



DBFM project 'Gentspoort'

ARTIKEL 3-NOTA

1. INLEIDING

De Vlaamse Regering besliste op 15 oktober 2021 De Werkvennootschap te gelasten met het onderzoek naar de DBFM-waardigheid van het project "Gent-Dampoort – Vertramming Lijn 4 en 7" (DBFM-project Gentspoort).

Deze nota dient ter onderbouwing van de keuze voor de DBFM-uitvoeringsvorm voor dit project, zoals voorzien in art. 3 van het Decreet van 22 maart 2019 houdende een kader voor grote projecten en programma's.

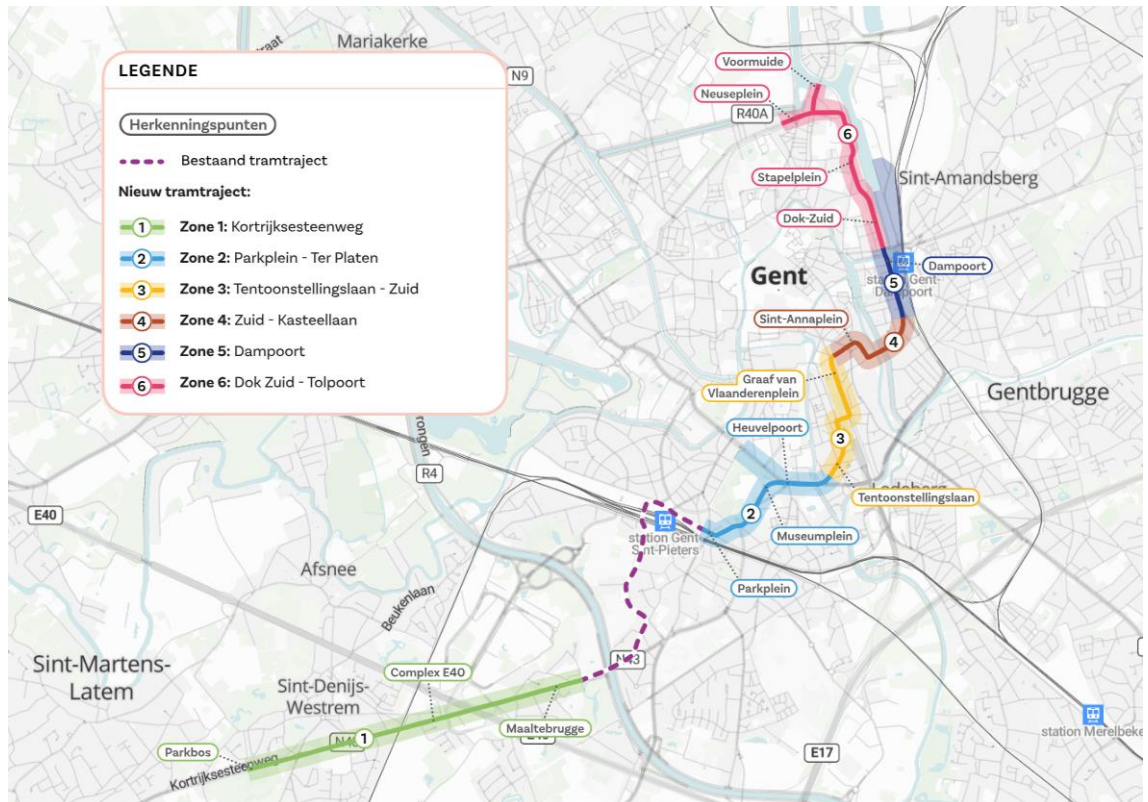
2. PROJECT 'GENTSPOORT' - CONTEXT

2.1. Voorwerp van het project

Het DBFM-project Gentspoort bundelt een aantal projecten in een stedelijke omgeving te Gent, m.n. de heraanleg van de stationsomgeving Gent-Dampoort, vertramming van lijn 7 en de doortrekking van tramlijn 4. Dit project valt dan ook uiteen in een aantal samenhangende componenten:

- (i) Aanleg van traminfrastructuur, nl. aanleggen van nieuwe sporen in de Voormuide met eindhalte voor tramlijn 1, het doortrekken van tramlijn 4 die thans loopt via Muidelaan en die wordt doorgetrokken tot station Gent-Dampoort en het aanleggen van een nieuwe tramlijn 7 (vertramming van buslijn 7) die zal lopen van Sint-Denijs-Westrem tot aan het station Gent-Dampoort;
- (ii) Ondertunneling van Dampoort en Heuvelpoort;
- (iii) Herinrichting van de publieke ruimte in het projectgebied.

Het projectgebied wordt opgedeeld in een aantal zones:



Wat betreft zone 1 (Kortrijksesteenweg) worden de buslijnen 70 tot 78 vervangen door een nieuwe tramlijn 7 (van Parkbos via station Gent-Sint-Pieters tot station Gent-Dampoort). Daartoe komen er tramsporen op de Kortrijksesteenweg, tussen Parkbos en Maaltebrugge, waar ze zullen aansluiten op de bestaande sporen.

Wat betreft zone 2 (Parkplein – Ter Platen) wordt de busbundel 7 vertramd en voorzien we een tunnel onder Heuvelpoort voor het doorgaande verkeer op de R40 en in een herinrichting van de publieke ruimte.

