵⁰

De (financiële) investering die marktpartijen tijdens de plaatsingsprocedure moeten doen, moet in proportie zijn tot de omvang, complexiteit en het verdienpotentieel in de toekomst, zo stelt het charter nog.⁵¹ In Nederland is het proportionaliteitsbeginsel zelfs juridisch vastgelegd in de Aanbestedingswet 2012. Uit dat beginsel wordt in Nederland onder omstandigheden een verplichting afgeleid om tot het uitkeren van een biedvergoeding over te gaan. In België geeft noch de rechtsleer noch de rechtspraak vooralsnog een dergelijke draagwijdte aan dat beginsel, hoewel ook bij ons het proportionaliteitsbeginsel uitdrukkelijk is verankerd in de overheidsopdrachtenwetgeving.

2.3.3 Biedvergoedingen

Tot slot bevat het PPS-charter nog een aanbeveling inzake biedvergoedingen: *“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 overheid.”*⁵²

Analyse naar aanleiding van de huidige studie heeft aangetoond dat ook in andere landen de biedvergoeding voet aan grond heeft gekregen. Een KPMG-review van PPS-aanbestedingen in Australië gebaseerd op enquêtes onder PPS-beoefenaars, beschrijft bijvoorbeeld de gemiddelde biedingskosten voor de private partij alsook de biedvergoedingen toegekend door de publieke partij bij een PPS in verschillende landen. Net als het charter, doet het rapport ook de aanbeveling om enkel biedvergoedingen te voorzien als deze functioneel zijn, zoals voor het aansporen van een competitieve markt en value for money, alsook het aantrekken van nieuwe markspelers en het compenseren van kosten bij zeer complexe en desgevallend eenmalige projecten.⁵³ Ook recenter academisch onderzoek bevestigt dat de complexiteit een belangrijke parameter is bij het bepalen van de biedvergoeding. Uit academische oefeningen met computermodellen bleek dat het geven van hoge(re) biedvergoedingen bij complexe projecten voordelig kan zijn voor de mededinging en de daarmee gepaard gaande prijszetting.⁵⁴

Het rapport van KPMG doet ook aanbevelingen over hoe de biedingskosten kunnen worden beperkt. Het is, aldus dit rapport, aan de opdrachtgever om de uitvraag oordeelkundig uit te schrijven en de gevraagde output helder te formuleren en te beperken tot het noodzakelijke. Om onnodige kosten te vermijden, zou de opdrachtgever duidelijk moeten specificeren welk detailniveau en welke kosten of

⁵⁰ Charter samenwerking bij PPS, 2019, 5, https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/PPS%20Charter_0.pdf?timestamp=1552400409.

⁵¹ Charter samenwerking bij PPS, 2019, 5, https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/PPS%20Charter_0.pdf?timestamp=1552400409.

⁵² Charter samenwerking bij PPS, 2019, 5, https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/PPS%20Charter_0.pdf?timestamp=1552400409.

⁵³ KPMG, PPP Procurement: Review of Barriers to Competition and Efficiency in the Procurement of PPP Projects, 2010, 58, <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/ppp-procurement-review-barriers-competition-and-efficiency-procurement-ppp-projects>.

⁵⁴ D. DE CLERCK, *Public-Private partnership procurement: Game-theoretic studies of the tender process*, doctoraatsthesis business economics KU Leuven, 2015, 287 p.

expertise zij redelijkerwijze verwachten voor bepaalde output en welke niet. ⁵⁵ Uit de gevoerde interviews naar aanleiding van deze studie kwam naar boven dat bij de private sector wordt benadrukt dat de vergoedingen in verhouding moeten zijn met de offertelasten, welke in eerste instantie zoveel als mogelijk dienen te worden beperkt. Om ook kwalitatieve offertes te stimuleren, is het bovendien van essentieel belang om het uitkeren van de biedvergoeding te koppelen aan het voorhanden zijn van kwalitatieve (en in eerste instantie regelmatige) offertes.⁵⁶

Volgens een onuitgegeven bevraging van EPEC in 2021 dekt een biedvergoeding in Nederland en Duitsland doorgaans gemiddeld 50% van de biedingskosten. Dit percentage kan variëren in functie van de project-specifieke omstandigheden en de mate van aanwezige concurrentie. De Duitse respondenten verduidelijkten evenwel specifiek dat het gaat om 50% van de "eligible bidcosts" ofwel de "in aanmerking komende biedingskosten". Onder de in aanmerking komende biedingskosten werd begrepen: 100% van de ontwerpkosten, 60-70% van de kosten voor financiële adviseurs en 40% van de kosten voor juridische adviseurs. De biedvergoeding zou aldus 50% zijn van het totaalbedrag van het hiervoor besproken gedeelte. In de Duitse en Nederlandse voorbeelden die het voorwerp uitmaakten van de bevraging van EPEC, stelden de aanbestedende overheden het bedrag bovendien vooraf vast, gebaseerd op een schatting van 50% van de in aanmerking komende offertekosten, en werd dit vast bedrag dan ook mee verkondigd in de aanbestedingsdocumenten.⁵⁷

Op de vraag welke biedingskosten een faire biedvergoeding idealiter dient te dekken in Vlaanderen, werd in de interviews – zowel bij private als publieke spelers – vaak een substantieel en niet louter symbolisch percentage naar voren geschoven, al bestond over het benodigde percentage geen consensus. Evident moet daarbij rekening worden gehouden met de context (zie enkele paragrafen hierboven, alsook onder meer de factoren genoemd in bijlage I van het PPS-charter⁵⁸). In de interviews werd bij de vermelde vraag ook frequent een onderscheid gemaakt tussen de externe en interne offertekosten. Met de "externe kosten" werden typisch de ontwerpkosten en kosten voor financiële en juridische adviseurs bedoeld (cfr. de bovengenoemde "in aanmerking komende biedingskosten"). Het is echter essentieel dat de aanbestedende overheid oog heeft voor het *level playing field* en zich bewust is van het feit dat bidders met meer dan wel minder in-house capaciteiten respectievelijk mogelijk minder dan wel meer "externe kosten" zouden hebben.

De gemengde klankbordgroep die bij de totstandkoming van deze studie is samengesteld en bestaat uit vertegenwoordigers van de opdrachtgevers als van de opdrachtnemers, heeft de wens uitgesproken om blijvend op regelmatige basis en op geïnstitutionaliseerde wijze samen te komen om gericht bepaalde topics te bespreken, zoals de biedvergoeding. Er bestaat namelijk zoals eerder ook gemeld nog onvoldoende consensus over de inhoud van hardere richtlijnen inzake de berekening van de biedvergoeding, terwijl er wel consensus bestaat over het nut om deze richtlijnen te ontwikkelen door middel van actieve betrokkenheid en samenwerking tussen de verschillende belanghebbenden, vanuit een gezamenlijk streven naar meer transparantie en eerlijkheid bij het bepalen van biedvergoedingen.

⁵⁵ KPMG, PPP Procurement: Review of Barriers to Competition and Efficiency in the Procurement of PPP Projects, 2010, 51 <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/ppp-procurement-review-barriers-competition-and-efficiency-procurement-ppp-projects>.

⁵⁶ Voor dit laatste punt kan een parallel worden getrokken met de ratio achter de mogelijkheid van de aanbestedende overheid om in het kader van een prijsvraag voor ontwerpen geen prijzengeld voor de best gerangschikte ontwerpen en/of geen vergoedingen voor deelnemers toe te kennen wanneer ze oordeelt dat de ontwerpen niet voldoen (art. 119 § 3 KB van 18 april 2017 plaatsing overheidsopdrachten in de klassieke sectoren).

⁵⁷ Notities bevraging EPEC, onuitgegeven.

⁵⁸ In bijlage I "indicatieve tabel biedvergoedingen" van het PPS-charter worden indicatief enkele factoren gegeven die een rol spelen bij de analyse van projecten die voor biedvergoeding in aanmerking komen, zoals de complexiteit van het project, de ervaring van kandidaat-inschrijvers en de trechterstrategie.

In de praktijk kan intussen worden vastgesteld dat biedvergoedingen meer en meer ingeburgerd geraken. Recent werd deze tendens ook opgepikt door de regelgever. Zo heeft de federale ministerraad op 28 april 2023 een voorontwerp van wet goedgekeurd met als oogmerk de toegang van KMO's tot overheidsopdrachten te verbeteren. Dit voorontwerp voorziet in de verplichting voor de aanbestedende overheid om in bepaalde procedures een biedvergoeding toe te kennen aan inschrijvers wanneer zij intellectuele of creatieve inspanningen hebben verricht om een offerte te kunnen indienen.⁵⁹

2.3.4 Strategieën om inkoop efficiëntie te verhogen en biedingskosten te verlagen

In bijlage I "indicatieve tabel biedvergoedingen" van het PPS-charter worden indicatief enkele factoren gegeven die een rol spelen bij de analyse van projecten die voor biedvergoeding in aanmerking komen, zoals de complexiteit van het project, de ervaring van kandidaat-inschrijvers en de trechterstrategie.

Als waardevolle aanvulling op bijlage I van het PPS-charter, biedt onderstaande tabel indicatief een overzicht van strategieën die in deze studie werden vermeld om de kans op inefficiënties tijdens de aanbestedingsprocedure en daarmee gepaard gaande hoge biedingskosten, te reduceren.

Marktverkenning	Een marktconsultatie tijdens de voorbereidende fase van een (DBFM-) project stelt zowel de aanbestedende dienst als de markt in staat om waardevolle informatie uit te wisselen. Het vergemakkelijkt het verkennen van mogelijkheden voor optimalisatie en scopeaanpassingen, terwijl het tegelijkertijd de marktpartijen de gelegenheid biedt om zich voor te bereiden en betrokkenheid te tonen bij het project. Deze open communicatie en verkenning dragen bij aan een succesvolle uitvoering van het project en laat toe nadien het proces efficiënter te organiseren. Het draagt dus bij tot (meer) succes en reduceert de kans op mislukking en de daarmee gepaard gaande nutteloze kosten voor publieke en private partijen. Het laat ook toe aan marktpartijen om in heel vroeg stadium eventueel issues of aandachtspunten met betrekking tot een project te signaleren.
Goed uitgewerkte aanbestedingsstrategie	Een efficiënte en transparante aanbestedingsprocedure met een snelle trechtering van kandidaten is cruciaal. Op die manier worden ook (onnodige) transactiekosten vermeden en kan ook de doorlooptijd kort(er) worden gehouden. Indien een biedvergoeding wordt toegekend, is het aanwezig deze te differentiëren naarmate de bieder verder in de procedure geraakt. Een aanbestedingsstrategie laat onder meer toe om op voorhand goed na te denken over de structuur van de markt, het eventueel gebrek aan mededinging en de fasering evenals trechtering.
Modeldocumenten	Zowel uit de gesprekken met stakeholders als uit de academische literatuur komt naar voor dat het gebruik van modeldocumenten een meerwaarde

⁵⁹ Het voorontwerp van de ministerraad ligt thans nog advies voor aan de Raad van State (zie <https://news.belgium.be/nl/betere-toegang-van-kmos-tot-overheidsopdrachten>).

	kan hebben en een gunstig effect kan hebben op de transactiekosten aan de publieke als de private zijde, zeker als dan ook nog eens gewerkt wordt met een pijplijn aan projecten.
Heldere communicatie	De prijsvorming is het resultaat van de inspanningen van de kandidaat-opdrachtnemers en -gevers 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. Goede communicatie vermijdt onnodig werk (onduidelijke offertes, onduidelijke opdrachtdocumenten, nood aan extra biedingsrondes, etc.)
Doordachte risico-allocatie	De aanbestedende overheid dient voldoende aandacht te besteden aan het doordacht en evenwichtig alloceren van risico's van bij de lancering van het project. Daarbij kan evident verwezen worden naar het algemeen erkende principe, ook bevestigd in het PPS-charter en de academische literatuur, dat het uitgangspunt steeds moet zijn " <i>dat het risico het best gelegd wordt bij de partij die het risico het best kan beheersen</i> . "Een onevenwichtige risicospreiding werkt immers, zo stelt het charter ook vast, in belangrijke mate kostenverhogend. Voorts wees het PPS-charter er ook reeds terecht op dat er zich bij bouwprojecten onverwachte gebeurtenissen kunnen voordoen waarop partijen soms niet of in beperkte mate sturing (kunnen) zetten. Het is daarom essentieel dat reeds in de aanbestedingsdocumenten reeds zoveel mogelijk wordt vastgelegd hoe omgegaan wordt met verschillende belangen, risico's en toedeling van deze risico's.
Uitvraag	Het doel van een aanbestedingsprocedure is om te komen tot realistische en weloverwogen offertes. Om de inspanningen tijdens het gunningsproces aan zowel opdrachtnemers- als opdrachtgeverszijde te beperken, wordt ernaar gestreefd om bij de opgevraagde informatie of kerndocumenten te focussen op wat van belang is om te kunnen oordelen over de kwaliteit van offertes met voldoende garantie voor een kwalitatieve uitvoering van het project over de gehele looptijd. Noch de publieke, noch de private partijen zijn gebaat bij een uitvraag van documenten die voor de procedure geen toegevoegde waarde hebben.
Voorafgaande studies	Idealiter en voor zover als mogelijk en opportuun voert de opdrachtgever alle noodzakelijke studies, onderzoeken zelf uit alvorens de aanbesteding te publiceren en worden de resultaten transparant meegegeven. Evident zal een en ander wel afhangen van het voorwerp van de opdracht, de ontwerpvrijheid en de risico-allocatie die wordt nagestreefd.

Aandachtspunten en suggesties

- Strategieën om de efficiëntie van het PPS-proces te verbeteren en de offertekosten te verlagen
 - Strikte naleving van tijdschema's van projecten (zijnde een streven van alle betrokkenen);
 - Het rationaliseren van gevraagde informatie die niet vereist is om biedingen te beoordelen, noch vereist is voor zekerheid bij contractafsluiting, met name met betrekking tot sommige aspecten van ontwerp en algemene bedrijfsprocessen, werving;
 - Inzet van een kwalitatief en ervaren team, met name de projectdirecteur en sleutelteamleden die verantwoordelijk zijn voor het beheer van elk van de verschillende disciplines;
 - Ervoor zorgen dat bestuursstructuren het projectteam in staat stellen het project op te leveren en tegelijkertijd effectieve en efficiënte besluitvorming mogelijk maken om onnodig lange en onzekere tijdschema's te voorkomen;
 - Reductie van het aantal onderhandelingsrondes;
 - Vermijden van excessieve ontwerp inspanningen, lange onderhandelingen die weinig bijdragen tot het eindresultaat;
 - Toekomstige projecten structureren op basis van eenzelfde format zodat nieuwe studiekosten kunnen worden vermeden, maar geleerde lessen wel meenemen.

- Toekennen van een biedvergoeding

Bij projecten met een zekere complexiteit waar ontwerpinspanningen worden gevraagd is een biedvergoeding aangewezen. De hoogte van de biedvergoeding moet bepaald worden rekening houdend met een aantal parameters/elementen die met elkaar moeten worden afgewogen zoals: het niveau van detail in de uitvraag en de effectief gevraagde ontwerpinspanningen of benodigde tijd, het eventueel gebrek aan concurrentie, de schaalbaarheid van het project (eenmalig of repetitief), de grootte van het project, het aantal fases dat moet doorlopen worden of werd doorlopen, de kwaliteit van de ingediende offertes, de effectief gemaakte kosten/gedane inspanningen, de kosten die eigen en gangbaar zijn in bepaalde markten en bij projecten en waarvan verwacht mag worden dat marktpartijen deze gangbaar behoren te nemen (calculatie, administratieve kosten voor indiening, etc.).

Aanvullende bronnen en hulpmiddelen

- KPMG, Barriers to Competition and Efficiency in the Procurement of PPPs, 2010;
- D. DE CLERCK en E. DEMEULEMEESTER, Creating a more competitive PPP procurement market: Game theoretical analysis. Journal of Management in Engineering, 2016;
- Handreiking Tenderkostenvergoeding, 2018 (<https://www.pianoo.nl/sites/default/files/media/documents/Handreiking-tenderkostenvergoeding-oktober2018.pdf>)

2.4 FASE 4. Uitvoering en management

Hoewel geheel niet de focus van de huidige studie – waar in eerste instantie de nadruk lag op transactiekosten tijdens de aanbesteding – past het ten slotte in deze procesleidraad toch ook stil te staan bij een aantal aspecten uit de uitvoeringsfase van een DBFM-project. Ook de uitvoeringsfase kan immers vaak nogal wat (transactie)kosten met zich meebrengen.⁶⁰ Zo denken we in het bijzonder aan de kosten voor opvolging en monitoring. Academische literatuur wijst er voorts op dat er naast deze kosten vaak ook nog sprake is van andere (verborgen) transactiekosten zoals de kosten die worden veroorzaakt door contractheronderhandelingen en wijzigingen.⁶¹ Na de ondertekening van de PPS-overeenkomst bevinden de partijen zich in een bilaterale relatie. Dit creëert het risico dat de partijen het project als een “zero-sum” relatie gaan beschouwen, waarbij de winst voor de ene ten koste van de andere gaat en de gemeenschappelijke meerwaarde uit het oog verloren wordt. *“In particular the high opportunity cost of replacing the incumbent concession firm even in the early stage of a concession, are one of the major causes that hold up the government for renegotiation.”* En voorts *“the main theme of PPP renegotiation and hold-up problem is that the high cost of taking the project over may preclude the government from exercising contractual rights in the event of breach by the private parties. Therefore, substantial transaction costs can be caused by renegotiation and hold-up problems.”*⁶² Hetzelfde kan mutatis mutandis worden vastgesteld als publieke partijen nalaten hun verplichtingen na te komen in hoofde van private partijen. Dit risico krijgt veel aandacht in de academische literatuur, maar kan in de praktijk voorkomen als het vertrouwen tussen de partijen zoek is. Het gevolg zijn langgerekte onderhandelingen telkens zich een probleem voordoet.

De literatuur wijst er daarom op dat het aangewezen is te anticiperen op deze kosten en situaties door op voorhand in te zetten op een deugdelijke governance structuur van het project (bv. een stuurgroep) en door het project grondig(er) voor te bereiden en meer nog aan overheidszijde zelfs met deze factor rekening te houden bij de projectstructurering en keuze van de meest passende uitvoeringsvorm.⁶³ Meer nog, hoewel diverse proefschriften aantonen dat contracten en andere institutionele settings belangrijk zijn om transactiekosten te reduceren en publieke waarden te borgen is de manier waarop PPS-projecten aangestuurd worden cruciaal voor hun performantie, zo besloten HUESKES e.a.⁶⁴

Het past daarom, zonder volledig te willen zijn, toch ook enige aandachtspunten en suggesties mee te geven die kunnen bijdragen in de optimalisering en reductie van de betrokken kosten. Het belang daarvan wordt overigens ook onderkend in het PPS-charter waar terecht wordt gesteld dat PPS-projecten niet stoppen na de gunning. Tijdens de uitvoering van het project moet, zo stelt het charter, ook aandacht worden 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. Een goede samenwerkingscultuur vraagt, zo vervolgt het charter, om duidelijke afspraken (ook over wijzigingen en potentiële problemen in het project), rollen en verantwoordelijkheden en om de juiste personen met de juiste skills. De onderstaande kadertekst beschrijft een voorbeeld van hoe een productieve samenwerkingscultuur in de praktijk gecreëerd kan worden. Een gemeenschappelijk kenmerk van vele goede praktijken is dat de

⁶⁰ Cf eerder ook de ruime benadering die door de opdrachtgever van deze studie werd gehanteerd inzake het begrip transactiekosten.

⁶¹ VERWIJ noemt deze kosten de ex ante-transactiekosten: S. VERWEIJ, “Voorbij de dichotomie: Op zoek naar een succesvolle combinatie van contractuele aspecten en relationele aspecten in publiek-private samenwerking” in M. SANDERS (red.), *Publiek-Private Samenwerking: Kunst van het Evenwicht*, Den Haag, Boom Bestuurskunde, 2018, (91) 93.

⁶² S. PING HO, The transaction costs of public-private partnerships: implications on PPP governance design, Research Gate, 6.

⁶³ Ibid. Vergelijk ook N.B. BAKER, Transaction Costs in Public-Private Partnerships: The Weight of Institutional Quality in Developing Countries Revisited, 2016, volume 40, nr. 2, 431–455, <http://dx.doi.org/10.1080/15309576.2016.1244092>.

⁶⁴ M. HUESKES, J. KOPPENJAN, S. VERWEIJ, “Public-private partnerships for infrastructure: Lessons learned from Dutch and Flemish PhD-theses”, EJTI 2019, 19(3), 160

samenwerking concreet opgestart en uitgerold wordt vooraleer er problemen opduiken. Als opdrachtgever en opdrachtnemer pas samenzitten als er een probleem is, is het al te laat om een samenwerking gebaseerd op vertrouwen te ontwikkelen.⁶⁵

Praktijkvoorbeeld: DBFM-project voor de verbreding van de A66

Het A6-project in Nederland is beschouwd als een schoolvoorbeeld van het creëren van een collaboratieve, productieve samenwerkingsomgeving. Vanaf het begin koos de aanbestedende overheid voor een aanpak die gericht was op het vormen van een team waarbij iedereen aan het "hetzelfde zeel trok." Dit is door een reeks van maatregelen bereikt.

- *Bij de aanvang van het project hield de opdrachtgevende overheid een diepgaand overleg met de opdrachtnemer over de projectdoelen om ervoor te zorgen dat ieders belangen op één lijn lagen. De focus lag op het bespreken van de betekenis van elk projectdoel en de impact ervan op elke partij. Dit resulteerde in een aantal kleine wijzigingen in de doelen (soms alleen de manier waarop ze werden beschreven) die ervoor zorgden dat alle doelen nu gedeelde doelen waren.*
- *De opdrachtgevende overheid hanteerde een oplossingsgerichte aanpak waarbij voor elk probleem 1) eerst een optimale oplossing werd geïdentificeerd en 2) vervolgens werd gekeken hoe deze binnen het contract paste.*
- *Elke 2 weken hielden de projectdirecteuren van de publieke en private partners informeel overleg om bij te praten over alle aspecten van de voortgang van het project. Indien ze daarbij op problemen stuitten die op een hoger niveau beslecht moesten worden, werkten ze een gezamenlijke oplossing uit en dienden deze gezamenlijk in.*
- *Elke 6 maanden hielden de partijen een "kijk onder de motorkap"-bijeenkomst. Op deze bijeenkomsten werd met grote transparantie gefocust op manieren om het project te verbeteren en de projectdoelen in grotere mate te bereiken. Aan de partijen werd gevraagd om voorbereid naar de bijeenkomst te komen met haalbare voorstellen over hoe ze het project beter konden maken voor de andere partner. Daarbij kwamen de belangen van alle partijen aan bod, die van de overheid (begroting, impact op leefmilieu en gemeenschap) en de opdrachtnemer-investeerder (rendement, bereiken van prestatie-eisen). In het concreet geval van de A6 resulteerden deze sessies in diverse optimalisaties met een duidelijke meerwaarde voor milieu en gemeenschap zonder noemenswaardige meerkosten.*

Het resultaat van deze partnerschapsbenadering was dat een sterke vertrouwensband en begrip tussen de partijen werd opgebouwd, en dat het project met zeer weinig wijzigingsopdrachten voltooid werd.

Aandachtspunten en suggesties

Hieronder worden een aantal concrete suggesties gepresenteerd om een **samenwerkingscultuur gebaseerd op vertrouwen** tussen partijen te creëren. De suggesties zijn gebaseerd op praktijken in diverse DBFM-projecten in Nederland. Sommige ervan zijn ook al in projecten in Vlaanderen toegepast.

⁶⁵ Charter samenwerking bij PPS, 2019, 7-8, https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/PPS%20Charter_0.pdf?timestamp=1552400409.

⁶⁶ Intern document van RebelGroup Advisory

- Zorg vanaf het begin voor een evenwichtig proces voor geschillenbeslechting. Technische experts moeten in staat worden gesteld om op een eerlijke en tijdige manier overeenstemming te bereiken over oplossingen. Als de geschillenprocedures niet helpen, sta er dan voor open om ze na verloop van tijd te verfijnen.
- Start het project met een tweedaagse workshop voor de teams van opdrachtgever en opdrachtnemer. Tijdens de workshop worden de projectdoelen besproken en worden probleemsituaties gesimuleerd (bijvoorbeeld een vertraging van de uitreiking van een vergunning).
- Creëer een klein fonds voor "veranderingen", idealiter gefinancierd door alle partijen. Als er een bescheiden bedrag beschikbaar is dat door technische experts kan worden gebruikt om problemen op te lossen, kan dit de zaken veel efficiënter laten verlopen.
- Sluit een "Partnerschapsovereenkomst" af naast een "Projectovereenkomst". Dit omvat:
 - Overeengekomen gedeelde doelen, waarden, verwachtingen en processen voor de samenwerking. Bij de aanvang van het project samenkomen om doelstellingen en verwachtingen bespreken zal elke partij helpen om de ander beter te begrijpen en zal het partnerschap bevorderen. Beide partijen moeten het voordeel en belang van elk doel inzien.
 - Teambenadering en communicatieplan. Het vragen om een dergelijk plan in de offertefase helpt om "de toon te zetten" voor het partnerschap en geeft meer inzicht in de toekomstige samenwerking.
- Kom regelmatig bijeen. Een senior "adviesraad" (idealiter met leden van het oorspronkelijke aanbestedingsteam) die regelmatig samenkomt om toezicht te houden, te discussiëren en begeleiding te bieden over de voortgang van het project, kan proactieve optimalisatie van het project mogelijk maken - en niet alleen reacties op problemen.
- Benader discussies vanuit de benadering "wat kan ik doen om dit beter te maken voor mijn partner (zonder mijn doelen al te zeer in gevaar te brengen)?".
- Los problemen samen op in de vergaderzaal. Partnerschappen gedijen niet als de aanpak van conflicten is om de vergadering binnen te komen met een standpunt, te luisteren naar de andere partij en dan de zaal te verlaten om een volgende onderhandelingspositie te bepalen. In de vergaderzaal blijven en samen dingen uitwerken leidt tot meer transparantie en vertrouwen.
- Integreer "teambuilding" activiteiten en stel gezamenlijk een "teaming coach" aan. Hoewel sommige teambuildingactiviteiten gekunsteld kunnen aanvoelen, kan een goed geplande activiteit die gerelateerd is aan het project en mensen uit hun comfortzone haalt, een grote bijdrage leveren aan het opbouwen van een teamspirit. Dit is vooral belangrijk om te doen als "kick-off" van het project.
- Werk in een gezamenlijk projectkantoor. Samen zijn vergemakkelijkt niet alleen gesprekken, maar helpt ook bij het opbouwen van persoonlijke relaties en een gezamenlijke teamcultuur en werkstijl.
- "Lawyers in last" - samenwerken als een team betekent geen houding hebben van "dit is wat het contract zegt", maar in plaats daarvan het probleem proberen op te lossen op een manier die

voldoet aan de doelen van het totale project. Zich beroepen op het contract en de juristen brieven laten uitwisselen is een teken van een mislukte samenwerking.

- Vraag aan de projectteams om oplossingen aan geschillencommissies aan te reiken, en niet alleen "problemen".

Aanvullende bronnen en hulpmiddelen

- *WORLD BANK, Public-Private Partnerships Reference Guide 3.0, 2017, World Bank Publications, 178-189.*

3. Verdieping: capita selecta

3.1 Omgaan met vergunningen bij PPS-projecten

3.1.1 Probleemstelling

In DBFM-projecten in Vlaanderen ondervindt het traject tot het verkrijgen van de omgevingsvergunning vaak problemen en gaat het gepaard met grote uitdagingen. Het verkrijgen van de benodigde vergunningen is nochtans een cruciale stap in het realisatieproces van dergelijke projecten⁶⁷, maar het blijkt complex en tijdrovend te zijn. De complexiteit en rigiditeit van het huidige wettelijke kader speelt niet in het voordeel van grote en complexe projecten.

Omgevingsvergunningstrajecten, inbegrepen voorafgaande trajecten met ruimtelijke planning, milieu- en mobiliteitsaspecten vragen tijd, geduld en draagvlak en gaan gepaard met aanzienlijke risico's. DBFM-projecten genieten daarbij vaak nog meer dan andere projecten, veel aandacht want zijn van groot maatschappelijk en economisch belang.

Daarnaast wordt het vergunningstraject in (DBFM-)projecten bemoeilijkt door de toenemende regelgeving, de daarmee gepaard gaande complexiteit en de vereiste documentatie om de vergunningen te bekomen. Het voldoen aan alle wettelijke voorschriften en het indienen van de juiste documenten vergt een zeer grondige kennis van de regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu en andere relevante aspecten. Deelnemers laten zich dan ook vaak ondersteunen door studiebureaus die deze materie (behoren te) kennen. Het ontbreken van deze expertise kan leiden tot fouten, vertragingen en mogelijks zelfs juridische geschillen.

In dat verband valt bij DBFM-projecten specifiek op dat inschrijvers vaak worstelen met de stedenbouwkundige voorschriften en van die voorschriften willen afwijken. Helaas voorziet de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) slechts een beperkt aantal afwijkingsmogelijkheden die bovendien restrictief geïnterpreteerd moeten worden (wegens hun uitzonderingskarakter). Hoewel een DBFM-project ook moet voldoen aan de stedenbouwkundige voorschriften, vormen de soms rigide regels een obstakel voor ontwerpmogelijkheden, en de VCRO biedt (dus) onvoldoende flexibiliteit om zonder wijziging van de voorschriften van deze regels af te wijken.

Een bijkomende uitdaging specifiek bij DBFM-projecten, is dat als gevolg van die genoemde strikte regelgeving en afhankelijkheid van de wensen van stakeholders, de 'D' van DBFM soms zeer klein kan worden en er daardoor moeilijker meerwaarde kan worden gecreëerd, wat nochtans de hoofddoelstelling dient te zijn van elke DBFM. Anders dreigt het project te verglijden naar een traditioneel bouwproject (EB of aanverwanten). Als de keuze wordt gemaakt om de 'D' groot te houden, dan kan men vandaag niet rond die consequenties (langere doorlooptijd, iteratieve processen,) en moet publieke en private partners (noodgedwongen) met dat gegeven rekening houden in hun aanpak en risicodeling.

Buiten de relevante regelgeving zoals de VCRO, het Omgevingsvergunningsdecreet en de uitvoeringsbesluiten, is er vandaag in ieder geval geen algemene aanpak en evenmin een standaardstappenplan voor wat het traject betreft tot het bekomen van een omgevingsvergunning bij

⁶⁷ Het realiseren van bouwwerken zonder vergunning is immers een stedenbouwkundig misdrijf. De DBFM-overeenkomst zal daarom bepalen dat vóór het aanvangsbevel gegeven wordt, de nodige (primaire) vergunningen afgeleverd zijn. Het betreft in hoofdzaak de omgevingsvergunning.

DBFM- en aanverwante projecten. Zoiets ligt overigens ook helemaal niet voor de hand. Grote projecten, PPS of niet blijven immers veelal maatwerk. De Vlaamse overheid heeft daarentegen wel terecht sterk ingezet op de professionalisering van de projectbeheersing en aanpak, onder meer via De Werkvennootschap, Agion, De Vlaamse Waterweg, AWV en De Lijn.

3.1.2 Tijdstip van het doorlopen van het vergunningetraject

Wat het vergunningstraject bij DBFM betreft, zijn er vereenvoudigd gesteld grosso modo drie scenario's mogelijk:

1. Een eerste mogelijkheid is dat met een (referentie)ontwerp wordt gewerkt dat, al dan niet, voorafgaand reeds vergund is door toedoen van de opdrachtgever en dat aan de inschrijvers bij de gunningsprocedures wordt bezorgd.
2. Een tweede mogelijkheid is dat de vergunning moet worden aangevraagd, desgevallend verkregen tijdens de gunningsfase, vóór gunning en/of desgevallend voor contractsluiting of financial close.
3. Een derde mogelijkheid is dat reeds tot gunning en sluiting wordt overgegaan en dat de vergunning tijdens de uitvoering van het contract dient te worden verkregen.

Hierna zal getracht worden niet alleen de scenario's meer gedetailleerd in kaart te brengen, maar ook de voor- en nadelen en de mogelijke gevolgen van elke keuze in latere fases op te lijsten.

Vóór aanvang gunningsprocedure

Er wordt in sommige projecten gewerkt met een "sequentieel traject" waarin de aanbestedende overheid eerst zelf een referentieontwerp laat opmaken door haar eigen architect/studiebureau en soms dit ontwerp zelfs reeds laten vergunnen. Vervolgens dienen de aannemers die meedingen naar de DBFM-opdracht aan te tonen dat hun projectvoorstel past binnen het referentie-ontwerp dat werd onderzocht. Dit is in de praktijk evenwel niet steeds mogelijk door de verwevenheid van de oplossing met de impact op planningsaspecten (MER, mobiliteit, ...) ⁶⁸. Daarenboven kan het de oplossingen en meerwaarde van DBFM in sommige gevallen versralen. De D wordt dan immers herleid naar een E (engineering), maar zelfs daar zou de vrijheid zeer beperkt kunnen worden door eerder gemaakte ontwerp- en materialenkeuzes die werden vergund. Afwijken is soms dan wel nog mogelijk mits het doorlopen van nieuwe procedures, maar het risico komt dan opnieuw bij de inschrijver of opdrachtgever die dat risico -zeker in complexere projecten of projecten met een beperkt draagvlak- niet tot zeer moeilijk kan dragen.

Vóór gunning en/of contract close

In sommige projecten leggen de aanbestedingsdocumenten op dat men vóór gunning en/of contractsluiting/*financial close*, en dus tijdens de gunningsfase, een vergunning moet verkrijgen of minstens moet aanvragen. In de praktijk wordt of minstens werd in het verleden soms gewerkt met het systeem van de voorkeursbieder of gebeurt dit in een concurrentiedialoog net voor de sluiting.

⁶⁸ In de praktijk kan inderdaad worden vastgesteld dat uitvoeringsaspecten meer en meer verweven geraken met de (basis)omgevingsvergunning (vb. bemalingsvergunningen volgens sommige opvattingen al direct mee te nemen). Idealiter zou evenwel een basisvergunning verschillende uitvoeringsmethoden moeten kunnen afdekken (cf. ook beleidsaanbeveling 1).

Dit systeem heeft als voordeel dat slechts één van de partijen de kost moet maken om het traject te doorlopen, inbegrepen de verdere uitwerking van het project. Het heeft ook als voordeel dat de aanbesteder zich er op zijn beurt van kan vergewissen dat er vóór de contractsluiting en minstens voor de start der werken een definitieve en uitvoerbare vergunning voorligt.⁶⁹ Juridisch is de aanpak evenwel niet zonder risico's. Zo werd er bijvoorbeeld reeds op gewezen: "In dat geval bestaat evenwel het risico dat na aanduiding van de voorkeursbieder blijkt dat het project van de voorkeursbieder vanuit milieuoogpunt niet wenselijk is of dat nog significante wijzigingen moeten worden doorgevoerd aan het project als antwoord op de bevindingen van het project-MER."⁷⁰ Het doorvoeren van wijzigingen in die finale fase is juridische inderdaad niet evident.

Het systeem met een voorkeursbieder is bovendien niet geheel zonder risico in een mededingingsprocedure met onderhandeling. In een procedure van concurrentiedialoog is het wellicht juridisch iets meer sluitend te organiseren.⁷¹

Na contract close

Een derde manier van werken bestaat erin om de vergunning te laten aanvragen na de *contract close*. Net zoals hierboven zal het ook hier vaak de opdrachtnemer zijn die in deze fase verantwoordelijk zal zijn voor het verkrijgen van een definitieve en uitvoerbare vergunning. Pas wanneer een definitieve en uitvoerbare vergunning is verkregen, zal tot *financial close* worden overgegaan en zal de opdrachtgever het aanvangsbevel afleveren. In DB(M) projecten waar geen financial close plaatsvindt wordt een vergunningsrijp dossier uitwerken en vervolgens de vergunning aanvragen heel vaak als een vast deel geïntegreerd in de opdracht. De realisatie van de werken wordt dan gezien als een voorwaardelijk deel dat evenwel slechts zal worden afgeroepen als de vergunning werd bekomen.

Deze aanpak brengt juridisch en praktisch eveneens een aantal aandachtspunten met zich mee die moeten worden opgevangen via passende contractuele clausules. Om vergunningsperikelen tijdens de uitvoering van overheidsopdrachten te voorkomen, kan in het contract bijvoorbeeld worden opgenomen dat – naar analogie met de regeling bij de mini-DBFM – de aanvangsdatum van de werken enkel kan beginnen te lopen voor zover (en indien toepasselijk) de vergunning definitief en uitvoerbaar is.⁷² Ook dienen dan passende clausules te worden opgenomen inzake de actualisatie van de bouwpijs.

3.1.3 Verdeling van de vergunningsrisico's en ESR-neutraliteit

In Vlaamse PPS-projecten is ESR-neutraliteit een belangrijk aandachtspunt.