Wat betreft zone 3 (Tentoonstellingslaan – Zuid) komen er tramsporen op de Tentoonstellingslaan langs het Zuidpark naar het Graaf van Vlaanderenplein met tevens investeringen naar herinrichting van de publieke ruimte. Het Graaf van Vlaanderenplein wordt integraal opnieuw ingericht als belangrijk overstappunt voor het openbaar vervoer.

Wat betreft zone 4 (Zuid – Kasteellaan) wordt tramlijn 7 aangelegd van het Graaf van Vlaanderenplein via het Sint-Annaplein naar de Lousbergbrug van waaruit de tramsporen de Kasteellaan naar de stadsring volgen. Daarnaast wordt voorzien in een herinrichting van de publieke ruimte ter hoogte van het Sint-Annaplein.

Wat betreft zone 5 (Dampoort) wordt een tunnel onder de Dampoort aangelegd voor het doorgaande auto en vrachtverkeer en het station en de stationsomgeving worden heraangelegd en heringericht.

Wat betreft zone 6 (Dok Zuid – Tolpoort) wordt tramlijn 4 doorgetrokken via de Muidelaan, Dok-Noord en Dok-Zuid naar Dampoort. Daarnaast krijgt Voormuide nieuwe sporen en een nieuwe eindtramhalte.

In de ECSA-studie worden individuele projecten die onder dit DBFM-project thans vervat zitten, beschouwd als onvoldoende matuur met een lage kans om als PPS succesvol te worden vormgegeven. Echter, dit beeld moet worden genuanceerd. Scores voor de PPS-waardigheid toegekend door respondenten variëren voor de individuele projecten tussen 2,75/5 en 3,29/5. Deze relatief lage scores blijken voornamelijk te wijten te zijn aan de aard en scope van de individuele opdrachten, hetgeen verholpen kan worden door bundeling van een aantal geografisch te linken projecten. Hieraan wordt verholpen door, in overeenstemming met de aanbeveling in deze studie, een aantal projecten te bundelen tot het DBFM-project Gentspoort.

2.2. Voorafgaandelijke stappen

Bij beslissing van de Vlaamse Regering van 15 oktober 2021 werd De Werkvennootschap opgedragen het project 'Gent-Dampoort en Vertramming Lijn 4 en 7' (thans gekend onder de projectnaam 'Gentspoort') verder uit te werken als een Vlaams DBFM project.

Vervolgens heeft De Werkvennootschap een studieopdracht in de markt geplaatst teneinde een multidisciplinair studiebureau aan te stellen voor de technische en communicatieondersteuning t.b.v. de projectvoorbereiding.

De procesnota v4.0 geeft een overzicht van de reeds ondernomen stappen, alsook van de voorgenomen vervolgstappen.

2.3. Probleemstelling en oplossing

Het projectgebied wordt vandaag gekenmerkt door een sterke verkeersonleefbaarheid en problemen inzake veiligheid en verkeersdoorstroming.

Voor een uitgebreide bespreking van knelpunten en kansen kan worden verwezen naar het document "Analysenota Luik 3 – Synthese knelpunten en kansen".¹

2.4. Projectdoelstellingen

Het project Gentspoort beoogt de aanleg van een robuust, veilig en vlot mobiliteitsnetwerk met bijzondere aandacht voor voetgangers, fietsers en trams.

Daarbij wordt ook ingezet op innovatie (m.n. door kansen op het vlak van nieuwe mobiliteit, energietransitie of klimaatbestendigheid) alsook op leefbaarheid en een kwalitatieve invulling van de publieke ruimte.

2.5. Stakeholders

Bij de projectvoorbereiding schenkt het projectteam bijzondere aandacht aan het luik "stakeholdermanagement". Zo werd een stakeholderanalyse uitgevoerd bij aanvang van de projectvoorbereiding die heeft geleid tot een overlegstructuur met vier sporen: (i) een stuurgroep, (ii) diverse werkgroepen, (iii) een denktank en werkateliers en (iv) communicatie naar de brede bevolking.²

In de stuurgroep en ambtelijke werkgroepen zijn de partners betrokken: De Werkvennootschap, Stad Gent, De Lijn, Departement Mobiliteit & Openbare Werken, Agentschap Wegen en Verkeer, De Vlaamse Waterweg, NMBS, Infrabel, Farys, Aquafin en Synductis.

¹ https://gentspoort.be/wp-content/uploads/2023/04/Analysenota_Luik_3_Knelpunten_en_Kansen.pdf

² Zie Procesnota v4.0. (https://gentspoort.be/wp-content/uploads/2023/04/Procesnota_v4.0.pdf)

Een element dat aanbod kwam in de ECSA studie en dat de PPS-waardigheid in vraag deed stellen was het draagvlak binnen het stakeholderveld. Hieraan wordt verholpen doordat de entiteiten binnen het beleidsdomein Openbare Werken en Mobiliteit reeds eerder intensief hebben samengewerkt met de lokale stakeholders in de Gentse regio. Zo bijvoorbeeld heeft De Werkvennootschap recent in het kader van het DBFM-project Ombouw R4 West en Oost tot primaire wegen en het complex project Viaduct Gentbrugge nauw samengewerkt met stakeholders die ook voor dit DBFM-project een rol opnemen. Bovendien is binnen het beleidsdomein ervaring aanwezig met dergelijke complexiteit. Hoger werd ook reeds gewezen op de aanpak op vier sporen die een maximale betrokkenheid van de stakeholders en partners moet garanderen. De Werkvennootschap zal ook samenwerkingsovereenkomsten afsluiten.