Om tot ESR-neutraliteit binnen een DBFM-overeenkomst te komen is vereist dat, naast het beschikbaarheidsrisico, tevens het ontwerp- en bouwrisko principieel bij de private partner ligt. Het feit dat de overheid het ontwerp moet goedkeuren of reviewen, of zelfs ontwerpactiviteiten op zich neemt, is niet problematisch voor de ESR-neutraliteit op voorwaarde dat ze daarmee niet de aansprakelijkheid op zich neemt voor risico's zoals vertragingen of gebreken in de bouw, kostenoverschrijdingen of overschrijdingen van onderhoudskosten en operationele kosten, of inzake gebreken bij de operationele werking van de infrastructuur. In het andere geval is dit voor Eurostat een belangrijk element om rekening mee te houden bij de beoordeling van de ESR-neutraliteit van het contract.⁷³

⁶⁹ S. VERHOEVEN, Vergunningsperikelen bij overheidsopdrachten voor werken en PPS-projecten (DBFM), TBO 2020, afl. 4, (308) 327 die op de juridische issues wijst.

⁷⁰ <https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/2021-12/afstemming%20met%20DBFM%20procedure.pdf>

⁷¹ Zie T. BRUYNINCKX, "Wat met de "voorkeursbieder" in mededingingsprocedures met onderhandeling?" in C. DE KONINCK, P. FLAMEY, P. THIEL en B. WHATELET, Jaarboek Overheidsopdrachten 2019 – 2020, EBP Publishers Brussel, 602-618.

⁷² S. VERHOEVEN, "Vergunningsperikelen bij overheidsopdrachten voor werken en PPS-projecten (DBFM)", TBO 2020, afl. 4, (308) 326.

⁷³ VLAAMS KENNISCENTRUM PPS, *Handboek DBFM*, Brussel, Politeia, 2019, 29.

Conventioneel en heel vaak is het dan ook zo dat de private partner de verantwoordelijkheid neemt voor het verkrijgen van vergunningen, voor zover dit binnen zijn controle valt.⁷⁴ Toch is dit niet per se vereist. Eurostat aanvaardt dat bepaalde risico's inzake vergunningen toch bij de opdrachtgever kunnen worden gelegd, zonder dat het project het ESR-neutraal karakter verliest.⁷⁵ Het gaat dan om de verantwoordelijkheid en het risico voor het verkrijgen van vergunningen of goedkeuringen:

- Die afhankelijk zijn van handelingen van de opdrachtgever, en/of;
- Die niet door de private partner kunnen worden verkregen, om andere redenen dan het falen van de private partner.⁷⁶

Volgens Eurostat kunnen ook de volgende gebeurtenissen die kunnen optreden bij vergunningen, in voorkomend geval contractueel worden beschouwd als “*compensation events*” die het volledige risico van de gebeurtenis bij de opdrachtgever leggen:

- Het risico van vertragingen in de goedkeurings- of vergunningverleningsprocessen van derden (politiek/bestuurskundig risico);
- Het risico op protestacties tegen het project (maatschappelijk risico).⁷⁷

Dat wil echter niet automatisch zeggen dat dergelijke clausules, die de genoemde politieke en maatschappelijke risico's volledig (of gedeeltelijk) bij de opdrachtgever leggen, sowieso ESR-neutraal zouden zijn. Eurostat verduidelijkt dat ze pas als ESR-neutraal worden beschouwd wanneer cumulatief voldaan is aan de volgende voorwaarden:

- Het gaat om een eindig aantal welomschreven gebeurtenissen (d.w.z. de opdrachtgever mag niet worden blootgesteld aan een onbeperkt aantal risico's);
- De gebeurtenissen omvatten niet wijzigingen in macro-economische omstandigheden;
- De gebeurtenissen zijn niet toerekenbaar aan de handelingen of tekortkomingen van de private partner; en
- De gebeurtenissen, of de gevolgen van de gebeurtenissen, zijn redelijkerwijs niet te voorzien of in te schatten. Dit moet worden beoordeeld aan de hand van de mate van due diligence die vóór de financial close wordt uitgevoerd en die redelijkerwijs passend is gezien de specifieke omstandigheden van het project (bv. de mogelijkheid van de partijen om toegang

⁷⁴ EUROSTAT/EPEC, A Guide to the Statistical Treatment of PPPs, 2016, 33. (https://www.eib.org/attachments/thematic/epec_eurostat_statistical_guide_en.pdf). Zie ook WORKING PARTY ON PPP, Standard on Public-Private Partnerships/Concession Model law, 2022, 37.

⁷⁵ Eurostat/EPEC (2016), A Guide to the Statistical Treatment of PPPs, 33. (https://www.eib.org/attachments/thematic/epec_eurostat_statistical_guide_en.pdf): “Eurostat’s view is that the conventional approach to responsibility for construction described above does not influence the statistical treatment. In particular, it is the case that: [...] provisions for the Authority to take responsibility for, and risk on, permits and authorizations that rely on actions of the Authority and/or that cannot be obtained by the Partner (for reasons that are not connected with its failure) do not influence the statistical treatment.”

⁷⁶ Eurostat/EPEC, A Guide to the Statistical Treatment of PPPs, 2016, 34 (https://www.eib.org/attachments/thematic/epec_eurostat_statistical_guide_en.pdf).

⁷⁷ Eurostat/EPEC (2016), A Guide to the Statistical Treatment of PPPs, 2016, 72

(https://www.eib.org/attachments/thematic/epec_eurostat_statistical_guide_en.pdf): “The following types of event are commonly treated as compensation events:

[...]

delays in third party approvals or permitting processes;

[...]

protester action against the project that affects the Partner’s performance;

[...]

The compensation event mechanism typically puts the full risk of an event on the Authority, meaning that the Partner is to be put in the same position as it would have been had the event not occurred.”

te krijgen tot de projectlocatie voor onderzoek voordat het PPS-contract wordt ondertekend.⁷⁸

Wanneer dus bijvoorbeeld een opdrachtnemer een oplossing heeft uitgewerkt waarbij het risico op maatschappelijke protest groot en dus voorzienbaar is in hoofde van de opdrachtnemer (bv. veel geluidshinder), zou een clause die alsnog het risico van deze protestactie (of de gevolgen ervan, zoals milderende maatregelen) één op één bij de opdrachtgever legt, ongunstige ESR-matige gevolgen kunnen hebben. In dat geval is in principe immers (minstens) niet voldaan aan de vierde hierboven genoemde voorwaarde van Eurostat. Ook kan een vergunningsprocedure vertraging oplopen doordat bijvoorbeeld het dossier van de opdrachtnemer onvolledig was en daardoor de vergunningsaanvraag onontvankelijk werd verklaard, wat in principe aldus "toerekenbaar [is] aan de handelingen of tekortkomingen van de private partner" (zie derde hierboven genoemde voorwaarde van Eurostat). Om ESR-impact te reduceren bij deze clauses is het dus van belang deze clauses te koppelen aan bovenstaande voorwaarden van Eurostat en te moduleren, rekening houdend met de concrete omstandigheden. Dit alles neemt echter niet weg dat er nog steeds discussies kunnen ontstaan afhankelijk van de specifieke omstandigheden. ESR-beoordelingen vertrekken immers vanuit een meer holistische en economische benadering waarbij uiteindelijk gekeken wordt bij wie het economische eigenaarschap van activa berust.

Afhankelijk van de gevolgen van de vertraging voor de opdrachtnemer, vermeldt Eurostat dat de compensatie voor de opdrachtnemer in deze gevallen doorgaans bestaat uit ofwel termijnverlenging, ofwel vrijstelling van voortijdige beëindiging van het PPS-contract, ofwel financiële compensatie.⁷⁹

Dat deze politieke en maatschappelijke risico's volgens Eurostat doorgaans contractueel bij de opdrachtgever worden gealloceerd, wil echter niet zeggen dat de verantwoordelijkheid voor het creëren van draagvlak en voor het zoeken naar oplossingen voor onverwachte politieke of maatschappelijke risico's bij de betrokken stakeholders eveneens enkel bij de opdrachtgever zou moeten liggen. Een coöperatieve managementstrategie, waarbij de nadruk ligt op de relationele aspecten van PPS en de partners in gezamenlijkheid de onverwachte 'omgevingsgebeurtenissen'⁸⁰ manageden, wordt in de literatuur (gebaseerd op case-studies) sterk aanbevolen. Het kan onder meer problemen tijdens de projectimplementatie verminderen en ervoor zorgen dat de private partij de opgebouwde kennis,

⁷⁸ Zie oorspronkelijke tekst in Eurostat/EPEC, *A Guide to the Statistical Treatment of PPPs*, 2016, 75.:

- "There is a finite number of well-defined events (i.e. the Authority should not be exposed to an indefinite number of risks);
- The events do not capture changes in macro-economic conditions;
- The events are not attributable to the acts or omissions of the Partner;
- The events, or the consequences of the events, are not reasonably foreseeable or estimable. This is to be assessed by reference to a level of due diligence carried out before financial close that is reasonably appropriate given the specific circumstances of the project (e.g. the ability of the parties to access the project site for investigations before the PPP contract is signed."

Volledigheidshalve wordt vermeld dat Eurostat in de hiervoor vermelde passage uit "A Guide to the Statistical Treatment of PPPs" eigenlijk nog een vijfde voorwaarde stelt waaraan vervuld dient te zijn. Deze voorwaarde is evenwel in principe niet van toepassing op klassieke DBFM-projecten, maar eerder op DBFMO:

"On projects with demand-based Operational Payments, a variation in the level of demand for the asset is not included as an event that leads to relief and/or compensation, unless it is a variation in demand that results directly from identifiable deliberate government action. Where government itself determines the level of demand under the PPP contract (e.g. a waste treatment facility that treats government waste) the deliberate government action would need to be un-related to the normal functioning of the PPP contract itself (e.g. a decision to build a competing facility but not a day-to-day decision on how much waste to send to the facility)."

⁷⁹ Meer specifiek worden de volgende omstandigheden beschreven:

- "If the event causes delay to the construction, the Partner is given an extension of time for the construction milestones and/or required completion date and (if applicable) relief from paying any liquidated damages to the Authority;

- If the event causes unavailability or service failures or other PPP contract performance issues, the Partner is given relief from any deductions that would otherwise occur under the payment mechanism and relief from its failure to perform (e.g. relief from early termination of the PPP contract); and

- If the event causes an increase in the Partner's costs (construction or operational) or loss in the Partner's revenues, the Partner receives full financial compensation from the Authority". Eurostat/EPEC (2016), *A Guide to the Statistical Treatment of PPPs*, 73

(https://www.eib.org/attachments/thematic/epec_eurostat_statistical_guide_en.pdf);

⁸⁰ VERWIJ bedoelt daarmee de gebeurtenissen die hun oorsprong vinden in de omgeving van het project, zoals stakeholders, wet- en regelgeving en externe ontwikkelingen. S. VERWEIJ, "Voorbij de dichotomie: Op zoek naar een succesvolle combinatie van contractuele aspecten en relationele aspecten in publiek-private samenwerking" in M. SANDERS (red.), *Publiek-Private Samenwerking: Kunst van het Evenwicht*, Den Haag, Boom Bestuurskunde, 2018, (91) 95.

relaties en kwaliteiten van de publieke partij kan benutten.⁸¹ Voor meer concrete suggesties en aandachtspunten met het oog op de creatie van een dergelijke samenwerkingscultuur, kan worden verwezen naar het kader “Aandachtspunten en suggesties” onder de titel 2.4. “Uitvoering en management” van dit rapport.

3.1.4 Aanbevelingen

3.1.4.1 Zet in op draagvlakcreatie

Zoals eerder aangehaald is draagvlak een van de meest essentiële succesfactoren voor een PPS-project.⁸² BENÍTEZ-ÁVILA e.a. benoemen hierbij het belang van formele en informele overlegstructuren, zodat conflicterende belangen in stakeholdermanagement worden opgelost.⁸³

Participatietraject

In de eerste plaats kan draagvlak worden versterkt door het organiseren van een participatietraject. Door belanghebbenden actief en vroeg te betrekken bij het besluitvormingsproces, kunnen hun zorgen en behoeften worden gehoord en meegenomen in het projectontwerp.⁸⁴ In de praktijk wordt echter de kritiek geuit dat (politieke) stakeholders zich soms niet voldoende gebonden voelen aan eerdere afspraken. Opdat een participatietraject niet louter cosmetisch is, is het van belang dat afspraken ook effectief zo goed als mogelijk worden nageleefd.

Het belang van participatie vindt ook steeds meer zijn weg naar regelgeving. Niettegenstaande het niet zomaar vergelijkbaar is met het Vlaamse juridische kader is er bijvoorbeeld in de Nederlandse Omgevingswet⁸⁵ een zeer sterke nadruk op participatie van belanghebbenden tijdens het vergunningentraject voorzien.⁸⁶ Hoewel daar een voorafgaand verplicht traject van burgerparticipatie in een aantal gevallen aan de projectontwikkelaar wordt opgelegd, wordt de precieze manier waarop dit moet gebeuren in het midden gelaten en niet in een strak keurslijf gestoken. Daardoor is er ruimte voor een creatieve invulling op maat van het betrokken project of de omgeving.⁸⁷

Het Vlaamse Decreet Basisbereikbaarheid⁸⁸ vertrekt vanuit dezelfde visie: participatie wordt verplicht bij de opmaak van de regionale mobiliteitsplannen, maar de invulling van die participatie wordt overgelaten aan de betrokken vervoerregioraad. In de vervoerregioraad komen de belangrijkste stakeholders uit alle bestuursniveaus samen. De projectstuurgroep, met een vereenvoudigde overlegstructuur, loodst het concrete project doorheen alle volgende procedurestappen.⁸⁹ Deze

⁸¹ Zie bijv. S. PHILLIPS, B. DE GROOT, S. VERWEIJ, “De invloed van contractuele en relationele aspecten op stakeholdermanagement: Een casusstudie van de A9 en A16”, 2019 (https://www.cvs-congres.nl/e2/site/cvs/custom/site/upload/file/cvs_2019/sessie_e/e1/cvs_31_de_invloed_van_contractuele_en_relationele_aspecten_op_stakeholdermanagement_een_casusstudie_van_de_a9_en_a16_dbfm_infrastructuurprojecten_1_2019.pdf); S. VERWEIJ, “Voorbij de dichotomie: Op zoek naar een succesvolle combinatie van contractuele aspecten en relationele aspecten in publiek-private samenwerking” in M. SANDERS (red.), *Publiek-Private Samenwerking: Kunst van het Evenwicht*, Den Haag, Boom Bestuurskunde, 2018, 91-106.

⁸² O.-K. ROBERT en A. P. C. CHAN, “Review of studies on the Critical Success Factors for Public–Private Partnership (PPP) projects from 1990 to 2013”, *International Journal of Project Management*, volume 33, issue 6, 2015, 1335-1346.

⁸³ C. BÉNITEZ-ÁVILA, A. HARTMANN, G. DEWULF EN J. HENSELER, “Interplay of relational and contractual governance in public-private partnerships: The mediating role of relational norms, trust and partners’ contribution”, *International Journal of Project Management*, volume 33, issue 3, 2018, 429-443.

⁸⁴ Zie bijvoorbeeld <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/bewonersavond-als-opstart-van-een-participatietraject>.

⁸⁵ De datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet is 1 januari 2024.

⁸⁶ Zie art. 16:55 Omgevingswet (NI.) en art. 7.4 Omgevingsregeling (NI.).

⁸⁷ A. MAES, “Kwalitatieve omgevingsvergunningverlening in Vlaanderen: van complex naar harmonieus proces”, *TOO* 2023, nr. 1, (4) 13. Zie op Informatiepunt Leefomgeving een overzichtelijk stappenplan van de participatie bij de reguliere en uitgebreide vergunningprocedure: IPLO, Wegwijzer participatie bij vergunningverlening gemeenten, 2019, <https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/participatie/participatie-instrumenten/participatie-omgevingsvergunning/wegwijzer-participatie-vergunningverlening/>.

⁸⁸ Decreet van 26 april 2019 betreffende de basisbereikbaarheid, *BS* 12 juni 2019.

⁸⁹ Zie voor een beter inzicht in de projectmethodologie en de projectstuurgroep: het Besluit van de Vlaamse Regering van 6 september 2019 tot bepaling van de nadere regels over de projectmethodologie en de projectstuurgroep in het kader van de basisbereikbaarheid, *BS* 14 oktober 2019, 93985.

trapsgewijze aanpak laat toe om de lokale stakeholders mee te nemen in het ontwerp- en vergunningetraject.

Voor een effectieve informatieverstrekking kan het tevens aangewezen zijn om een gespecialiseerd communicatiebureau in te huren, althans voor zover de vereiste en benodigde communicatie/participatie-expertise niet in huis is.

Van belang is daarbij om de participatie in een zeer vroeg stadium al op te starten.

Vooroverleg met vergunningverlenende overheid, projectvergadering en eventueel overleg met derde belanghebbenden

Een vooroverleg met de vergunningverlenende overheid is een andere belangrijke stap in het creëren van draagvlak. Door vroegtijdig en openlijk te communiceren met de overheid kunnen eventuele knelpunten, wettelijke vereisten en mogelijke uitdagingen worden geïdentificeerd en aangepakt. Hierdoor wordt vermeden dat de procedure vertraging oploopt door een onvolledigheids- en/of onontvankelijkheidsverklaring.⁹⁰

Ook kan het organiseren van een 'dry run' met de vergunningsverlener – dit is een vorm van informeel vooroverleg waarbij een vergunningsaanvraag wordt gesimuleerd – hetzelfde effect hebben, namelijk te weten komen wat de wederzijdse verwachtingen zijn in functie van het ontvankelijkheidsonderzoek.

In sommige⁹¹ gevallen is het bovendien mogelijk om beroep te doen op de zogenaamde projectvergadering, een vorm van geïnstitutionaliseerd vooroverleg met de betrokken adviesinstanties.⁹² In dit traject is ook specifiek de mogelijkheid voorzien om derde belanghebbenden uit te nodigen op de projectvergadering, op eigen initiatief van de vergunningverlenende overheid of op verzoek van de initiatiefnemer van het project.

Belangrijke kritiek die echter in de klankbordgroepen werd geuit met betrekking tot de projectvergadering, is dat het wettelijk vastgelegde traject relatief veel tijd vergt en dat de betrokken instanties achteraf te makkelijk zomaar kunnen terugkomen op hun eerder ingenomen standpunt. Daarom geven bepaalde experts eerder de voorkeur aan een informeel (één-op-één) overleg met de adviesinstanties en eventueel derde belanghebbenden, zoals burgers.

3.1.4.2 Voorzie in een redelijke verdeling van de vergunningsrisico's tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en wees transparant

De vergunningsrisico's worden vaak (eerder) principieel en in zeer belangrijke mate bij de opdrachtnemer gelegd. Hierboven werd uiteengezet dat bepaalde externe risico's inzake vergunningen evenwel bij de opdrachtgever kunnen worden gelegd. Het is dus in beginsel in voorkomend geval niet onmogelijk om een ESR-neutraal project op poten te zetten op een wijze die tegemoetkomt aan bepaalde verzuchtingen van de private sector met name dat o.a. (bepaalde) vergunningsrisico's die

⁹⁰ Dit werd in het Globaal rapport van Audit Vlaanderen van 2021 gezien als een positief punt. Zie bijvoorbeeld de werkwijze van de stad Peer voor een complex project <https://overheid.vlaanderen.be/goede-praktijken/gestructureerd-vooroverleg-via-een-kwaliteitskamer>.

⁹¹ Het toepassingsgebied van de mogelijkheid om een projectvergadering te organiseren is in art. 6 Omgevingsvergunningsbesluit beperkt tot, enerzijds, projecten waarvoor advies van de Provinciale of Gewestelijke Omgevingsvergunningscommissie (respectievelijk: POVC of GOVC) vereist is, en, anderzijds, projecten waarvoor de toepassing is vereist van artikel 3, § 3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2000 tot aanwijzing van de handelingen in de zin van artikel 4.1.1, 5°, artikel 4.4.7, § 2, en artikel 4.7.1, § 2, tweede lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en tot regeling van het vooroverleg met de Vlaamse Bouwmeester.

⁹² Zie art. 8 Omgevingsvergunningsdecreet en art. 6-8 Omgevingsvergunningsbesluit.

moeilijk te beheersen zijn als die bij de private partner worden gelegd en leiden tot (hogere) transactiekosten aan opdrachtgeverszijde worden gehouden.

Wel dient in het achterhoofd te worden gehouden dat een verschuiving van risico's richting de opdrachtgever potentieel – en onbedoeld – finaal tot gevolg zou kunnen hebben dat tijdens de uitvoering *post factum* moet worden vastgesteld dat het voorstel van de tweede gerangschikte inschrijver goedkoper of kwalitatiever is dan dat van de opdrachtnemer. Zo kan het voorstel van de opdrachtnemer tot gevolg hebben dat de kost voor de opdrachtgever tijdens de uitvoering gevoelig stijgt omdat bij de vergunningsaanvraag milderende maatregelen worden opgelegd waarvoor de kosten, conform de risicoverdeling, door de opdrachtgever te dragen zijn. In het voorstel van de tweede gerangschikte inschrijver, dat bij gunning als minder kwalitatief werd beoordeeld, zouden dergelijke maatregelen mogelijks niet zijn opgelegd en zou de opdrachtgever ook niet met bijkomende kosten zijn opgezaald. Om dergelijke scheeftrekkingen te vermijden is het dan ook passend minstens te overwegen om de ontwerpvrijheid van de opdrachtnemer enigszins te beperken wanneer dergelijke risico's bij de opdrachtgever worden gelegd en te verwachten is dat dergelijke situaties zich zullen voordoen.

Bottomline is alleszins: wees transparant inzake vergunningsvoorwaarden en eventuele beperkingen of besteed hier minstens aandacht aan tijdens of voorafgaand aan de offertefase.

3.1.4.3 Betrek op tijd gespecialiseerde juristen bij het opmaken van de vergunningsaanvraag

Uit de bevragingen kwam naar boven dat het een goede praktijk is om niet alleen vanuit een constructieve blik te kijken naar het vergunningsdossier (vaak door interne juristen of adviesbureaus), maar eveneens vanuit een "destructieve" of 'kritische' blik door bijvoorbeeld advocaten gespecialiseerd in het omgevingsrecht.

3.1.4.4 Werk met een (al dan niet vergund) referentieontwerp voor (complexe) infrastructuurprojecten

Werken met een referentieontwerp in DBFM kan voordelen en/of nadelen hebben. Vooral bij PPS-projecten voor infrastructuur wordt vaak een referentieontwerp gebruikt, omdat deze projecten vaak minder flexibiliteit en ontwerpvrijheid vragen dan gebouwprojecten, zo blijkt uit de praktijk. Voornamelijk gecapteerd uit de klankbordgroepen en bevragingen, kunnen onder meer de volgende overwegingen worden onderscheiden:

Mogelijke voordelen:

1. **Tijd- en kostenbesparing:** Een referentieontwerp kan dienen als een basisontwerp dat al is ontwikkeld, goedgekeurd en desgevallend vergund. Dit kan tijd besparen bij het ontwerpproces, omdat niet alles vanaf nul hoeft te worden ontwikkeld. Het kan ook kosten besparen omdat het referentieontwerp kan helpen bij het identificeren van mogelijke knelpunten en het verminderen van ontwerp- en constructiefouten.⁹³
2. **Kwaliteitsborging:** Een goed ontwikkeld referentieontwerp kan een hoog niveau van kwaliteitsborging bieden. Het heeft mogelijk al strenge ontwerpstandaarden en technische specificaties doorlopen en is geëvalueerd op haalbaarheid, inpasbaarheid en functionaliteit.

⁹³ Volgens berekeningen van private experts van MCB-MOW, VBA en Embuild zouden de biedkosten voor de fase tot preferred bidder ongeveer 0,5-1% van de bouwkost lager liggen per inschrijver als er een referentieontwerp voorligt en de vergunningen door de opdrachtgever worden aangevraagd (1-1,5% van de bouwkost), dan wanneer dit niet het geval is (>2%) (Meer S in PPS – gedachtewisseling tussen MCB-MOW en VBA + Embuild).

Dit vermindert het risico op ontwerpfouten en kan leiden tot een betere kwaliteit van het uiteindelijke project.

3. **Stakeholdermanagement:** Met een referentieontwerp kan de communicatie met stakeholders over het project meer concreet worden gemaakt en krijgen de stakeholders een beter beeld van wat ze mogen verwachten van het project. De ervaring leert dat het referentieontwerp vaak noodzakelijk is om de eisen van alle betrokkenen te kunnen capteren en meteen ook te verifiëren of een eis haalbaar en inpasbaar is binnen een bepaalde contour.

Mogelijke nadelen:

1. **Beperkte flexibiliteit:** Het gebruik van een referentieontwerp kan de flexibiliteit beperken, vooral als het ontwerp niet volledig aansluit bij de specifieke eisen en behoeften van een project. Het kan belemmerend zijn als er significante afwijkingen of aanpassingen nodig zijn, wat extra tijd en kosten met zich mee kan brengen.
2. **Verlies van creativiteit en innovatie:** Een referentieontwerp kan de mogelijkheid beperken om creatieve en innovatieve oplossingen toe te passen. Het kan de ruimte voor ontwerpers en aannemers om nieuwe ideeën en technieken te verkennen beperken, waardoor mogelijk betere oplossingen over het hoofd worden gezien.
3. **Potentiële beperkingen bij aanbesteding:** Het gebruik van een referentieontwerp kan invloed hebben op het aanbestedingsproces. Het kan de concurrentie beperken, omdat sommige potentiële aannemers mogelijk niet willen deelnemen aan een project waarbij ze gebonden zijn aan een bestaand ontwerp. Dit kan de keuze en prijsconcurrentie beperken. Ook kunnen aanbestedingsrechtelijke problemen en discussies ontstaan als het ontwerp tijdens de gunning moet worden bijgestuurd (bijvoorbeeld omdat het (niet) langer haalbaar is, voortschrijdend inzicht, noodzakelijke optimalisaties, etc.).

Het is belangrijk om de specificiteit van een DBFM-project en de vereisten van belanghebbenden te overwegen bij het beslissen over het gebruik van een referentieontwerp. In sommige gevallen kan het voordelig zijn om een referentieontwerp te gebruiken, terwijl in andere situaties meer flexibiliteit de voorkeur verdient. Als tussenoplossing wordt in de praktijk ook wel eens gewerkt met een minder gedetailleerd referentieontwerp (ook wel "conceptontwerp") dat niet geldt als een harde randvoorwaarde en waar met andere woorden van kan worden afgeweken. Wel moet ten slotte nog worden meegegeven dat, zoals hierboven gezien, het gebruik van een referentie-ontwerp een aantal klassieke voordelen en daarmee samenhangende meerwaarde van PPS kan ondergraven. In de mate dat opdrachtgevers daarom van oordeel zijn dat het project daadwerkelijk een zeer uitgewerkt en gedetailleerd ontwerp moet volgen, is dat een belangrijk element om in een vroeg stadium mee te nemen bij de afweging van de meest passende uitvoeringswijze en de eventuele meerwaarde van een PPS-variant. Dat gegeven zou immers ertoe kunnen leiden dat PPS bij afweging in casu niet de meest geschikte vorm is om dat specifieke project te realiseren.

3.2 Prijsherziening tijdens de bouwperiode

3.2.1 Context

Het risico op prijsevoluties van materialen, lonen, verzekeringspremies, ... tijdens de bouwperiode is grotendeels een macro-economisch risico. Het is zeer lang de praktijk geweest om dit risico volledig bij de DBFM-opdrachtnemer te leggen. Een opdrachtnemer kan trachten dit risico door te plaatsen naar zijn toeleveranciers door al bij indiening van zijn definitieve offerte prijsafspraken te maken. Sinds we te maken hebben met een hogere prijsvolatiliteit is die mogelijkheid er minder dan voorheen. Leveranciers zijn niet meer geneigd dit risico te nemen.

We stellen vandaag ook vast dat in lopende projecten waar het prijsherzieningsrisico tijdens de bouwfase niet of slechts beperkt is geregeld in de DBFM-overeenkomst, dit kan leiden tot lastige discussies tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. De opdrachtnemer volledig laten opdraaien voor onverwacht sterk gestegen bouwkosten kan zorgen voor een te hoge ingecalculerde risicomarge op voorhand of voor projecten die dreigen te kapseizen.

Recent zien we dat bij projecten waarbij geen rekening werd gehouden met deze macro-economische omstandigheid en het risico dus volledig bij de opdrachtnemer werd gelegd, er ad hoc regelingen worden uitgewerkt. Vaak gebeurt dit laat in het aanbestedingstraject. Ook op federaal niveau zien we dat de Regie der Gebouwen met een gelijkaardige problematiek kampt. De regelingen die worden uitgewerkt, verschillen. Er is geen uniforme benadering van deze problematiek.

Het lijkt aangewezen is om een evenwichtig contractueel mechanisme te voorzien zodat prijsstijgingen en – dalingen helder en met een duidelijke contractuele basis geregeld zijn.

Daarbij is het belang dat het risico op prijsevoluties afgezonderd wordt van de overige bouwrisico's. De benadering van een 'vaste prijs – vaste termijn' overeenkomst blijft overeind. De opdrachtnemer is verantwoordelijk voor o.a. respecteren van planning, kwaliteit van uitvoering, keuze van materialen, tijdige beschikbaarheid personeel en materialen, ...

Na enkele jaren van prijsstabiliteit werden 2021 en 2022 gekenmerkt door een sterke volatiliteit. De laatste maanden zien we dat bepaalde materiaalprijzen opnieuw zijn gedaald. De toekomstige evolutie van materiaalprijzen en lonen is en blijft onvoorspelbaar. De lange bouwperiode, zeker voor infrastructuurprojecten, maakt dat een evenwichtige regeling voor het prijsherzieningsrisico noodzakelijk blijft voor toekomstige projecten, zelfs al is de prijsvolatiliteit laag op moment van het in de markt plaatsen van een opdracht. Er kan immers veel gebeuren tussen publicatie van de gunningsleidraad en einde van de bouwwerken.

3.2.2 ESR-regelgeving biedt voldoende mogelijkheden voor een geschikte oplossing

Op 20 juni 2022 heeft Eurostat een toelichting⁹⁴ verspreid waarin o.a. de mogelijkheden geschetst worden om het prijsherzieningsrisico bij de opdrachtgever te leggen of om dit risico te delen zonder

⁹⁴ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/12618762/Clarification+to+the+PPP+Guide+Q%26A.pdf/e928cb53-a0ae-e73f-11de-083bda4b096c?t=1655738471492>

impact op de statistische behandeling van de DBFM. Volgende bepalingen dienen gerespecteerd te worden:

- Het mechanisme waarmee de opdrachtgever dit risico op zich neemt of deelt, moet objectieve verificatie van de ontwikkeling van de bouwrijzen mogelijk maken (bijvoorbeeld door verwijzing naar een index of naar index(en) die algemeen erkend zijn in het betrokken rechtsgebied of de betrokken sector).
- Het moet veranderingen in de bouwkosten als gevolg van schommelingen in de bouwrijzen isoleren van schommelingen in de bouwkosten als gevolg van andere bouwrisico's die aan de opdrachtnemer moeten worden toegerekend (zoals ontwerp, vertraging, keuze en hoeveelheid van de materialen, enz.).
- De wijze waarop de opdrachtgever geheel of gedeeltelijk de financiële gevolgen draagt van de prijsherziening tijdens de bouwperiode heeft geen gevolgen voor de statistische behandeling. Eurostat schetst verschillende mogelijkheden: verschillende afzonderlijke betalingen tijdens de bouwfase, één betaling aan het einde van de bouwfase, aanpassing aan de beschikbaarheidsvergoeding.
- Hoewel het niet expliciet vermeld wordt in de toelichting, is het principe in de ESR-regels dat een mechanisme in beide richtingen moet werken: als een prijsstijging gecompenseerd wordt, moet ook een prijsdaling verrekend worden tussen opdrachtgever en -nemer.

3.2.3 Aanbevelingen

3.2.3.1 Principes

Rekening houdend met de context en de ESR-regelgeving schuiven we een aantal handreikingen naar voor die leiden tot een transparant en billijk systeem van prijsherziening tijdens de bouwfase. Bij het uitwerken van deze richtsnoeren zijn volgende principes leidend geweest:

- Een belangrijke voorwaarde voor het realiseren van meerwaarde in een PPS-project is heldere taak- en risicoverdeling vanuit een projectspecifieke benadering. Risico's worden neergelegd bij de partij die het best in staat is om ze te beheersen. Belangrijke risico's waarvoor de opdrachtnemer onvoldoende beheersmaatregelen kan treffen, worden best neergelegd bij de overheid. Macro-economische risico's op prijsherzieningen tijdens de bouwfase is zo een risico. Wanneer te veel "open end" risico's worden neergelegd bij een inschrijver zal hij dit moeten beprijzen in zijn bieding. Dit resulteert in een hogere beschikbaarheidsvergoeding. De overheid betaalt dan altijd, ook als het risico zich niet voordoet. Een inschrijver kan ook opportunistisch zijn en geen risicobuffer meenemen in zijn bieding. Hij rekent er dan op dat de overheid wel over de brug zal komen met een compensatie op het ogenblik dat het risico zich effectief manifesteert.
- Voor een opdrachtgever zijn geen van beide pistes aangewezen. Enerzijds wil je geen hoge risicopremie betalen voor risico's die zich niet voordoen en anderzijds wil je niet in een lange termijn samenwerking stappen met de bieder die zich het meest opportunistisch gedraagt. Een transparante en evenwichtige regeling heeft de voorkeur.
- Het mechanisme van prijsherziening dient voldoende aan te sluiten bij de kostenstructuur en het uitgavenpatroon van de opdrachtnemer. Een herzieningsmethode die toch nog een

belangrijk restrisiko bij de opdrachtnemer laat, verhelpt onvoldoende de hierboven geschetste problematiek.

- Prijsevolutie moet duidelijk geïsoleerd kunnen worden van de overige bouwrisico's. Een DBFM-opdrachtnemer blijft het best geplaatst voor het beheersen van risico's die verband houden met planning, materiaalkeuze, hoeveelheden, ... De contractuele bepalingen m.b.t. prijsherziening mogen hier geen afbreuk aan doen.

Deze principes vertalen zich in een aantal handreikingen die vertaald kunnen worden in besteks- en contractbepalingen voor toekomstige DBFM-projecten:

3.2.3.2 Laat de samenstelling van de prijsherzieningsformule over aan de inschrijver

Door de samenstelling van de herzieningsformule over te laten aan de opdrachtnemer wordt het ook diens verantwoordelijkheid om indices en gewichten te bepalen die aansluiten bij zijn uitgavenprofiel. Door de verantwoordelijkheid bij de opdrachtgever te leggen, ontnem je hem het argument dat de mechanisme onvoldoende aansluit bij zijn kostenstructuur.

Concreet betekent dit dat de formule ingediend wordt als onderdeel van de definitieve offerte. De opdrachtgever bepaalt de eisen waaraan de formule dient te voldoen. Gebruikelijke bepalingen zijn:

- De gewichten zijn een weerspiegeling van de werkelijke kostenstructuur. Het is aan de inschrijver om dit aan te tonen op basis van gebruikte materialen etc.
- De formule maakt enkel gebruik van publiek beschikbare en kosteloos toegankelijke indices.

Als er een referentieontwerp wordt opgelegd, is de ontwerpvrijheid kleiner en ligt de keuze voor bepaalde materialen vast. In dat geval kan de opdrachtgever eventueel een lijst van indexen opgeven waaruit de formule dient samengesteld te worden. Enkel het bepalen van de gewichten wordt dan overgelaten aan de opdrachtnemer. Evident dient deze aanpak dan wel zeer transparant in het bestek te worden meegegeven zodat nadien geen discussies ontstaan.

3.2.3.3 Laat toe dat de gewichten in de prijsherzieningsformule kunnen evolueren op maandbasis

Om een goede aansluiting te bekomen met het uitgavenprofiel van de opdrachtnemer is het aangewezen dat de gewichten die gekoppeld worden aan de verschillende indices mogen evolueren doorheen de bouwperiode.

De opdrachtnemer (op dat ogenblik nog inschrijver) geeft dan in het financieel model bij zijn definitieve offerte een uitgavenprofiel met een bepaalde periodiciteit mee voor de volledige bouwperiode. Vaak is dit op maandbasis. De prijsherziening wordt op dit profiel gebaseerd.

Ook in geval van een vertraging of versnelling (waarbij de geplande beschikbaarheidsdatum behouden blijft) wordt de herziening dan toegepast op het vooropgestelde profiel uit het financieel model. De opdrachtnemer is immers verantwoordelijk voor het respecteren van de bouwplanning. Enkel in geval van een bijzondere omstandigheid (vb. geval van uitstel) zal dan met de verschuiving in de planning rekening gehouden worden bij het bepalen van de prijsherziening.

Door toe te laten dat de gewichten mogen wijzigen van maand tot maand bekomt de opdrachtnemer een substantieel betere aansluiting tussen de prijsevolutie van zijn uitgaven en de prijsherziening. Wanneer er in een project bijvoorbeeld een grote uitgavepost aan staal is die in de beginmaanden van de bouwperiode valt, heeft het geen zin om de index voor staal gedurende de volledige bouwperiode mee te nemen in de prijsherziening. Ook hier is het de verantwoordelijkheid van de opdrachtnemer om de gewichten vast te stellen in functie van zijn specifieke bouwplanning.