3. AFWEGING

3.1. Vlaamse PPS-tool

Ten behoeve van de afweging van de uitvoeringsvormen werd het project geanalyseerd aan de hand van de Vlaamse PPS-tool. De hieruit voortvloeiende resultaten zijn als volgt:

Output	Menu	EPC	DB	DBM	DBF	DBFM	DBFMO	Concessie
Geschiktheid								
Geschiktheidsscores								
Totaal		83%	83%	89%	81%	92%	79%	85%
Geschiktheidsscores (aandeel per stakeholder)								
Overheid		82%	83%	91%	83%	91%	82%	89%
Investeerders						94%	79%	81%
Aannemers		96%	94%	89%	88%	95%	86%	86%
Financiers					80%	92%	78%	83%
Eindgebruiker		72%	72%	86%	72%	86%	72%	86%

DBFM als uitvoeringsvorm behaalt de hoogste score, op enige afstand gevolgd door de DBM-formule.

3.2. Relevantie van de "F" component

Niettegenstaande de quotering voor de DBM- en DBFM-formule dicht bij elkaar liggen (met weliswaar een hogere score voor DBFM) wordt hierna nog ingegaan op de toegevoegde waarde die de "F"-factor biedt:

- De aard van het project – een complex project dat in hoofdzaak bestaat uit civiele kunstwerken en spoorinfrastructuur en dat moet worden uitgevoerd in een complexe stedelijke omgeving – maakt een dergelijk project gevoelig voor meerkosten tijdens de bouw en exploitatie. Door de opdrachtnemer ook te laten instaan voor de financiering zal hij, onder druk van financiers, doorgedreven aandacht besteden aan risicomangement teneinde dergelijk risico zo veel als mogelijk te beperken. Dergelijke kosten vormen immers een risico naar rentabiliteit van het project, hetgeen financiers zoveel mogelijk willen beperkt zien;
- Aangezien de financier zekerheid zal willen omtrent de toekomstige cash flow van de DBFM-SPV zal de opdrachtnemer ertoe worden aangezet om wijzigingen zo veel als mogelijk proactief te vermijden, hetgeen uitmondt in een intelligent ontwerp, gebruik van robuuste technieken, en dergelijke meer. Dit leidt op haar beurt tot een grotere beschikbaarheid van de infrastructuur, met een positieve impact op de mobiliteit;
- Onbeschikbaarheid van de infrastructuur – hetgeen zoveel mogelijk moet worden vermeden i.f.v. het verzekeren van de goede werking van het mobiliteitssysteem –

leidt in principe tot prestatiekortingen, hetgeen een negatieve impact heeft op de terugbetaling van de financiers. De opdrachtnemer wordt aldus vanuit de F-component ertoe aangezet de onbeschikbaarheid tot een minimum te beperken;

- Doordat de financier pas wordt terugbetaald en vergoed voor het verstrekken van de financiering vanaf het ogenblik van beschikbaarheid van de infrastructuur, wordt de opdrachtnemer er van die zijde toe aangespoord de fasering en timing te optimaliseren en na te leven. Dit leidt ertoe dat de infrastructuur tijdig en eventueel versneld wordt gerealiseerd, hetgeen tevens operationele voordelen met zich meebrengt (m.n. door de versnelde realisatie van de maatschappelijke meerwaarden die met deze infrastructuur gepaard gaan).

3.3. Onderscheid met DB en EPC

De DBFM-formule onderscheidt zich door haar meerwaarden als uitvoeringsvorm ook duidelijk van de DB-formule en de klassieke aanbesteding (EPC). Bij deze formules wordt immers het beschikbaarheidsrisico niet overgedragen aan de private partij. Gelet op de doelstellingen die aan de realisatie van dit project ten grondslag liggen, nl. de beschikbaarheid van mobiliteitsinfrastructuur, is dit niettemin een essentieel element. Door de opdrachtnemer ook verantwoordelijk te stellen voor de beschikbaarheid (en dus voor het onderhoud) voor een lange termijn (in principe voor een maximale duur van 30 jaar), laat de DBFM-formule toe stimuli in te bouwen die de opdrachtnemer ertoe aanzetten om deze infrastructuur maximaal beschikbaar te houden en dit met eerbiediging van de (kwaliteits)eisen die worden geformuleerd in het programma van eisen. Dergelijke stimuli kunnen in een DB-formule of bij klassieke aanbesteding niet worden ingebouwd.

Dat de opdrachtnemer wordt belast met het beschikbaarheidsrisico, biedt ook een mogelijkheid om een kader te scheppen waarbinnen de opdrachtnemer – binnen de grenzen van het referentieontwerp – een intelligent ontwerp kan ontwikkelen op maat van zijn oplossing i.f.v. een maximale beschikbaarheid. Dit risico zet de opdrachtnemer er immers o.m. toe aan om in zijn ontwerp op intelligente wijze rekening te houden met (het beperken van) het onderhoud dan wel het onderhoud efficiënt te organiseren. Dit impliceert tevens dat de opdrachtnemer dienaangaande de nodige (ontwerp)vrijheid wordt gelaten, hetgeen niet mogelijk is in geval van een klassieke aanbesteding terwijl de DB-formule niet het kader biedt waarbinnen de opdrachtnemer ook de gevolgen draagt van zijn ontwerpkeuzes.