Het is voor een opdrachtgever niet evident om een goed zicht te verkrijgen op de timing en samenstelling van de uitgaven van een opdrachtnemer. Als opdrachtgever heb je bijgevolg een bepaalde informatieachterstand. Omwille van de onvoorspelbaarheid van prijsevoluties en de onzekerheid over de effectieve startdatum van de bouwperiode (vb. omwille van het bekomen van de vergunning) is de kans dat een opdrachtnemer zal speculeren gering. Een opdrachtnemer stelt zich bloot aan een belangrijk risico indien hij bijvoorbeeld de gewichten in de prijsherzieningsformule bewust zou laten afwijken van zijn uitgavenprofiel omdat hij rekent op een bepaalde evolutie van bijvoorbeeld de staalprijs. In een projectfinancieringsstructuur zullen ook de financiers van het vreemd vermogen waken over dit risico.

3.2.3.4 Betalingswijze

De toepassing van het prijsherzieningsmechanisme zal resulteren in een bedrag in meer (van opdrachtgever aan opdrachtnemer) of in min (van opdrachtnemer aan opdrachtgever). Het meest eenvoudige is om dit te verrekenen in een afzonderlijke betaalstroom. Ofwel op verschillende momenten tijdens de bouwperiode (bijvoorbeeld op het einde van ieder kwartaal) ofwel als een éénmalige betaling op het einde van de bouwperiode.

Deze betalingswijze betekent dat de opdrachtgever begrotingsmiddelen zal moeten voorzien om een eventuele betaling uit te voeren.

Een alternatief is een aanpassing van de beschikbaarheidsvergoeding. Om een aanpassing in meer te kunnen opvangen, zal er extra financiering moeten voorzien worden door de opdrachtnemer. Indien de prijsherziening in meer zich niet voordoet, kan dit deel van de financiering op het einde van de bouwperiode worden geannuleerd. De kosten van dit extra bedrag aan financiering (zoals de afsluitprovisie op financial close en de reserveringsvergoeding tot opname van de financiering) zijn uitgaven die in dat geval niet te vermijden zijn.

3.2.4 Enkele kanttekeningen

In bepaalde gevallen wordt de opdrachtgever (gedeeltelijk) gesubsidieerd of zijn de middelen die een opdrachtgever ter beschikking heeft voor infrastructuurprojecten gekoppeld aan een norm. Vanuit overheidsperspectief kan het dan aangewezen zijn om de prijsherziening van de bouwkosten te koppelen aan de norm die van toepassing is en mogelijk ook decretaal verankerd is.

De voordelen van de hierboven beschreven benadering zijn dan niet volledig aanwezig. Er blijft een risico omdat de aansluiting tussen de prijsherziening en de evolutie van de bouwkosten voor de opdrachtnemer onvoldoende is. Een bidder zal dit risico in principe beprijzen in zijn offerte.

Hetzelfde geldt voor een prijsherzieningsmechanisme met een 'cap and floor' waarbij een beperkte herziening niet wordt verrekend. *Bijvoorbeeld: een herziening over de volledige bouwperiode van kleiner dan +2% of -2% van de totale bouwkosten wordt niet verrekend.* Het invoeren van zo een mechanisme zal er in principe toe leiden dat een inschrijver een buffer rekent in zijn bouwkosten om de stijgingen onder de cap op te kunnen vangen, in het voorbeeld een buffer van 2%. Ingeval van een werkelijke prijsherziening in min van bijvoorbeeld 1% betaalt de opdrachtgever zo eigenlijk 3% te veel aan bouwkosten.

3.3 Verborgen risico's in de ondergrond

3.3.1 Definitie en probleemstelling

Wat zijn verborgen risico's in de ondergrond?

Opdrachtnemers zijn doorgaans verantwoordelijk voor het bouwrijp maken van het terrein. Dit kan verwijdering en afvoer van verontreinigde grond omvatten, de verplaatsing of bescherming van kabels en leidingen en de uitvoering van maatregelen ter verbetering van de bodemstabiliteit.

De overdracht van de verantwoordelijkheid voor de voorbereiding van het terrein gaat gepaard met een overdracht van kosten- en vertragingsrisico's. Die risico's worden in grote lijnen door twee factoren veroorzaakt.

- De kennis van de ondergrondsituatie is onvolledig bij het maken van de offerte. Daardoor kunnen bij de uitvoering van de werken omstandigheden optreden die bij het maken van de offerte niet verwacht waren. De meerkosten en extra uitvoeringstermijn die deze onverwachte omstandigheden met zich meebrengen, zijn niet of onvolledig voorzien in de offerte en de aangeboden prijs van de opdrachtnemer.
- Voor het verleggen van nutsleidingen is de opdrachtnemer afhankelijk van de medewerking van derde partijen, met name de beheerders van de nutsleidingen die in principe verantwoordelijk zijn voor de verplaatsing en bescherming van de leidingen onder hun beheer als dat nodig is om een project van algemeen belang te realiseren. De beheerders van de nutsleidingen voeren op eigen kosten de verplaatsings- en beschermingswerken uit (of laten deze uitvoeren) en bepalen dus uiteindelijk de tijdsplanning. Als deze zaken bij het maken van de offerte niet gekend zijn, kunnen zich tijdens de uitvoering van de werken onverwachte vertragingen en afgeleide meerkosten voordoen.

Probleemstelling

Het is logisch dat opdrachtnemers verantwoordelijk zijn voor het bouwrijp maken van het terrein. Het bouwrijp maken van het terrein is een inherent onderdeel van de aanleg van gebouwen of infrastructuur.

Het is ook logisch dat de opdrachtnemers in eerste instantie de kosten van ondergrondrisico's dragen, net als ze dat voor andere bouwkostenrisico's doen. Het beheersen van de ondergrondrisico's behoort tot het métier van de opdrachtnemer. Bovendien hebben ontwerpkeuzes vaak een invloed op de kosten van het omgaan met ondergrondomstandigheden, bijvoorbeeld op de mate waarin verlegging van nutsleidingen of bodemsanering nodig is. Een van de doelen van een DBFM-overeenkomst is om al deze keuzes bij de opdrachtnemer te leggen zodat deze maximaal kan optimaliseren.

Anderzijds moet de opdrachtnemer in staat zijn om, op het moment van de opmaak van de offerte, de risico's voldoende goed te ramen zodat die in de aangeboden prijs en de uitvoeringstermijn verwerkt kunnen worden. Voor "echt verborgen" risico's is aan die voorwaarde niet voldaan. Met "echt verborgen" wordt bedoeld dat het optreden en de omvang van de risico's bij het opmaken van de offerte niet voorzien konden worden en dus bij de uitvoering onverwacht zijn. Of dat de bandbreedte van de kans op en de gevolgen van het risico dermate groot zijn, dat ze niet door een gemiddelde risico-opslag opgevangen kunnen worden.

Om met "echt verborgen" risico's om te gaan, moet dus een evenwichtige formule van risicodeling gevonden worden die:

- De opdrachtnemer beschermt tegen werkelijk onvoorzienbare en grote risico's;
- Vermijdt dat de opdrachtgever hoge risico-opslagen betaalt die in de meeste gevallen niet nodig zijn;
- De risicotransfer voor gewone risico's niet ondermijnt;
- Beantwoordt aan de eisen van Eurostat om het PPS-project op de balans van de private opdrachtnemer te registreren.

De verplaatsing en bescherming van nutsleidingen valt onder de verantwoordelijkheid van de nutsbedrijven. Deze hebben slechts een precair recht op het gebruik van het openbare domein. Bijgevolg zijn ze verplicht om op verzoek van de aanbestedende overheid op eigen kosten verplaatsings- of beschermingswerken uit te voeren die noodzakelijk zijn om projecten van openbaar belang te realiseren. Omdat de nutsbedrijven verantwoordelijk zijn, hebben noch de aanbestedende overheid, noch de opdrachtnemer een directe invloed op de planning van de werken voor de verplaatsing en bescherming van de nutsleidingen. Dit probleem kan niet op het niveau van een individueel project opgelost worden, maar vereist een meer dwingend kader voor de samenwerking met nutsbedrijven. Dit punt is in de beleidsaanbevelingen in hoofdstuk 4 opgenomen.

3.3.2 Analyse

In deze sectie is de aanpak van ondergrondrisico's besproken vanuit verschillende invalshoeken:

- Toepassing van het beginsel van optimale risicoverdeling;
- Aanbevelingen in enkele internationale handleidingen voor PPS-projecten;
- Aanpak in Nederland (relevant vergelijkingspunt omdat vele marktpartijen zowel in België als in Nederland actief zijn, en omdat de in Vlaanderen gehanteerde DBFM-overeenkomsten historisch op de Nederlandse modelovereenkomsten gebaseerd zijn);
- ESR-neutraliteit (belangrijk aandachtspunt in PPS-projecten in Vlaanderen).

3.3.2.1 Uitgangspunt van de optimale risicoverdeling

Eén van de belangrijkste meerwaarden van PPS is de kostenbesparing die door een optimale risicoverdeling gerealiseerd wordt. Het beginsel van de optimale risicoverdeling is beschreven in (onder meer) het *Handboek DBFM*, uitgegeven onder de verantwoordelijkheid van het Vlaams Kenniscentrum PPS:

Het uitgangspunt van een optimale risicoverdeling is dat elk risico gelegd moet worden bij de partij die het risico het beste kan beheersen. Hierbij wordt rekening gehouden met de mate waarin de partijen in staat zijn om door het nemen van gepaste maatregelen de risico's te vermijden en hun gevolgen te verminderen, of om de risico's aan derde partijen door te schuiven (bijvoorbeeld verzekeraars of gespecialiseerde onderaannemers). Wanneer elke partij verantwoordelijk is voor de risico's die ze het beste kan beheersen, zullen de risico's op de meest kostenefficiënte wijze opgevangen worden.⁹⁵

⁹⁵ VLAAMS KENNISCENTRUM PPS, *Handboek DBFM*, Brussel, Politeia, 2019, 33

Irwin⁹⁶ beschrijft het uitgangspunt van optimale risicoverdeling in meer detail in drie punten. Het houdt in dat elk risico moet worden toegewezen aan de partij die het beste in staat is om:

1. de kans op het risico te verminderen;
2. de gevolgen van het risico voor het project (kosten, uitvoeringstermijn...) te beperken; en
3. de gevolgen van het risico tegen de laagste kosten te absorberen, in de gevallen waarin de kans en de gevolgen van het risico niet beheerst kunnen worden.

Volgens de eerste twee punten moeten de ondergrondrisico's aan de opdrachtnemer toegewezen worden. De opdrachtnemer heeft meer ervaring met het organiseren en uitvoeren van de taken die met ondergrondomstandigheden verband houden. Het ontwerp en de uitvoeringswijze hebben tevens een invloed op de kans en de gevolgen van ondergrondrisico's. Door een gepast ontwerp van gebouwen en infrastructuur kan het volume van uitgravingen (en dus van ondergrondrisico's) beperken). Ook kan de noodzaak tot het verleggen van nutsleidingen beperkt worden.

In het geval van ondergrondrisico's met relatief grote gevolgen voor de kosten pleit het derde punt voor een deling van de risico's met de opdrachtgever. Dat is in het bijzonder het geval wanneer de ondergrondrisico's op het moment van de offerte niet voldoende nauwkeurig geraamd kunnen worden. Als het risico zich tijdens de uitvoering voordoet, dan is de opdrachtnemer nog steeds het beste in staat om de gevolgen ervan te beheersen. Maar tenzij de opdrachtnemer in de offerte een grote risicoreserve opgenomen heeft (bijna gelijk aan de kosten van het risico als het optreedt, en dus veel groter dan het ex ante gemiddelde risico), veroorzaakt het risico een groot financieel tekort voor de opdrachtnemer. Zoals hierboven uitgelegd zal een kandidaat-opdrachtnemer die in de prijs een volledige reserve voor een risico met een kleine kans opneemt, zich waarschijnlijk uit de marktprijzen. Zo'n volledige risico-opslag is ook niet wenselijk, want het houdt in dat de opdrachtgever veel te veel betaalt in het merendeel van de gevallen dat het risico zich niet voordoet. De meest efficiënte oplossing is dan een financiële compensatie door de opdrachtgever als het risico optreedt.⁹⁷

3.3.2.2 Voorgeschreven aanpak in internationale PPS-handleidingen

Hieronder is de aanpak aanbevolen door twee belangrijke internationale instellingen gepresenteerd:

- Global Infrastructure Hub;
- EPEC.

De aanbevelingen zijn in overeenstemming met het hierboven besproken uitgangspunt van de optimale risicoverdeling.

Global Infrastructure Hub PPP Risk Allocation Tool⁹⁸

De Global Infrastructure Hub (GI Hub) is een non-profitorganisatie, opgericht door de G20 voor de bevordering van duurzame, veerkrachtige en inclusieve infrastructuur. De PPP Risk Allocation Tool is een handleiding en referentiekader voor overheden en andere belanghebbenden in PPS-projecten bij het nemen van beslissingen over de juiste toewijzing van projectrisico's in een bepaald PPP-project, evenals

⁹⁶ Irwin, Timothy C. (2007). *Government Guarantees: Allocating and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects*, Directions in Development, Washington, DC: World Bank (geciteerd in de Public-Private Partnerships Reference Guide van de Wereldbank, versie 3, 2017, <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/e64a94b9-b0cb-51a3-b8dd-36bd7944284f>).

⁹⁷ Merk op dat de hier beschreven situatie slaagt op relatief grote, individuele risico's die niet door de algemene risicocontingentie gedekt is. Bij een groot aantal kleine risico's geldt de wet van de grote getallen, waarbij sommige risico's meevallen en andere tegenvallen en de meeste risico's elkaar compenseren. Grote individuele risico's kunnen echter niet gecompenseerd worden.

⁹⁸ <https://ppp-risk.gihub.org/>

mogelijke risicobeperkende maatregelen. De tool omvat uitgebreide risicomatrixen voor 18 projecttypes.

De voor deze nota relevante risicocategorieën van de Risk Allocation Tool zijn:

- Utilities and installations (nutsleidingen)
- Site condition (conditie van de ondergrond)

De aanbevelingen over deze risico's zijn vrijwel gelijk voor alle projecttypes. De informatie in de volgende tabellen is minstens van toepassing op de gebouwenprojecten (scholen, ziekenhuizen, gevangenissen, overheidsgebouwen...) en infrastructuur (wegen, spoorwegen, luchthavens...).

Tabel 1: Risicomatrix voor nutsleidingen

Risico	Aanbevolen toewijzing
Kosten of vertragingen veroorzaakt door verplaatsing van / toegang tot nutsvoorzieningen	<p>Private opdrachtnemer, voor zover betrouwbare gegevens beschikbaar zijn en gedeeld worden tijdens het aanbestedingsproces.</p> <p>De publieke opdrachtgever als er geen betrouwbare informatie beschikbaar is, of als de verstrekte gegevens waarop de private partner zich in diens offerte baseert, onjuist blijken te zijn.</p> <p>Het ontbreken van gegevens over de locatie van bestaande nutsvoorzieningen kan het voor de private opdrachtnemer moeilijk maken om de kosten en de tijd die nodig zijn voor de verplaatsing in te schatten en te begroten. Als de private opdrachtnemer dit risico draagt, kan het nodig zijn dat de publieke opdrachtgever het risico deelt door middel van een cap of een kostendelingsformule.</p> <p>Kosten en vertragingen die worden veroorzaakt door het verleggen van bestaande nutsvoorzieningen die het gevolg zijn van het ontwerp of bouwplan van de private partner, worden gewoonlijk aan de private partner toegerekend.</p>
Kosten of vertragingen veroorzaakt door nutsbedrijven	<p>Als het nutsbedrijf een privaat bedrijf is, wordt dit risico meestal beschouwd als een "relief event." Dit betekent dat de uitvoeringstermijn met de periode van de vertraging verlengd wordt (en dat, in het algemeen, het nutsbedrijf de extra kosten draagt⁹⁹). Als het nutsbedrijf een staatsbedrijf is, wordt het risico doorgaans als een MAGA (Material Adverse Government Action) beschouwd en aan de publieke opdrachtgever toegewezen.</p>

Tabel 2: Risicomatrix voor terreinomstandigheden

Risico	Aanbevolen toewijzing
<i>Ondergrondcondities</i>	<p>Private opdrachtnemer, voor zover gedetailleerde geotechnische en andere grondonderzoeken uitgevoerd zijn waarvan de resultaten tijdens het aanbestedingsproces gedeeld worden.</p> <p>De publieke opdrachtgever als er geen betrouwbare informatie beschikbaar is, of als de verstrekte gegevens waarop de private partner zich in diens offerte baseert, onjuist blijken te zijn.</p> <p>Het risico kan in bepaalde omstandigheden worden gedeeld door de private opdrachtnemer, bijvoorbeeld door het risico als een "relief event" te beschouwen (uitvoeringstermijn wordt verlengd, maar extra kosten zijn voor de</p>

⁹⁹ Dit stemt in het algemeen overeen met de situatie in Vlaanderen.

Risico	Aanbevolen toewijzing
	opdrachtnemer). Dergelijke aanpak is mogelijk als de private partner op het moment van de offerte op de hoogte was van de risico's of uit ervaring het bestaan ervan als mogelijk moest hebben beschouwd.
<i>Archeologische vondsten</i>	De risicoverdeling zal afhangen van de aard van het project, de mate waarin het risico bij de offerte bekend was en ingeschat kon worden, de betrouwbaarheid van de door de aanbestedende overheid verstrekte gegevens en de mate van risico van de projectsite. Een mogelijke aanpak is een risicoverdeling waarbij de private opdrachtnemer het risico draagt in afgebakende zones met een laag risico en de publieke opdrachtgever in andere zones (met hoger risico).
<i>Niet-ontplofte bommen, landmijnen en andere munitie</i>	Zelfde aanbevelingen als voor archeologische vondsten.
<i>Reeds bestaande milieuvervuiling</i>	Publieke opdrachtgever tenzij er voldoende gegevens beschikbaar zijn zodat de private opdrachtnemer het risico in de offerte kan beprijzen. Saneringswerkzaamheden kunnen zeer duur zijn, zodat de risicoverdeling sterk kan afhangen van projectspecifieke omstandigheden en de beschikbaarheid van surveygegevens.

European PPP Expertise Centre (EPEC) – PPS-richtsnoeren

De *EPEC Guide to Public-Private Partnerships* (2021)¹⁰⁰ bevat geen specifieke aanbevelingen over ondergrondrisico's. Het enige relevante punt is een beknopte risicomatrix waarin archeologie als een gedeeld risico aangegeven wordt.¹⁰¹

Voor details wordt verwezen naar een EPEC-publicatie uit 2018: *A Guide to the Main Provisions of an Availability-based PPP Contract - Public-Private Partnerships in the Western Balkans*.¹⁰² Hierin staat (par. 5.2, *retained or shared risks*):

It is important to note that it may not be possible to transfer all construction-related risks to the Private Partner or to transfer them in a way that is economic (or value for money) for the Public Authority. Accordingly, the Public Authority may decide to provide some level of relief to the Private Partner in respect of the financial and delay-related consequences of certain construction risks.