Dat, wat betreft de uitvoeringsvorm van de klassieke aanbesteding, de ontwerp-component niet wordt overgedragen, zou impliceren dat de opdrachtgever geen beroep kan doen op de kennis die aan opdrachtnemerszijde aanwezig is. Dit maakt dat optimalisaties onbenut blijven, zo bvb. op het vlak van uitvoeringstechnieken, innovatieve monitoring i.f.v. het onderhoud, de ecologische impact van het project en risicobeheersing. Dit zijn net aspecten waar een private partij in het kader van mobiliteitsinfrastructuur meerwaarden kan scheppen vanuit zijn kennis en ervaring. Wat betreft de DB-formule geldt ook hier dat de opdrachtgever in principe weliswaar beroep kan doen op de kennis en ervaring van de opdrachtnemer. Echter, deze uitvoeringsvorm biedt niet het aangepaste kader om de opdrachtnemer voor de ontwerpkeuzes verantwoordelijk te maken.³

³ De positieve appreciatie van de DBFM-formule wordt overigens ook geschraagd door bevindingen m.b.t. DBFM-projecten van Rijkswaterstaat (RWS), en dit in vergelijking met "D&C contracten" (Design & Build). Zo werd in de literatuur reeds gesteld: (...) Wat betreft de tijdprestaties hebben de DBFM-projecten een gemiddelde versnelling van de uitvoeringsfase van 18,89%. Voor de D&C-projecten met een contractomvang van meer dan €60 miljoen is er sprake van een gemiddelde vertraging van 6,84%. Het betreft een statistisch significant verschil. Hierbij moet worden aangetekend dat de cijfers continu aan verandering onderhevig zijn als gevolg van veranderingen die Rijkswaterstaat doorvoert om de kwaliteit van de metingen te verbeteren. Wij benadrukken dat het belangrijk is dat deze inspanningen onverminderd doorgaan. Wanneer gekeken wordt naar de financiële performance van DBFM, dan blijkt dat de DBFM-projecten gemiddelde

De "reflecties" gemaakt in het document Eindrapport "Leren van 15 jaar DBFM-projecten bij RWS" (blz. 33), onderschrijven de stelling dat DBFM de geschikte uitvoeringsvorm is voor dit project (nl. een project gesitueerd in een stedelijke omgeving, waarbij aandacht voor de impact voor de stedelijke mobiliteit en omwonenden vereist is):

(...) op de aspecten tijd, beschikbaarheid, beperkte meerwerkkosten, kwaliteit, optimalisaties en procesinnovaties en levenscyclus, zijn de prestaties van DBFM-contracten gemiddeld genomen beter dan die van andere contracten. De financiële performance voor investeerders, banken en andere financiers is uiterst betrouwbaar. Ook biedt de DBFM-praktijk de overheid stabiliteit en voorspelbaarheid wanneer het gaat over langetermijnbestedingen.

Niet in de laatste plaats verschillen projecten met een DBFM-contract door de life-cycle-benadering, waardoor er zowel in het ontwerp als tijdens de realisatie meer aandacht is voor de onderhoudscomponent, die volgens onze respondenten dan ook van hogere kwaliteit is. (...)

In dit document worden evenwel een aantal voorbehouden gemaakt, doch deze kunnen worden opgevangen door hieraan passend aandacht te geven:

- Door de tijdsdruk dient de private partner in te boeten op kwaliteit: dit kan worden opgevangen door kwaliteit voldoende te laten doorwegen bij de gunning van de opdracht en door in te zetten op gedegen contractmanagement en een doelmatig systeem van prestatiekortingen en beschikbaarheidscorrecties (die het financieel voordeel van tekortkomingen tenietdoen);
- De lange contractduur belet in te spelen op ontwikkelingen: zoals hierna wordt vermeld, zijn er geen grote wijzigingen te verwachten (behalve wijzigingen in regels en normen); het contract kan worden uitgevoerd op basis van stabiele technieken (zie hierna, titel 4.1.3.);
- Hoge transactiekosten: dit element wordt als een aandachtspunt meegenomen, en er wordt ingezet op het beperken van deze kosten (zie hierna, titel 4.1.2.);
- Risico-omvang: er wordt ingezet op risicobeheersing ex ante m.b.t. die risico's die de private partner niet of zeer moeilijk kan beheersen (zie hierna, titel 4.2.1.);
- Kennisoverdracht over projectfasen heen: hier kan mee worden omgegaan middels een intelligent documentmanagementsysteem; De Werkvennootschap heeft hiermee de nodige ervaring (zie hierna, titel 5).

Dat voor dit project de projectomvang geschikt is en dat voldoende interesse bestaat in de markt – twee andere aandachtspunten die in voormeld eindrapport naar voren komen – wordt hierna nog ingegaan (titels 4.1.2. en 4.3.1.).