The extent to which the Public Authority does this varies significantly from sector to sector, but the construction risks that the Public Authority often retains or shares with the Private Partner through the terms of the PPP contract can include:

- a) unforeseeable geological conditions;*
- b) archaeological discoveries;*
- c) unforeseeable environmental contamination on the site or adjoining land;*
- d) unforeseeable utility relocations*

¹⁰⁰ <https://www.eib.org/en/publications/epec-guide-to-public-private-partnerships>

¹⁰¹ Zie hoofdstuk 3, table 3, p. 145.

¹⁰² <https://www.wbif.eu/storage/app/media/Library/8.%20Public%20Private%20Partnership/5.%205-Main-Provisions-of-an-Availability-based-PPP-Contract-FINAL-310818.pdf>

[...]

If the Public Authority retains or shares any of these risks with the Private Partner, the arrangement usually only extends to those risks over which the Private Partner was unable to undertake sufficient due diligence in order to quantify (and price) the relevant risk (as highlighted above).

The extent to which the Public Authority retains or shares certain construction risks will therefore depend on the amount and quality of the information that it can make available to tenderers (e.g. geotechnical surveys, bore-hole data, utility maps and historic data) or that tenderers are given the opportunity to ascertain for themselves.

Ook in par. 9.2 (*compensation events*) wordt naar ondergrondrisico's verwezen.

Compensation events are defined and listed in the PPP contract. The list of the events included is often very project-specific, but will typically include:

[...]

b) the discovery of unforeseeable ground conditions. Depending on the nature of the project, this could be focused on, for example, environmental contamination risk, geological risk and the risk of discovering utility-related infrastructure;

[...]

Voor "compensation events" wordt een volledige vergoeding van de private partner voorzien, zowel op gebied van uitvoeringstermijn (uitstel) en kosten (vergoeding van meerkosten die direct door het "compensation event" veroorzaakt worden).

3.3.2.3 Aanpak in Nederland

Rijksbrede modelovereenkomsten voor DBFM(O)-projecten

De Nederlandse overheid heeft modelovereenkomsten voor DBFM(O)-projecten ontwikkeld. Deze zijn van toepassing voor projecten van de rijksoverheid. De laatste versie (5.0) van de modelovereenkomsten is in 2018 uitgevaardigd. Er zijn twee modelovereenkomsten, respectievelijk voor infrastructuurprojecten (droge en natte infrastructuur)¹⁰³ en huisvestingsprojecten¹⁰⁴

Kabels en leidingen

In de Rijksbrede modelovereenkomst voor DBFM-infrastructuurprojecten is de standaard aanpak voor de verlegging van kabels en leidingen vastgelegd. Dezelfde aanpak wordt ook in voor DB en DBM(O)-projecten toegepast.

De kabels en leidingen beheerd door derden (dus niet door de opdrachtgever) worden in drie categorieën verdeeld:

¹⁰³ Niet online vindbaar. De link van Rijkswaterstaat is niet meer operationeel.

¹⁰⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2016/04/01/rijksbrede-modelovereenkomst-dbfmo-huisvesting-rijksvastgoedbedrijf>

- **Categorie 1:** risicovolle kabels en leidingen (zoals hoofdtransportleidingen en hoogspanningskabels) die voor de aanbesteding verlegd zijn. Deze mogen tijdens de werken niet verstoord worden.
- **Categorie 2:** risicovolle kabels en leidingen die pas tijdens de uitvoering van de werken verlegd kunnen en moeten worden. Hiervoor heeft de opdrachtgever met de beheerders van de betrokken leidingen projectovereenstemmingen afgesloten met de nodige praktische, financiële en juridische afspraken. In sommige projecten staat de opdrachtnemer in voor het verleggen van de leidingen, volgens de afspraken in de projectovereenstemmingen met de leidingbeheerders. In andere projecten zijn deze werken aan een derde partij toevertrouwd of worden ze door de leidingbeheerder zelf uitgevoerd. In die gevallen moet de opdrachtnemer zijn eigen werkzaamheden met de verleggingswerken afstemmen, eveneens volgens de afspraken in de projectovereenstemmingen met de leidingbeheerders. De opdrachtgever betaalt de eventuele vergoedingen aan de leidingbeheerder. Indien de opdrachtnemer een afwijking vraagt van hetgeen in de projectovereenstemmingen vastgelegd is, dan zijn de meerkosten voor diens rekening.
- **Categorie 3:** alle overige kabels en leidingen (zoals elektriciteitsleiding, telecomkabels, kleine waterleidingen en gasleidingen). De verlegging van deze kabels en leidingen vallen onder de verantwoordelijkheid van de opdrachtnemer. De opdrachtnemer moet daartoe de nodige afspraken met de leidingbeheerders maken (vastgelegd in projectovereenstemmingen), en staat ook in voor de vergoedingen aan de leidingbeheerders. Indien de leidingbeheerders niet meewerken, komt de opdrachtgever tussen, zoals voorzien in de *Regelingen inzake Kabels en Leidingen* (diverse wetten, protocollen en overeenkomsten tussen Verkeer en Waterstaat en de koepelorganisaties van de leidingbeheerders met betrekking tot de verlegging van kabels en leidingen ten behoeve van openbare werken).

Als een derde beheerder van kabels en leidingen van categorie 2 of 3 gedurende lange tijd (voorgesteld is 6 maanden) de projectovereenstemming niet naleeft, wordt dit als een Geval van Vergoeding beschouwd. Een Geval van Vergoeding stemt overeen met een Risico Opdrachtgever in DBFM-overeenkomsten in Vlaanderen en houdt in dat de uitvoeringstermijn verlengd wordt en de private opdrachtnemer voor eventuele meerkosten vergoed wordt.

De wettelijke regeling voor de verplaatsing van kabels en leidingen in Nederland verschilt wel vrij ingrijpend van die in Vlaanderen. In Nederland zijn de meeste kabels en leidingen (met uitzondering van telecommunicatiekabels) vergund. Het gevolg is dat de bouwheer voor de kosten van de verplaatsing instaat. De werken voor de verplaatsing van leidingen worden meestal door de leidingbeheerders uitgevoerd. Over de termijnen en kostenvergoedingen zijn wettelijke regelingen en afspraken gemaakt, zowel op het niveau van het Rijk als de provincies en gemeenten. In Vlaanderen hebben de leidingbeheerders slechts een precair recht op het gebruik van het openbare domein. Zij moeten de kosten van eventuele verplaatsingen in het openbaar belang dragen.

Andere ondergrondrisico's¹⁰⁵

Andere ondergrondrisico's komen in de rijksbrede modelovereenkomsten niet expliciet aan bod.

¹⁰⁵ In de standaard contractbepalingen voor PF2-projecten in het Verenigd Koninkrijk was er ook geen expliciete aandacht voor ondergrondrisico's, noch voor de aanpak van de verlegging van nutsleidingen (<https://www.gov.uk/government/publications/private-finance-2-pf2>).

Wel relevant is een optionele bepaling¹⁰⁶ in de rijksbrede modelovereenkomsten voor DBFM(O) van vastgoedprojecten waarin de aanwezigheid van feiten of omstandigheden niet blijkend uit de Verstrekte Gegevens als een Geval van Vergoeding beschouwd wordt.

Projectpraktijk

De praktijk in enkele concrete projecten suggereert dat Rijkswaterstaat de verlegging van belangrijke kabels en leidingen zoveel als mogelijk voor de aanbesteding wil afronden. Als dat niet mogelijk is (bijvoorbeeld omdat de verplaatsing van de leidingen afhankelijk is van het ontwerp) en voor de minder belangrijke leidingen, worden al voor de aanbesteding projectovereenkomsten afgesloten. Deze worden bij de besteksdokumentatie gevoegd en zijn bindend voor de toekomstige opdrachtnemer. In alle gevallen worden de leidingen uitgebreid in kaart gebracht en de verleggingskosten geraamd.

Hieronder zijn een paar voorbeelden gepresenteerd. Ze dienen vooral als (extreme) illustratie hoever men kan gaan in de voorbereiding.

Verbreiding A27 Utrecht-Breda tussen Houten en Hooipolder (DB en DBM met twee-fasenaanpak)¹⁰⁷

- *Ontwerptracébesluit: 2016*
- *Tracébesluit: 2019*
- *Veldonderzoek: 2018-2022 (milieukundig bodem- en objectonderzoek, archeologisch onderzoek, geotechnisch onderzoek, staat van de bestaande verharding, inventarisatie van fauna en flora – in totaal meer dan 10.000 onderzoeksplekken)*
- *Projectovereenkomsten met leidingbeheerders en aanvang van de verleggingen: 2019*
- *“We streven ernaar in 2022 zo veel mogelijk kabels en leidingen verlegd te hebben, waardoor de aannemers snel en gericht te werk kunnen gaan. Daar waar het niet lukt om een verlegging vooraf te realiseren, zorgen we dat de aannemer goed geïnformeerd is, zodat hij zich hierop kan voorbereiden.”¹⁰⁸*
- *Gunning van contracten: december 2022 (zuid - DBM) en april 2023 (noord - DB)*

De A27 is één van de pilootprojecten van de twee-fasenaanpak. Volgens deze aanpak zullen de opdrachtnemers de ontwerpen gedurende twee jaren verder uitwerken. Op basis daarvan wordt de uitvoeringsprijs bepaald volgens een transparante prijsaanpassingsmethode die in de DBM-overeenkomst vastgelegd is. In de aanbestedingsfase is uitgegaan van een richtprijs. Merk echter op dat de twee-fasenaanpak bedoeld is om de ontwerpen van kunstwerken te optimaliseren, niet om de verlegging van kabels en leidingen aan te pakken.

¹⁰⁶ Tussen vierkante haakjes

¹⁰⁷ <https://www.a27houtenhooipolder.nl/home/default.aspx>

¹⁰⁸ <https://www.a27houtenhooipolder.nl/1317114.aspx?t=Verleggingen+kabels+en+leidingen+van+start>

RijnlandRoute (DBM) 109

- *Tracéstudie: 2005-2013*
- *Tracébesluiten: 2014*
- *Vorbereiding verlegging kabels en leidingen: 2013-2018*
 - *Categorie 1: 15 stuks (op voorhand verplaatst)*
 - *Categorie 2: 90 stuks (op voorhand projectovereenstemming afgesloten)*
 - *Categorie 3: 1200 stuks (in kaart gebracht met raming van de vergoeding volgens geldende compensatieregeling)*
- *Gunning van DBM-contract: februari 2017*

3.3.3 ESR-neutraliteit

Zoals eerder vermeld, is ESR-neutraliteit in Vlaamse PPS-projecten vaak een cruciaal aandachtspunt.

Het delen van de risico's in verband met verborgen ondergrondrisico's is – net als de maatschappelijke en politieke risico's eerder genoemd inzake vergunningen¹¹⁰ – verenigbaar met ESR-neutraliteit, indien cumulatief aan een aantal voorwaarden voldaan is. Het gaat met name om de volgende voorwaarden opgesomd in de richtsnoeren van Eurostat met betrekking tot de statistische registratie van PPS-projecten:¹¹¹

- het gaat om een eindig aantal welomschreven gebeurtenissen (d.w.z. de opdrachtgever mag niet worden blootgesteld aan een onbeperkt aantal risico's);
- de gebeurtenissen omvatten niet wijzigingen in macro-economische omstandigheden;
- de gebeurtenissen zijn niet toerekenbaar aan de handelingen of tekortkomingen van de private partner; en
- de gebeurtenissen, of de gevolgen van de gebeurtenissen, zijn redelijkerwijs niet te voorzien of in te schatten. Dit moet worden beoordeeld aan de hand van de mate van due diligence die vóór de financial close wordt uitgevoerd en die redelijkerwijs passend is gezien de specifieke omstandigheden van het project (bv. de mogelijkheid van de partijen om toegang te krijgen tot de projectlocatie voor onderzoek voordat het PPS-contract wordt ondertekend.¹¹²

¹⁰⁹ <https://rijnlandroute.nl/>

¹¹⁰ Zie in dit rapport onder titel 4.1.3 Verdeling van de vergunningsrisico's en ESR-neutraliteit.

¹¹¹ Eurostat/EPEC (2016), A Guide to the Statistical Treatment of PPPs, p. 75 (https://www.eib.org/attachments/thematic/epec_eurostat_statistical_guide_en.pdf)

¹¹² Zie oorspronkelijke tekst in Eurostat/EPEC, A Guide to the Statistical Treatment of PPPs, 2016, 75.:

- *"There is a finite number of well-defined events (i.e. the Authority should not be exposed to an indefinite number of risks);*

- *The events do not capture changes in macro-economic conditions;*

- *The events are not attributable to the acts or omissions of the Partner;*

- *The events, or the consequences of the events, are not reasonably foreseeable or estimable. This is to be assessed by reference to a level of due diligence carried out before financial close that is reasonably appropriate given the specific circumstances of the project (e.g. the ability of the parties to access the project site for investigations before the PPP contract is signed.)"*

Volledigheidshalve wordt vermeld dat Eurostat in de hiervoor vermelde passage uit "A Guide to the Statistical Treatment of PPPs" eigenlijk nog een vijfde voorwaarde stelt waaraan vervuld dient te zijn. Deze voorwaarde is evenwel in principe niet van toepassing op klassieke DBFM-projecten, maar eerder op DBFMO:

"On projects with demand-based Operational Payments, a variation in the level of demand for the asset is not included as an event that leads to relief and/or compensation, unless it is a variation in demand that results directly from identifiable deliberate government action. Where government itself determines the level of demand under the PPP contract (e.g. a waste treatment facility that treats government waste) the deliberate government action would need to be un-related to the normal functioning of the PPP contract itself (e.g. a decision to build a competing facility but not a day-to-day decision on how much waste to send to the facility)."

Deze voorwaarden laten ruimte open voor het dragen of delen van **specifieke, niet redelijkerwijze voorzienbare risico's** met betrekking tot de ondergrond door de publieke opdrachtgever, zonder dat de ESR-neutraliteit in gevaar komt.

3.3.4 Aanbevelingen

Uit de analyse volgen een aantal eenduidige aanbevelingen over de aanpak van ondergrondrisico's. Deze worden al (deels of volledige) in Vlaamse DBFM-projecten toegepast. Maar het verdient aanbeveling om ze algemeen toe te passen, weliswaar rekening houdende met projectspecifieke omstandigheden.

De aanbevelingen zijn gerangschikt in orde van wenselijkheid. De eerste aanbeveling is in principe de meeste wenselijke. Waar ze om specifieke omstandigheden toch niet haalbaar of wenselijk is, is de tweede aanbeveling het meeste aangewezen, en zo voort.

1. Pak ondergrondrisico's voor de aanvang van de DBFM-overeenkomst aan, indien mogelijk

Indien mogelijk moeten de ondergrondrisico's voor de startdatum van de DBFM-overeenkomst aangepakt worden, zodat ze geen risico's meer zijn. Dit houdt in:

- Saneren van vervuilde grond;
- Verleggen van belangrijke kabels en leidingen (hoogspanning, hoofdgasleidingen, hoofdwaterleidingen);
- Uitvoering van archeologisch onderzoek.

Indien de bovengenoemde activiteiten nog niet voor de startdatum van de DBFM-overeenkomst afgerond kunnen worden, moeten sluitende afspraken over de uitvoering ervan gemaakt worden. Deze afspraken moeten voor de aanvang van de aanbestedingsprocedure duidelijk zijn.

Dit principe is niet mogelijk indien de voetafdruk en diepte van het project sterk afhankelijk zijn van het ontwerp van de opdrachtnemer, of indien wegens tijdsgebrek de ondergrondrisico's parallel met de werken onder de DBFM-overeenkomst uitgevoerd moeten worden.

2. Verzamel zo volledig als mogelijke en nodige informatie over de ondergrondrisico's en stel die ter beschikking van de inschrijvers

Het doel is om de inschrijvers voldoende informatie ter beschikking te stellen om hen in staat te stellen om de ondergrondrisico's in te schatten en zonder overmatig grote onzekerheden te bepalen.

Dit houdt in dat de opdrachtgever, voorafgaandelijk aan de aanbesteding, de nodige ondergrondgerelateerde onderzoeken uitvoert zoals:

- Inventarisatie van kabels en leidingen;
- Milieukundig bodem- en objectonderzoek;
- Archeologisch onderzoek;
- Geotechnisch onderzoek.

Omgekeerd moeten de inschrijvers in hun offerte duidelijk beschrijven met welke risico's er rekening gehouden is en welke aannames gemaakt zijn bij de raming van de waarschijnlijkheid en de gevolgen van de risico's.

3. Geef de inschrijvers voldoende gelegenheid om hun eigen ondergrondonderzoek uit te voeren

Indien het niet mogelijk is om bij de aanbesteding voldoende informatie aan de inschrijvers te verstrekken, moeten deze de gelegenheid hebben om zelf de nodige onderzoeken uit te voeren. Dit houdt in:

- Voldoende tijd om de offerte op te stellen;
- Toegang tot de projectsite en de beschikbare informatie over de projectsite;
- Offertevergoeding om de onderzoekskosten deels te compenseren (vooral de out-of-pocket kosten).

Meestal is dit een minder efficiënte werkwijze dan voorafgaandelijk onderzoek door de opdrachtgever, omdat onderzoeksactiviteiten gedupliceerd worden. Soms kan het wel voordeliger zijn, indien de aard en omvang van het onderzoek sterk afhangen van het ontwerp van de inschrijver.

4. Overweeg om de resterende onvoorziene ondergrondrisico's als een risico opdrachtgever op te nemen

Onvoorziene ondergrondrisico's zijn risico's die niet redelijkerwijze voorzienbaar waren op grond van de beschikbare informatie en de mogelijkheden voor eigen onderzoek door de inschrijvers. Ook fouten van de door de opdrachtgever verstrekte informatie die niet redelijkerwijze opgemerkt en verbeterd konden worden, worden als onvoorziene risico's beschouwd. Als de onvoorziene risico's een relatief kleine waarde hebben (binnen de normale voorzieningen voor contingente kosten) dan kunnen ze bij de opdrachtnemer gelaten worden. Voor grote risico's die niet binnen gewone risicovoorzieningen geabsorbeerd kunnen worden, moet overwogen worden om ze als een risico opdrachtgever te beschouwen. Dit houdt in dat de opdrachtgever deels of geheel tussenkomt in de meerkosten die bij het optreden van het risico ontstaan. Kosten ten gevolge van tekortkomingen van de opdrachtnemer (waaronder het geen of onvoldoende rekening houden met risico's die redelijkerwijze verwacht konden worden) komen niet voor compensatie in aanmerking.

De compensatie bestaat uit:

- Uitstel van opleveringstermijn met de vertraging opgelopen door de onvoorziene omstandigheid, rekening houdende met redelijke inspanningen om die vertraging tot het minimum te beperken;
- Vergoeding van aantoonbare meerkosten ten gevolge van extra ontwerpwerkzaamheden, werken en vergoedingen aan derden die nodig zijn om de onvoorziene ondergrondomstandigheid op te vangen;
- Vergoeding van aantoonbare meerkosten ten gevolge van de vertraging en onderbreking van de werken (prijsherziening, mobilisatie/demobilisatie).

De aard en gevolgen van onvoorziene ondergrondrisico's zijn moeilijk voorspelbaar en in algemene vergoedingsformules te vatten. Het is eigen aan "onvoorziene omstandigheden" dat ze niet op voorhand omschreven kunnen worden. Er is geen andere manier om ze te bepalen dan in overleg tussen

opdrachtgever en opdrachtnemer. In de DBFM-overeenkomst zijn daarvoor de nodige procedures vastgelegd.

Het feit dat de onvoorziene omstandigheden niet op voorhand omschreven kunnen worden, vormt geen juridische belemmering voor een regeling. De term “onvoorziene omstandigheden” is een juridische term bedoeld voor omstandigheden die partijen niet hebben en kunnen voorzien bij het sluiten van een overeenkomst.

Gezien het onderwerp kan discussie niet altijd vermeden worden. Het gebruik van transparante informatie en, indien nodig, een beroep op externe deskundigen zijn manieren om de discussie op een objectieve wijze te voeren en te beslechten.

5. Te overwegen: twee-fasenaanpak

Een twee-fasenaanpak kan overwogen worden als er omvangrijke ondergrondrisico's zijn die niet door voorafgaand onderzoek (door opdrachtgever of door inschrijver) tot een aanvaardbaar niveau herleid kunnen worden.

Een twee-fasenaanpak houdt het volgende in:

- Voor de betrokken ondergrondrisico's wordt geen prijs gevraagd. Er kan wel gerekend worden met een richtprijs (vastgelegd in bestek en gelijk voor alle inschrijvers). Ook kunnen van de inschrijvers prijselementen opgevraagd worden. In de twee-fasenaanpak worden in de overeenkomst uitgebreide prijsaanpassingsclausules opgenomen, waarin het proces en de methode van de prijsaanpassing beschreven zijn. Transparantie (zelfs open boekhouding) is een leidend principe.
- In de eerste fase worden de ondergrondrisico's verder onderzocht en een plan van aanpak bepaald. Op basis van de resultaten van dit onderzoek (en van de in de offerte opgevraagde prijselementen) wordt in overleg tussen opdrachtgever en opdrachtnemer de definitieve prijs voor het aanpakken van de ondergrondrisico's vastgelegd. Die prijs geldt als vaste prijs in de tweede fase van het contract, waarin de werken uitgevoerd worden.

4. Beleidsaanbevelingen

De aanbevelingen in de voorgaande hoofdstukken hebben betrekking op procedures en werkwijzen in of samenhangend met het aanbestedingsproces. Daarenboven zijn in de studie ook meer algemene beleidsaanbevelingen naar voren gekomen. Deze aanbevelingen overstijgen het kader van een individueel aanbestedingstraject en moeten op een hoger niveau aangepakt worden. Ze zijn gericht op verbeteringen van de context die toelaten om de transactiekosten te verlagen.

1. In het vergunningenbeleid een principiële vergunning op basis van een referentie-ontwerp mogelijk maken voor projecten van groot maatschappelijk belang, zoals DBFM en andere grote projecten, waarvoor later nog meer gedetailleerde aanpassingen gemaakt kunnen worden, zonder dat het volledige project terug in vraag wordt gesteld.
2. Het specifiek aanpassen van de Praktische leidraad nutsleidingen voor DBFM en andere grote projecten, om beter tegemoet te komen aan de specifieke behoeften en uitdagingen die zich voordoen bij deze projecten. Zo moet worden nagedacht hoe de nutsmaatschappijen meer *ownership* en verantwoordelijkheid kunnen toebedeeld krijgen in het aanduiden, opsporen en desgevallend binnen een redelijk termijn verleggen of aanpassen ervan.
3. Het opstellen en publiceren van gestandaardiseerde investeringskalenders op Vlaams niveau die regelmatig wordt bijgewerkt, cfr. het Nederlandse voorbeeld, om enerzijds bij te dragen aan het beter anticiperen en afstemmen van de capaciteit aan opdrachtnemerszijde en anderzijds bij de opdrachtgeverszijde ervoor te kunnen zorgen dat een continue stroom van opdrachten in de markt worden gezet en dat over-of onderaanbod van projecten wordt vermeden.
4. Het aanpakken van het probleem van consolidatie van studie- en ingenieursbureaus als een bedreiging voor de mededinging. Door fusies van studie- en ingenieursbureaus is het, vooral bij grote en complexere projecten, bijna niet meer mogelijk om bij opdrachtgever en verschillende inschrijvers elk een afzonderlijke partner te vinden.
5. Het (verder) ontwikkelen en implementeren van meer standaardisatie bij DBFM-projecten en andere grote projecten, om de efficiëntie te verbeteren en kosten te verlagen. Hierbij kan gebruikt gemaakt worden van de uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering in het kader van het Decreet grote projecten en programma' om voor de grote projecten en programma's meer richting te geven op het gebied van het gebruik van technieken van risicobeheer, proces en projectmanagement.
6. Het voortzetten van de gemengde klankbordgroep op geïnstitutionaliseerde wijze om praktijken te ontwikkelen en verfijnen. Zo kan op verschillende thema's (bv. biedvergoeding) door middel van actieve betrokkenheid en samenwerking tussen de verschillende belanghebbenden en vanuit een gezamenlijk streven naar transparantie en billijkheid verder gewerkt worden aan goede praktijken.
7. Het optimaliseren van de procedure bij de Vlaamse afwijkingscommissie, door te voorzien in voldoende middelen en gekwalificeerd personeel, een betere afstemming op technische evoluties en het toestaan dat het vergunningsdossier en het dossier bij de afwijkingscommissie parallel kunnen lopen in alle Vlaamse steden.

Bijlage 1: Interviewvragen

Planning en vertraging

1. Was er een streefplanning in het DBFM-project waarin u was betrokken en is die gehaald? Waren er vertragingen?
2. Indien er vertragingen waren:
 - a. Wat was (of waren) de hoofdoorzaak (of -oorzaken) voor deze vertraging(en) en in welke fase van de aanbesteding (incl. de voorbereidende fase voorafgaand aan de aanbesteding, selectiefase en gunningsfase) situeerde(n) deze oorzaak (of oorzaken) zich? Hieronder vindt u een (niet-exhaustieve) selectie van categorieën van vaak voorkomende oorzaken voor vertraging waarbinnen u uw antwoord, indien mogelijk, zou kunnen plaatsen:
 1. Gebrekkige voorbereiding (haalbaarheidsstudies e.d.)
 2. Gebrek aan gedragenheid / steun van de politiek en/of gemeenschap
 3. Onduidelijkheid of discussies i.v.m. risicospreiding en -deling
 4. Wijzigingen gevraagd door de aanbestedende overheid
 5. Vertraging in traject tot verkrijging van vergunning
 6. Wijzigingen in wetgeving
 7. Inadequaat initieel ontwerp
 8. Bodemcondities
 9. Onhaalbare planning of onhaalbaar budget
 10. Miscommunicatie
 - b. Welke stappen zijn gezet om de streefdatum te halen? Heeft men eventueel versneld?
 - c. [Subvraag voor de publieke sector]: Werd er voldoende rekening gehouden met de specificiteit van het project?
3. Hoe kan volgens u de aanbestedingsprocedure nog efficiënter worden ingericht? Hoe kunnen vertragingen worden vermeden?

Communicatie en verwachtingen

4. Wat is voor u de ideale doorlooptijd voor het in de markt plaatsen van een DBFM? Is er een verschil tussen een infrastructuur- en gebouwproject?
5. Welke studies lijken u cruciaal om voorafgaande aan de onderhandelingsfase ter beschikking te stellen/welke info is cruciaal om een goede offerte op te stellen en de risico's (beter) te beheersen?
6. Hoe staat u tegenover een plafondbudget (harde bovengrens)?
7. Hoe staat u tegenover een streefbudget (indicatie, niet bindend)?

8. Kent u best practices inzake het verkrijgen van vergunningen bij DBFM (opzetten participatietraject, werken met project waar reeds vergunning is zodat risico's worden vermeden, vergunning overlaten aan de opdrachtnemer tijdens uitvoeringsfase...)? Is hier een onderscheid te maken tussen infrastructuur- en gebouwprojecten?

Offertelasten en biedvergoeding

9. Heeft u suggesties om de werklust en de kosten in de offertefase bij DBFM te reduceren (bv. standaardisatie)?
10. Wat is voor u de ideale biedvergoeding? Wat moet de biedvergoeding afdekken?
11. [Vraag voor private sector] Zijn er projecten waarbij u had besloten om af te haken? Zo ja, om welke reden(en) en in welke fase?

Bijlage 2: Checklist Projectmaturiteit



Checklist Projectmaturiteit

Indicatieve checklist bij Studie "Samenwerkingsstrategieën voor succesvolle Publiek-Private Samenwerking: Leidraad voor het optimaliseren van transactiekosten bij PPS"

Checklist Projectmaturiteit

Indicatieve checklist bij Studie "Samenwerkingsstrategieën voor succesvolle Publiek-Private Samenwerking: Leidraad voor het optimaliseren van transactiekosten bij PPS"

Auteur(s):

Rebel Advisory
Equator Advocaten

In opdracht van:

Vlaamse Overheid
Departement Financiën & Begroting

Plaats, datum:

Brussel, 12 juli 2023

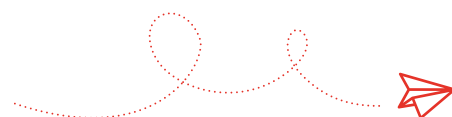
Status:

Ontwerp

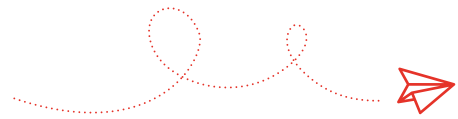
Rebel Advisory nv

Maria-Theresialei 7
B-2018 Antwerpen
België
+32 3 293 86 44

info@rebelgroup.be
www.rebelgroup.com



Inhoudsopgave



1. Selectie en definiëring van de investering	5
2. Checklist begin voorbereiding van het DBFM-project	6
3. Voorbereiding van het DBFM-project	7
3.1 Planning en sturing van het proces	7
3.1.1 Opzetten van een projectteam en bestuursstructuur	7
3.1.2 Managen van vergunningen	8
3.1.3 Ontwikkelen van een tijdsplanning	8
3.2 Structurering van de DBFM	9
3.2.1 Het inschatten van de budgettaire haalbaarheid	9
3.2.2 Het ontwikkelen van de risicoanalyse	10
3.2.3 Het uitvoeren van een marktconsultatie en financiële haalbaarheidsanalyse	11
3.2.4 Beoordelen van de DBFM-optie ten aanzien van alternatieve uitvoeringsopties?	12
3.2.5 Budgettering, boekhouding en statistische verwerking (ESR)	12
4. Voorbereiding van de aanbesteding	13
4.1 Keuze van de plaatsingsprocedure	13
4.2 Definiëring van de aanbestedingsprocedure	13
4.3 Ontwikkeling van de projectdefinitie, het programma van eisen en het ontwerp van het DBFM-contract	14
5. Checklist om het DBFM-project aan te besteden	15

Voorwoord

De "Checklist Projectmaturiteit" is een praktische tool die tot doel heeft de projectmaturiteit van een specifiek DBFM-project (of soortgelijk PPS-project) te evalueren en te bepalen of het klaar is voor het aanbestedingsproces.

Deze checklist is zorgvuldig samengesteld op basis van uitgebreid onderzoek en inzichten uit de Studie "Samenwerkingsstrategieën voor succesvolle Publiek-Private Samenwerking: Leidraad voor het optimaliseren van transactiekosten bij PPS" en de relevante internationale en Vlaamse literatuur, waaronder de EPEC Guide to PPP en het Vlaamse Handboek DBFM.

Het is belangrijk op te merken dat deze checklist slechts indicatief is. Het is ontworpen als een instrument om projectteams te ondersteunen bij het beoordelen van de projectmaturiteit van een DBFM-project en het identificeren van eventuele lacunes voordat het aanbestedingsproces begint, om zo vertragingen en transactiekosten tijdens de gehele projectcyclus te beperken. Het is geen vervanging voor gedetailleerde analyses en professioneel advies op maat van het concrete project, maar het biedt een gestructureerde benadering om de belangrijkste algemene aspecten van een DBFM-project te beoordelen.

1. Selectie en definiëring van de investering¹

1. Is de behoefte die het voorwerp zal uitmaken van de toekomstige investering, geïdentificeerd in de begroting en/of een infrastructuurplan/investeringsprogramma?

Zo ja:

- Is de begroting en/of een infrastructuurplan/investeringsprogramma goedgekeurd door (het (bevoegde orgaan van) de overheid die de investering desgevallend zou uitvoeren)?
- Zijn de potentiële financieringsbronnen om de investering uit te voeren in grote lijnen geïdentificeerd in het infrastructuurplan/investeringsprogramma?
- Dient er een ander gerelateerd infrastructuurwerk of gebouw aanwezig te zijn om de investering te kunnen realiseren?
 - Zo ja, zijn de andere gerelateerde infrastructuur- of bouwinvesteringen gepland/goedgekeurd om te worden uitgevoerd in coördinatie met de investering?
- Is er gecontroleerd of de investering deel uitmaakt van een EU-programma voor infrastructuurontwikkeling (bv. TEN-T, TEN-E)?

2. Is er een vooronderzoek uitgevoerd naar de behoefte die het voorwerp zal uitmaken van de toekomstige investering?

Zo ja:

- Is er recentelijk een analyse uitgevoerd met een algemeen erkende methodologie voor kosten-batenanalyses?
- Zijn verschillende investeringsopties beoordeeld en gerangschikt?
- Is er toestemming gevraagd voor de investeringsoptie die de voorkeur heeft bij de bevoegde instantie?
- Is er bewijs van politieke steun voor de investeringsoptie die de voorkeur heeft?

3. Is er rekening gehouden met de belangen van de belanghebbenden?²

Zo ja:

- Zijn de relevante belanghebbenden geïdentificeerd, d.i. de personen of instanties die invloed kunnen hebben op het project of interesse kunnen hebben in het succes of de mislukking ervan? (bv. gebruikers, omwonenden, lokale overheden, belangenorganisaties)³
- Zijn de relevante belanghebbenden geraadpleegd? (bv. via informatiemomenten of enquêtes)

¹ Zie voor inspiratie en internationale guidance voor deze fase: EIB, EPEC Guide to Public-Private Partnerships, 2021, 15-22 en 76-81 (online te raadplegen via: <https://www.eib.org/en/publications/epec-guide-to-public-private-partnerships>).

² Zie voor inspiratie inzake stakeholdermanagement (relevant in elke fase van het project): EIB, EPEC Guide to Public-Private Partnerships, 2021, 148-154.

³ Wanneer het project kadert binnen het Decreet Basisbereikbaarheid, wordt voorzien dat de belangrijkste stakeholders uit alle bestuursniveaus samenkomen in de betrokken vervoerregioraad en dat de projectstuurgroep, met een vereenvoudigde overlegstructuur, het concrete project doorheen alle volgende procedurestappen loodst. Zie voor meer inzicht in de projectmethodologie en de projectstuurgroep: het Besluit van de Vlaamse Regering van 6 september 2019 tot bepaling van de nadere regels over de projectmethodologie en de projectstuurgroep in het kader van de basisbereikbaarheid, BS 14 oktober 2019, 93985.

- Bestaat er een proces om ervoor te zorgen dat tijdens het hele projectvoorbereidingsproces rekening wordt gehouden met de feedback van de raadpleging?

4. Is er een vooronderzoek uitgevoerd of de investering financieel, technisch en juridisch geschikt is voor DBFM?

Zo ja:

- Is er een analyse uitgevoerd om aan te tonen dat het voorwerp van de opdracht globaal uitgedrukt kan worden in een programma van eisen en vertaald kan worden in contractuele bepalingen?
- Is dit programma van eisen ontwikkeld rekening houdende met bestaande gelijkaardige projecten of beschikbare sectorrichtlijnen?
- Is de stabiliteit van de reikwijdte van de investering(en) en de outputvereisten over een langere periode nagegaan?
- In voorkomend geval: Is dit vooronderzoek systematisch gedocumenteerd in een verslag cfr. artikel 3 van het Decreet Grote Projecten en Programma's?
- Is er budgettaire ruimte om een project (via DBFM) uit te voeren? (In voorkomend geval: Heeft er een initiële toetsing aan het veiligheidsplafond voor beschikbaarheidsvergoedingen plaatsgevonden? Cfr. Artikel 4 Decreet Grote Projecten en Programma's)

2. Checklist begin voorbereiding van het DBFM-project

- 1. Is de noodzaak / behoefte aan het project duidelijk vastgesteld?**
- 2. Is er nagedacht over een breed scala aan mogelijke projectoplossingen om aan deze behoefte te voldoen?**
- 3. Is de gewenste projectoplossing, inclusief de reikwijdte, voldoende geïdentificeerd?**
- 4. Is de PPS-optie potentieel een geschikte leveringskeuze gebleken?**
- 5. Is er bij aanvang steun van de stakeholders voor het project en de voorgestelde aanpak?**
- 6. Is de aanbestedende dienst organisatorisch en operationeel klaar om de voorbereidingsfase te beheren?**
- 7. Is er een principiële akkoord van de Vlaamse Regering om de voorbereiding van het project als een DBFM-project op te starten?**

3. Voorbereiding van het DBFM-project⁴

3.1 Planning en sturing van het proces

3.1.1 Opzetten van een projectteam en bestuursstructuur⁵

1. Is er een leidende ambtenaar/stuurgroep aangesteld om toezicht te houden op de voorbereiding en oplevering van het project?

Zo ja:

- Is er een leidend ambtenaar bij de overheid aangesteld om de stuurgroep te leiden en de algehele verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het project op zich te nemen?
- Zijn er andere leden van de stuurgroep aangeduid op basis van hun beschikbaarheid en capaciteit om het project op te volgen en beslissingen te nemen doorheen de voorbereiding en aanbesteding?

2. Is er een projectteam ingesteld voor het project?

Zo ja:

- Is er een projectleider/manager?
 - Heeft de projectleider/manager in het verleden aan vergelijkbare projecten (sector, omvang en technische complexiteit) gewerkt?
 - Heeft de projectleider/manager in het verleden aan één of meerdere PPS-projecten gewerkt?
 - Is de projectleider/manager fulltime toegewijd aan het project?

3. Zijn de middelen die nodig zijn om de voorbereiding en aanbesteding van het project te beheren aanwezig?

Zo ja:

- Is er een budget goedgekeurd om de benodigde middelen te dekken?
 - Is het budget voor de uitbestede diensten gebaseerd op een inschatting van de huidige marktkosten?
 - Zijn de nodige bevoegdheden gedelegeerd aan het projectteam om het voorbereidings- en aanbestedingsproces te beheren?