3.4. Tussentijds besluit

Uit het voorgaande volgt dat het meerwaardepotentieel, dat hierna nog nader zal worden besproken, aldus niet kan worden gevaloriseerd in het geval van aanwending van een DB formule of bij klassieke aanbesteding, alsook dat de F-component een wezenlijk element is voor een succesvolle projectrealisatie voor voorliggende project.

meerwerkkosten hebben van 13,59% van de omvang van het gegunde contract. In perspectief geplaatst ten opzichte van D&C-projecten met een percentage van 27,78%, presteren DBFM-projecten twee keer beter. Ook hier betreft het een statistisch significant verschil. (...). Zie: S. Verweij et al., De Performance van DBFM bij Rijkswaterstaat: Een Kwantitatieve Analyse van Projectendata - Deelrapport, blz. 11.

4. KWALITATIEVE BEOORDELING

4.1. Uitvoerbaarheid

Een project wordt als DBFM uitvoerbaar geacht wanneer:

1. de vereisten "outputgericht" kunnen gespecificeerd worden en de gewenste output objectief kan vastgesteld worden zodat risico's op een effectieve manier worden overgedragen;
2. het project voldoende kritische massa heeft om de hogere transactiekosten te verantwoorden;
3. de aard van de dienstverlening geschikt is om in een lange termijncontract vast te leggen;
4. er geen specifieke redenen zijn dat de dienstverlening door de overheid zelf gebeurt.

4.1.1. Outputgerichtheid

Inmiddels is reeds heel wat ervaring opgebouwd met het outputgericht specificeren in het kader van PPS-projecten en in het bijzonder in het domein van openbare werken. O.a. in het kader van de mobiliteitsinfrastructuurprojecten van Via-Invest en De Werkvennootschap projecten werd hiervoor reeds heel wat werk verricht. Daaruit blijkt, zeker voor wat nieuwe projecten betreft, dat deze werkwijze perfect haalbaar is en tot een effectieve overdracht van risico's leidt. Dit is reeds gebleken voor projecten m.b.t. de aanleg van civiele kunstwerken (bvb. projecten A12 en Noord-Zuid Kempen). Dat ook de aanleg van spoorgebonden infrastructuur in een stedelijke context zich leent voor een dergelijke aanpak is reeds gebleken uit de PPS-projecten "Brabo I" en "Brabo II".

Daarnaast werd reeds kennisgenomen van de *lessons learnt* n.a.v. PPS-project Brabo II. De daarbij opgedane kennis wordt meegenomen in de voorbereiding van de opdrachtdocumenten en plaatsingsprocedure.

Belangrijke doelstellingen van het project zijn het beperken van de hinder tijdens de werken. Deze voorwaarden kunnen op relatief eenvoudige wijze in het bestek opgenomen worden via specifieke eisen waaraan belangrijke stimuli of boetes worden gekoppeld en die via het vergoedingsmechanisme kunnen worden afgedwongen. Ook hiermee werd ervaring opgedaan in het kader van de voormelde PPS-projecten.

Er werden reeds een aantal doelstellingen en projectspecifieke problematieken gerelateerd aan dit project geïdentificeerd. Dat deze reeds nu duidelijk in kaart zijn gebracht maakt dat de outputspecificaties reeds verregaand kunnen worden opgemaakt.

Opdat de risico-overdracht via een outputgerichte vraagspecificatie ook effectief en efficiënt zou gebeuren is het belangrijk dat interferenties met andere projecten of werkzaamheden in de omgeving beheersbaar zijn en goed op elkaar worden afgestemd. Het is bijgevolg uiterst belangrijk dat duidelijke afspraken worden gemaakt met de overige overheden en dat deze randactiviteiten opgenomen worden in het bestek van dit project. Dit zal ondervangen worden door de betrokkenheid van de relevante stakeholders (al dan niet in het kader van de stuurgroep; zie hoger, titel 2.5.).

4.1.2. Kritische massa

Opdat de relatief duurdere aanbestedingsprocedure van een DBFM alsook de kostprijs voor het opzetten van een speciale projectvennootschap te verantwoorden is ten opzichte van de totale projectkost, moet het project een voldoende hoge investeringswaarde hebben. Als drempel wordt doorgaans 20 à 30 miljoen euro bouwkost vooropgesteld.

De bouwkost wordt geschat op 730 miljoen euro (excl. btw, prijspeil maart 2023). De hogere transactiekost is in dat geval zeker gerechtvaardigd en niet disproportioneel in vergelijking met de investeringswaarde.

Om de kostprijs van de aanbestedingsprocedure zo laag mogelijk te houden worden de standaard bestekken van De Werkvennootschap als basis gebruikt. Deze bestekken bieden een goed kader voor de opmaak van duidelijke en objectief meetbare outputs en bevat een vergoedingsmechanisme dat de betalingen koppelt aan de kwaliteit van de dienstverlening. Dit werd inmiddels reeds toegepast voor de projecten Verhoging bruggen Albertkanaal, R4 Wes en Oost en Complex R0 x A201 (en eerder: de Via Invest-projecten Noord-Zuid Kempen, R4 Gent, A11 Brugge) en de haalbaarheid van deze werkwijze werd door de markt bevestigd.