⁴ Zie EIB, EPEC Guide to Public-Private Partnerships, 2021, 23-32 (online te raadplegen via: <https://www.eib.org/en/publications/epec-guide-to-public-private-partnerships>).

⁵ Zie EIB, EPEC Guide to Public-Private Partnerships, 2021, 101-108.

4. Zijn er ervaren juridische, financiële en technische adviseurs aangesteld?⁶

Zo ja:

- Zijn de adviseurs geselecteerd?
- Hebben de adviseurs duidelijke taakomschrijvingen gekregen voor het adviesmandaat?
 - Is er rekening gehouden met mogelijke belangenverstremeling tussen adviseurs en potentiële inschrijvers?
- Hebben de personen in de adviseursfirma's die aan het project zijn toegewezen bewezen ervaring en expertise op hun respectieve terreinen?
- Is de behoefte aan andere adviesdiensten (bv. verzekeringen, belastingen, modellering, milieu) beoordeeld?

3.1.2 Managen van vergunningen⁷

5. Is er een beoordeling uitgevoerd van alle benodigde toelatingen, vergunningen en goedkeuringen die nodig zijn om het project uit te voeren?

Zo ja:

- Omvat de beoordeling grondverwerving, onteigening, milieu-, gezondheids- en veiligheidsvereisten van het project?
- Zijn de kosten om deze te verkrijgen verdisconteerd in de projectvoorbereidingsbegroting?
- Zijn de risico's verbonden aan het verkrijgen hiervan beoordeeld en is de risicomatrix bijgewerkt?
- Identificeert de beoordeling de partijen die verantwoordelijk zullen zijn voor het verkrijgen van de benodigde toelatingen, vergunningen en goedkeuringen?

3.1.3 Ontwikkelen van een tijdsplanning⁸

6. Is er een tijdschema uitgewerkt dat de vereisten van de projectvoorbereiding en aanbesteding weerspiegelt?

Zo ja:

- Biedt het tijdschema ruimte voor de vereiste openbare raadplegingsprocessen?
- Is er voldoende tijd in het tijdschema om alle vereiste toelatingen, vergunningen en goedkeuringen te verkrijgen?
- Biedt het tijdschema voldoende tijd om goedkeuringen te verkrijgen voor eventuele externe financieringsbronnen (bv. subsidies)?
- Is er in de planning voldoende tijd om het proces adequaat te laten verlopen, inclusief het aantrekken van de financiering?
 - Identificeert het tijdschema de belangrijkste mijlpalen van de projectvoorbereiding en -aangebesteding en geeft het de afhankelijkheden tussen de verschillende taken weer?

⁶ Zie EIB, EPEC Guide to Public-Private Partnerships, 2021, 55-60.

⁷ Zie EIB, EPEC Guide to Public-Private Partnerships, 2021, 104 (online te raadplegen via: <https://www.eib.org/en/publications/epec-guide-to-public-private-partnerships>).

⁸ Zie EIB, EPEC Guide to Public-Private Partnerships, 2021, 106-107.

- Is het tijdschema volledig aanvaard en goedgekeurd door de stuurgroep en de bevoegde aanbestedende overheid?
- Is er een eerste plan ontwikkeld voor de fase na ondertekening van het contract om het project te beheren, inclusief contractbeheer, identificatie en training van sleutelfiguren en het waarborgen van effectieve voortzetting van projectinformatie?

3.2 Structurering van de DBFM

3.2.1 Het inschatten van de budgettaire haalbaarheid⁹

7. Is er een betaalbaarheidsanalyse opgesteld om aan te tonen dat de aanbestedende overheid of de opdrachtgever de draagkracht heeft om het project te betalen?

Zo ja:

- Zijn alle projectkosten over de looptijd van het project geschat?
- Omvat de kostenanalyse kapitaaluitgaven, exploitatie- en onderhoudskosten, levenscycluskosten, financieringskosten, grondaankoopkosten, beheerskosten van de publieke sector, verzekeringskosten, projectvoorbereidingskosten, transactiekosten en belastingen?
- Weerspiegelt de analyse van de financieringskosten de huidige marktomstandigheden voor prijsstelling, looptijd van schulden, rendement op eigen vermogen, gearing en schulddekkingsratio's?
- Komen de kostenramingen overeen met de bevindingen van de marktconsultatie en financiële haalbaarheidsanalyse, stakeholderanalyse en de vereiste serviceoutput voor het project?
- Zijn er financieringsbronnen voor het project geïdentificeerd (bv. gebruikersbetalingen, kapitaalsubsidies, begrotingsmiddelen van de aanbestedende overheid)?
- Is er een analyse uitgevoerd om de haalbaarheid van eventuele eindgebruikersbetalingen te bepalen?
 - Zo ja:
 - Dekt de analyse de bereidheid van de eindgebruiker om voor de diensten te betalen?
 - Volgt de analyse een erkende methodologie voor de sector?
- Zijn de beschikbaarheid, timing en waarschijnlijkheid van subsidies van derden beoordeeld?
- Zijn de beschikbaarheid en timing van interne begrotingsmiddelen beoordeeld om een deel van de kapitaalkosten van het project te financieren?
- Zijn de beschikbaarheid en timing van openbare middelen (anders dan de middelen van de aanbestedende overheid) ter ondersteuning van de periodieke betalingen van de aanbestedende overheid gedurende de looptijd van het project beoordeeld?
- Is de verkoop van bestaande activa geïdentificeerd als een potentiële financieringsbron?
 - Zo ja, is er een analyse uitgevoerd om de waarde en timing van de gerelateerde opbrengsten te beoordelen?
- Is er een financieel model opgesteld om te beoordelen of de geïdentificeerde financieringsbronnen, indien nodig, de kosten van het project tijdens de looptijd zullen dekken?

⁹ Zie EIB, EPEC Guide to Public-Private Partnerships, 2021, 46-54.

- Is er een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd om de robuustheid van de betaalbaarheid van het project te testen?
- Is bij de betaalbaarheidsanalyse rekening gehouden met voorwaardelijke betalingsverplichtingen van de aanbestedende overheid (bv. inkomstengaranties)?
- Is de toets aan het veiligheidsplafond voor beschikbaarheidsvergoedingen verder verwijnd? (Cfr. artikel 4 Decreet grote Projecten en Programma's)

3.2.2 Het ontwikkelen van de risicoanalyse¹⁰

8. Zijn de risico's van het project geïdentificeerd?

Zo ja:

- Dekt de analyse alle fasen van het project en alle risicoklassen (bv. juridisch, technisch, financieel, milieu)?
- Dekt de analyse de risico's die samenhangen met de verplichtingen van de publieke sector en het vermogen om het project op te leveren?
- Is er een gedetailleerde risicomatrix opgesteld om deze risico's te registreren? Of werd gebruik gemaakt van modelcontracten die relevant zijn?

9. Is er een risico-evaluatie uitgevoerd?

Zo ja:

- Is de waarschijnlijkheid van elk risico ingeschat?
- Is de impact van risico's beoordeeld in termen van kosten en tijd?

10. Heeft er een voorlopige risicoverdeling plaatsgevonden gebaseerd op het uitgangspunt dat elk risico gelegd moet worden bij de partij die het risico het beste kan beheersen?¹¹

11. Zijn maatregelen om de projectrisico's te beperken en te beheren verwerkt in de projectdocumentatie en eventuele interne afspraken?

12. Is er een risicobeheerproces ingevoerd waarmee de projectrisico's tijdens de ontwikkeling en werking van het project kunnen worden bewaakt, beoordeeld en bijgewerkt?

¹⁰ Zie voor inspiratie en guidance inzake risico management: EIB, EPEC Guide to Public-Private Partnerships, 2021, 140-147.

¹¹ Zie voor richtlijnen inzake het toewijzen van risico's: Vlaams Kenniscentrum PPS, DBFM-handboek, Brussel, Politea, 2019, 35-37.

3.2.3 Het uitvoeren van een marktconsultatie en financiële haalbaarheidsanalyse¹²

- 13. Is de interesse/capaciteit van de markt geanalyseerd?**
- 14. Is er onderzoek gedaan om vergelijkbare projecten te identificeren (bv. omvang, sector, risicoprofiel) die recentelijk in het land of in de wijdere omgeving de financial close hebben bereikt?**
- 15. Is er een analyse uitgevoerd om het vermogen van aannemers en dienstverleners te beoordelen om het project te bouwen en uit te voeren?**
- Zo ja:**
- Dekt de analyse hun eerdere ervaringen met PPS-projecten?
 - Omvat de reikwijdte van de analyse het vermogen van de markt om de vereiste projectresultaten te leveren met de beoogde kwaliteit, kosten en tijdschema?
- 16. Is er een analyse uitgevoerd om de capaciteit/bereidheid van potentiële financiers om het project te financieren te beoordelen?**
- 17. Omvat de analyse alle potentiële financieringsbronnen (bv. commerciële banken, internationale of binnenlandse openbare financieringsinstellingen, kapitaalinvesteerders) voor het project? Blijkt uit de analyse dat er voldoende mededinging zal zijn?**
- 18. Is er met de bevindingen van de analyse rekening gehouden bij de technische kenmerken en contractuele regelingen van het project?**
- 19. Heeft de beoordeling aandacht besteed aan het identificeren van belemmeringen voor sterke concurrentie?**

¹² Zie EIB, EPEC Guide to Public-Private Partnerships, 2021, 109-111 en VLAAMS KENNISCENTRUM PPS, Handboek DBFM, 68.
<https://www.innovatieoverheidsopdrachten.be/gids-voor-aankopers/voorbereiding-innovatieve-overheidsopdracht/marktconsultatie>

3.2.4 Beoordelen van de DBFM-optie ten aanzien van alternatieve uitvoeropties?¹³

20. Is de DBFM-optie vergeleken met alternatieve uitvoeringsvormen?

Zo ja:

Is bij deze beoordeling rekening gehouden met kwalitatieve factoren voor elke uitvoeringsvorm, zoals ruimte voor flexibiliteit, kansen voor innovatie, bestuurlijke en organisatorische gevolgen voor de aanbestedende overheid, aanvang van de dienstverlening?

- Is deze beoordeling gebaseerd op beschikbare informatie uit eerdere projecten?
- Heeft de beoordeling rekening gehouden met de mate van concurrentie op de markt voor iedere overwogen optie?
- Zijn de capaciteit, beschikbaarheid en middelen van het projectteam meegenomen?
- Is het tijdschema van elke optie meegenomen?

In voorkomend geval: is het verslag zoals beschreven in artikel 3 van het Decreet Grote Projecten en Programma's geactualiseerd en verfijnd?

3.2.5 Budgettering, boekhouding en statistische verwerking (ESR)¹⁴

21. Is er een beoordeling van de impact van het project op de begroting van de aanbestedende overheid uitgevoerd in overeenstemming met de eigen begrotingsregels rekening houdende met het decreet grote projecten en programma's?

22. Is er een analyse uitgevoerd van de waarschijnlijke boekhoudkundige-statistische behandeling (ESR-impact) van het project op de (uitvoeringsrekening van de) begroting, zowel voor het lopende begrotingsjaar als voor de volgende begrotingsjaren tot het einde van de looptijd van het contract?

23. Is er, op basis van voorgaande analyses, afgetoetst of het veiligheidsplafond voor beschikbaarheidsvergoedingen niet dreigt te worden overschreden?¹⁵

¹³ Specifiek voor een PPS-optie gebeurt het beoordelen van de meerwaarde van een uitvoeringsvorm meestal door middel van een kwantitatieve Value for Money-analyse (op basis van financiële elementen zoals financieringskosten en operationele kosten) of een kwalitatieve Value for Money-analyse (op basis van kwalitatieve elementen zoals de snelheid van uitvoering of een beter onderhoud), of een combinatie van beide. Zie hiervoor: DEPARTEMENT FINANCIËN EN BEGROTING, Leidraad opmaak verslag artikel 3 van het decreet grote projecten en programma's, VR 2022 0306 DOC.0616/4 (versie juni 2022). Momenteel is een nieuwe versie van deze leidraad in opmaak, waarvan de publicatie gepland staat voor juli 2023. Zie over Value for Money-analyses ook: EIB, EPEC Guide to Public-Private Partnerships, 2021, 160-170.

¹⁴ Zie EIB, EPEC Guide to Public-Private Partnerships, 2021, 156-159

¹⁵ Voor DBFM-projecten in het kader van het decreet grote projecten programma's is deze toetsing een bijkomende verplichting. De vereiste gegevens die nodig zijn om de toetsing van de potentiële impact van een nieuw DBFM project of programma op het veiligheidsplafond mogelijk te maken, staan vermeld in de "Leidraad opmaak verslag artikel 3 van het decreet grote projecten en programma's": DEPARTEMENT FINANCIËN EN BEGROTING, Leidraad opmaak verslag artikel 3 van het decreet grote projecten en programma's, VR 2022 0306 DOC.0616/4 (versie juni 2022). Momenteel is een nieuwe versie van de leidraad in opmaak, waarvan de publicatie gepland staat voor juli 2023.

4. Voorbereiding van de aanbesteding¹⁶

4.1 Keuze van de plaatsingsprocedure

1. Is er een analyse uitgevoerd om de meest geschikte aanbestedingsaanpak (bv. concurrentiegerichte dialoog, onderhandelingsprocedure) voor het project te selecteren?

Zo ja:

- Is bij deze analyse rekening gehouden met de vereisten van de toepasselijke wetgeving (bv. nationale wetgeving inzake overheidsopdrachten)?
- Is bij deze analyse rekening gehouden met de kenmerken van het project (bv. complexiteit, omvang) en met de bereidheid en capaciteit van de aanbestedende overheid om vooraf de technische en contractuele oplossingen te bepalen?

2. Is bij deze analyse gekeken naar het vermogen van de aanbestedende overheid om de aanbestedingsaanpak te beheren?

4.2 Definiëring van de aanbestedingsprocedure

3. Is er een aanbestedingsstrategie uitgewerkt?

Zo ja:

- Is er goed nagedacht over de selectiecriteria?
- Is er bij deze analyse overwogen hoe de technische, financiële en juridische capaciteiten van potentiële bidders zullen worden beoordeeld?
- Is bij deze analyse rekening gehouden met het maximale aantal potentiële bidders dat kan worden geprekwalificeerd?

4. Is er een analyse uitgevoerd om de selectie van de beoordelingscriteria voor inschrijvingen te definiëren en te ondersteunen?

Zo ja:

- Heeft deze analyse rekening gehouden met technische, financiële en juridische aspecten als gebieden voor evaluatie?
- Heeft deze analyse een score- en wegingsmechanisme geïdentificeerd voor elk van de evaluatiecriteria?
- Zijn de criteria, scores en wegingen gecontroleerd om de prioriteiten van de aanbestedende overheid weer te geven (bv. functionaliteit, prijs, esthetiek)?

¹⁶ Zie EIB, EPEC Guide to Public-Private Partnerships, 2021, 125-139

5. Is er een inschrijvingsevaluatieteam ingesteld?

Zo ja:

- Zijn de leden van het inschrijvingsevaluatieteam geïdentificeerd rekening houdend met hun capaciteiten?
- Zijn potentiële belangenconflicten aangepakt bij het samenstellen van het inschrijvingsevaluatieteam?
- Zijn de besluitvormingsprocessen vastgesteld en zo nodig goedgekeurd?

6. Zijn er een projectpromotieplan (bv. roadshows) en een aanbestedingsbericht opgesteld, rekening houdend met de technische kenmerken en contractuele regelingen van het project om de belangstelling van de markt te wekken?

7. Zijn de ontwerpdocumenten van de uitnodiging tot inschrijving opgesteld?

Zo ja:

- Beschrijven deze documenten de belangrijkste regels, stappen en vereisten waaraan moet worden voldaan (bv. geheimhoudingsverklaringen, deadlines en hoofdvoorwaarden van de belangrijkste overeenkomsten)?
- Bieden deze documenten potentiële inschrijvers voldoende achtergrondinformatie om hen te helpen de projectkenmerken en de vereisten van de aanbestedende overheid te begrijpen?

4.3 Ontwikkeling van de projectdefinitie, het programma van eisen en het ontwerp van het DBFM-contract¹⁷

8. Zijn de SLA/outputvereisten en het betalingsmechanisme ontwikkeld?

Zo ja:

- Is het betalingsmechanisme zo ontworpen dat het de private partner de juiste stimulans geeft om aan de outputvereisten van de dienst te voldoen?

9. Is bij het opstellen van het ontwerp PPS-contract rekening gehouden met de volgende zaken?

- Duur van het PPS-contract?
- Allocatie en delen van de risico's?
- Prestatie-eisen gesteld door de aanbestedende overheid?
- Betalingsmechanisme?
- Procedure voor het omgaan met wijzigingen (bv. prijsindexering, wijzigingen in de servicevereisten)?
- Afronding bouw?
- Gebeurtenissen overmacht?

¹⁷ Zie KENNISCENTRUM PPS, Handboek DBFM, Brussel, Politea, 2019, 85-88 en EIB, EPEC Guide to Public-Private Partnerships, 2021, 112-124

- Overdracht personeel naar de private partner?
- Toezicht houden op de vereisten van de aanbestedende overheid tijdens de looptijd van het contract?
- Directe overeenkomst met de kredietverstrekkers en instaprechten van kredietverstrekkers?
- Aanbestedende overheid instaprechten?
- Geschillenbeslechting?
- Verzekeringseisen?
- Delen van voordelen voortkomend uit herfinanciering?
- Voortijdige beëindiging van het PPS-contract en vergoedingen?
- Teruggave van de projectactiva bij afloop van het PPS-contract?

5. Checklist om het DBFM-project aan te besteden

1. **Voldoet het voorgestelde project nog steeds aan de behoeften van de aanbestedende dienst?**
2. **Wordt een PPS-benadering nog steeds geïdentificeerd als de voorkeursaanpak voor het project?**
3. **Wordt het PPS-project als betaalbaar beschouwd?**
4. **Zullen de voorgestelde contractuele regelingen en aanbestedingsprocedures een sterke concurrentiereactie van potentiële inschrijvers opleveren?**
5. **Is er blijvende steun van de belanghebbenden voor het project en voor de PPS-aanpak?**

Erik Paquay

+32 497 05 09 01

erikpaquay@rebelgroup.com

Johan Gauderis

+32 478 30 52 83

johan.gauderis@rebelgroup.com

Steven Van Garsse

+32 3 336 46 69

Steven.vangarsse@eqtr.be

Inez Ballet

+32 3 336 46 69

Inez.ballet@eqtr.be



Maria-Theresialei 7

B-2018 Antwerpen

België

+32 3 293 86 44

info@rebelgroup.be

www.rebelgroup.com

DEPARTEMENT
FINANCIËN & BEGROTING

fin.vlaanderen.be