Er dient ook opgemerkt dat een groot deel van de transactiekost te maken heeft met ontwerpkosten die door de verschillende inschrijvers moeten gedragen worden. In dit specifieke geval zal het concept al ver uitgewerkt zijn (omgevingsvergunning zal normaliter worden aangevraagd door De Werkvennootschap op basis van het eigen referentieontwerp) zodat kan verwacht worden dat de ontwerpkosten tijdens de biedingsfase minder omvangrijk zullen zijn, wat de transactiekosten drukt. Daarnaast wordt – zoals hierna nog nader zal worden toegelicht – ingevolge signalen van marktpartijen in het kader van de marktverkenning m.b.t. het mogelijke DBFM-project Beweegbare Kunstwerken, geopteerd voor de concurrentiegerichte dialoog als plaatsingsprocedure. Een aantal marktpartijen meenden immers dat deze procedure het beste kader biedt om vroeg in de procedure ideeën af te toetsen, en deze desgevallend snel te verlaten. Dit heeft een positieve impact op de efficiënte allocatie van de middelen voor de opmaak van de offerte.

4.1.3. Lange termijncontracten

Het ter beschikking stellen van weg- en traminfrastructuur is een dienstverlening die goed via een lange termijncontract vastgelegd kan worden:

- Vooreerst is er binnen het domein van openbare werken (incl. m.b.t. traminfrastructuur) reeds behoorlijk wat ervaring opgebouwd, waardoor redelijk wat materiaal herbruikbaar is en niet opnieuw een lange leercurve moet doorlopen worden.
- De onderliggende activa hebben een levensduur van (mits voldoende onderhoud) ±75-100 jaar wat betreft de civiele kunstwerken, circa 25 à 30 jaar wat betreft wegenis en circa 20 à 25 jaar wat betreft tramspoorinfrastructuur. De looptijd van het contract dient zodanig bepaald te worden dat de opdrachtnemers geresponsabiliseerd worden om het project vanuit een levenscyclus-kost visie te benaderen. Hiertoe moet de contracttermijn zodanig gekozen worden dat de component onderhoud voldoende doorweegt in de globale projectkost. In casu lijkt een onderhoudstermijn van 25 à 30 jaar aangewezen.
- De werken kunnen uitgevoerd worden met stabiele technologieën en technieken die voldoende bewezen zijn zodat opdrachtnemers de hieraan verbonden risico's voldoende kunnen inschatten.
- Wijzigingen aan de eisen met betrekking tot de dienstverlening zullen in de loop van het contract eerder beperkt zijn. Het meest voor de hand liggend zijn wijzigingen in

regelgeving en normen. Algemeen wordt ingeschat dat het aantal wijzigingen in de loop van het contract zowel voor opdrachtgever als voor opdrachtnemer beheersbaar is. De nodige flexibiliteit hiervoor kan in de contracten worden voorzien.

4.1.4. Dienstverlening door private partij

Het integraal uitbesteden van het project stelt beleidsmatig geen ernstige problemen. Er is in Vlaanderen ondertussen een goede track record opgebouwd wat betreft werken met private partijen in DBFM contracten.

4.2. Meerwaarde-potentieel

Een project, in de markt geplaatst als DBFM, heeft meerwaardepotentieel wanneer:

1. de risicoverdeling geoptimaliseerd kan worden zodat het globale projectrisico beter kan beheerst worden;
2. de integratie van ontwerp, bouw en onderhoud mogelijkheden biedt om tot optimalisatie van de levenscycluskost te komen;
3. er ruimte is voor optimalisatie op het vlak van ontwerp, uitvoering van de werken en aanpak van het onderhoud.
4. de samenwerking met de private partner kan leiden tot operationele voordelen.

4.2.1. Optimale risicoverdeling

Een optimale risicoverdeling bereikt men door elk risico toe te wijzen aan die partij die het best geplaatst is om door proactief management de kans dat het risico zich voordoet te verkleinen of ongedaan te maken. Risico's die redelijkerwijze niet bij de private partij kunnen gelegd worden, worden hierbij niet overgedragen.

Bij een klassieke aanbesteding waarbij het ontwerp, de bouw en het onderhoud apart worden aanbesteed is het moeilijker om tot een dergelijke optimale risicotoewijzing te komen omdat de interfacerisico's tussen ontwerp, bouw en onderhoud (risico op uitvoerbaarheid van het ontwerp, beschikbaarheid na realisatie en onderhoud) grotendeels bij de overheid blijven.

Het overdragen van risico's waarvan de probabiliteit en de gevolgen door de deelnemers moeilijk in te schatten zijn is zeer duur. Men dient daarom tijdens de voorbereiding van het bestek zich een goed beeld te vormen over de optimale risicoverdeling (ook al kan later nog over die risicoverdeling onderhandeld worden) maar ook in de mate van het mogelijke zoveel mogelijk moeilijk te beheersen onzekerheden weg te werken.

Alvorens het project in de markt te plaatsen kan men bijgevolg best:

- de risico's op onverwachte inspraak van derden minimaliseren door vooraf de omgevingsvergunning aan te vragen. Enkel de afwijkingen op de omgevingsvergunning worden dan bij opdrachtnemer gelegd. In het bestek kunnen verslagen van vergaderingen met derden opgenomen worden zodat de opdrachtnemer een goede inschatting kan maken van de aandachtspunten die leven bij de betrokkenen. In het kader van dit project is het de intentie om voorafgaand aan de closing van de DBFM-overeenkomst de omgevingsvergunning aan te vragen en te verkrijgen (zie ook hoger);
- de technische risico's (grondvervuiling, stabiliteit, aanwezigheid nutsleidingen) op voorhand onderzoeken omdat dergelijke risico's de bouwkost of timing significant

kunnen beïnvloeden. Voor dit project werden reeds studies uitgevoerd (grondmechanisch terrein- & labo-onderzoek, peilbuismetingen, etc.) of zullen nog studies worden uitgevoerd (archeologisch onderzoek, milieuhygiënisch onderzoek, onderzoek sloopvolging, etc.) die dergelijke risico's in kaart brengen en in het kader van de plaatsingsprocedure ter beschikking kunnen gesteld worden. De Werkvennootschap heeft in dit verband ook een studieconsortium aangesteld dat ervaring heeft met projecten zoals het voorliggende om zich hierbij te laten adviseren. Bovendien werd in het kader van het project R4WO reeds belangrijke ervaring opgedaan in dit verband;

- in de mate van het mogelijke bindende afspraken maken met alle derden die op een bepaald moment in het project moeten tussenkomen. Daarbij wordt in de eerste plaats gedacht aan nutsmaatschappijen, lokale overheden en eventuele andere overheden verantwoordelijk voor belendende wegen. Deze partijen zullen worden betrokken bij de projectvoorbereiding, o.m. door hun betrokkenheid via de stuurgroep (zie hoger, titel 2.5.).

Wat betreft het voorliggende project kan aldus worden aangegeven dat een adequate risicoverdeling mogelijk is. Bovendien zijn de risico's die overdraagbaar zijn aan de private partij significant. Zo maken de omvang van de risico's inzake timing en planning, alsook inzake de bouwkost voor o.m. omvangrijke kunstwerken dat de *knowhow* van een private partner (en de dienovereenstemmende risicotoebedeling) voordelen oplevert voor de publieke partner. Deze overdraagbare risico's - de typische bouwrisico's - kunnen bovendien ook door de private partij gemanaged worden. In dit verband kan ook geput worden uit ervaring opgedaan in het kader van het project Brabo II (zie hierna, titel 5).

Gelet op de doelstellingen en de projectspecifieke problematieken is het bovendien aangewezen deze risico's bij de private partner te leggen aangezien hij het best geplaatst is deze te beheren en te mitigeren. Zo is het van uitermate groot belang dat de werken tijdig, en bij voorkeur zo snel mogelijk, het voorwerp uitmaken van een afgifte van het beschikbaarheidscertificaat. Daarvoor kan verwezen worden naar de knelpunten vermeld onder punt 2.3., hoger.

4.2.2. Optimalisatie van de levenscycluskost

De kost van het onderhoud is rechtstreeks gelinkt aan de kwaliteit van de constructie, wat de private partij er toe zal bewegen haar kosten over de totale levensduur van het project te beschouwen. Inboeten aan kwaliteit tijdens de bouw impliceert immers hogere onderhoudskosten. Een opdrachtnemer die ook verantwoordelijk is voor het langdurig onderhoud gaat daarom niet besparen op kwaliteit wanneer dat de kost van zijn regulier onderhoud disproportioneel zou verhogen.

Door de concurrentie met andere inschrijvers tijdens de gunningsprocedure, zullen de partijen ertoe aangezet worden de totale projectkost te optimaliseren rekening houdend met de kwaliteitseisen. De ervaring leert dat het juiste evenwicht tussen bouw- en onderhoudskosten tot efficiëntiewinsten kan leiden.

Deze principes dienen gereflecteerd in het contract door beschikbaarheidsvergoedingen te koppelen aan vooropgestelde kwaliteitseisen, en door kortingen op de beschikbaarheidsvergoeding aan te rekenen wanneer de infrastructuur niet beschikbaar is bv. tijdens onderhouds- en herstelperiodes.

Beheers- en onderhoudskosten moeten significant zijn opdat het nuttig is ze mee te contracteren met de kapitaalsinvestering. Zo niet is van optimalisatie van levenscycluskost weinig voordeel te verwachten. Bovendien moet het mogelijk zijn ze op lange termijn met

voldoende zekerheid te schatten anders is het risico van de private partij te groot en wordt het risico te hoog geprijsd. De gemiddeld jaarlijkse onderhoudskost wordt geschat op 2% op jaarbasis voor infrastructuur zoals hier aan de orde.

Naast de mogelijke optimalisatie van de levenscycluskost is ook de voorspelbaarheid van de levenscycluskost en de gegarandeerde kwaliteit van de infrastructuur een operationeel voordeel.

4.2.3. Ruimte voor innovatie en optimalisatie in alle projectfasen

Wanneer het bestek voldoende vrijheid laat worden de deelnemers gestimuleerd om via innovatieve oplossingen en optimalisaties beter te scoren dan hun concurrenten en hiermee de opdracht binnen te halen. Uit ervaring in andere projecten is gebleken dat de inschrijvers daadwerkelijk goedkopere en betere ontwerp oplossingen vinden dan deze waaraan de overheid zelf had gedacht tijdens de voorstudie.

Voor het concrete project zou een belangrijk deel van de meerwaarde kunnen bestaan uit een sterke reductie van de hinder door een intelligent ontwerp of efficiënte bouwmethode of een veel snellere realisatie van het project. Bijkomende meerwaarde kan eveneens in het onderhoud worden gevonden door een efficiënte monitoring, al dan niet geautomatiseerd, in de verschillende onderdelen van het project op poten te zetten. Om deze meerwaarde te vatten, is het belangrijk dat het bidproces zodanig georganiseerd wordt dat inschrijvers, in concurrentie, de mogelijkheid krijgen om op dit vlak naar een optimum te zoeken.

Het gunningscriteria-apparaat zal de nodige ruimte bieden om inschrijvers toe te laten in te zetten op dergelijke meerwaardecreatie. Het voornemen bestaat er immers in dat de opdracht niet enkel op prijs wordt gegund, maar ook op basis een kwalitatief gunningscriterium.

4.2.4. Operationele voordelen

Via het DBFM-principe wordt de private partner vergaand geresponsabiliseerd waardoor op het vlak van organisatie, planning en werfopvolging de werklast voor de opdrachtgever wordt gereduceerd. Door de gecoördineerde aanpak vanuit de opdrachtnemer, als een consortium van verschillende aannemers, kunnen bijvoorbeeld ook de minder hinder maatregelen maximaal aansluiten met de planning van de werken, en kan maximaal ingespeeld worden op onvoorziene omstandigheden.

Daarnaast laat de DBFM-formule ook hier toe de maatschappelijke meerwaarden versneld te realiseren, dit t.o.v. de klassieke aanbestedingsformule die gelet op de bouwwaarde een investeringskalender zou impliceren gespreid tot een lange periode en een stapsgewijze aanbesteding op basis van verschillende procedures zou impliceren. Door de projectonderdelen samen te brengen in één DBFM-project kunnen dan ook niet enkel schaalvoordelen gerealiseerd worden (zowel aan de publieke als aan de private zijde). Dit laat tevens toe om versneld de desbetreffende infrastructuur te realiseren met een positieve impact op het (versneld) realiseren van de maatschappelijke waarde die hiermee gepaard gaat. Het gaat immers om diverse onderdelen voor een globale oplossing voor een verbetering van de mobiliteits- en leefbaarheidssituatie.

In dat verband kan ook gewezen worden op het operationeel voordeel van de centrale opvolging van een dergelijk omvangrijk infrastructuurproject, bestaande uit 3 projectonderdelen (traminfrastructuur, tunnels en aanleg publieke ruimte), en de efficiëntiewinsten die daarmee gepaard gaan.

Hoger werd er tevens op gewezen dat door de vormgeving van de scope van voorliggend project ook tegemoet wordt gekomen aan de bedenkingen geuit in de ECSA-studie (zie hoger, titel 2.1).

4.3.Kansrijkheid

De kansrijkheid dat het meerwaardepotentieel zich effectief materialiseert wordt bepaald door:

1. de belangstelling van de markt;
2. de aanpak van het gunningsproces;
3. de mate van contractmanagement en opvolging tijdens de looptijd van het project.

Daarnaast wordt hierna ook nog ingegaan op de expertise die voor dit project aanwezig is aan publieke zijde.

4.3.1. De belangstelling van de markt

Op basis van de ervaring met PPS projecten in Vlaanderen mag men, gezien de omvang van het project, er eveneens van uitgaan dat er een gezonde belangstelling zal zijn.

De Werkvennootschap kon recent zowel voor de DBFM-projecten R4WO en Complex R0 x A201 als voor het DB-project Viaduct Vilvoorde rekenen op voldoende interesse van marktspelers.

De gevolgen van COVID-19 en de oorlog in Oekraïne kunnen een impact hebben op de appetijt en risico inschatting van de financiële sector. De Werkvennootschap heeft voldoende ervaring om het project te structureren en bij te sturen tijdens het aanbestedingsproces om tot een goede competitieve aanbesteding te komen. Deze ervaring werd recent nog verworven in het kader van het project "Complex R0 x A210" waarbij diende te worden omgegaan met de volatiele marktsituatie n.a.v. de oorlog in Oekraïne. Ook tijdens de aanbestedingsprocedure van het inmiddels operationele project A11 diende ingespeeld te worden op de ontwikkelingen in de financiële markt.

4.3.2. Het gunningsproces

De keuze van de te volgen plaatsingsprocedure zal worden gebaseerd op de overweging een kader te scheppen waarin de deelnemers tot meerwaardecreatie kunnen overgaan, met daarbij tevens oog voor de transactiekosten.

Op basis van vaststellingen in het kader van de marktverkenning voor de DBFM-opdracht "Beweegbare Kunstwerken" - die in zekere mate ook voor dit DBFM-project relevant zijn - bleek bij marktpartijen een voorkeur voor de concurrentiegerichte dialoog (o.m. omdat naar het oordeel van de betrokkenen deze plaatsingsprocedure meer nog dan de mededingingsprocedure met onderhandelingen toelaat om ideeën in een vroeg stadium af te toetsen (met tevens een positieve impact op de efficiënte inzet van de middelen bij de opmaak van een offerte) en om een daadwerkelijke wisselwerking tussen private partijen en de publieke partner toe te laten).

4.3.3. Mate van contractmanagement en opvolging tijdens de looptijd van het project

De DBFM samenwerkingsvorm is inmiddels een gekende structuur, waar zowel opdrachtgever en opdrachtnemer jaren ervaring mee hebben opgebouwd. Het valt te verwachten dat de

opdrachtnemer gedegen waarborgen inbouwt om de kwaliteit van het onderhoud te garanderen, hetgeen ook zal worden gestimuleerd via het gunningscriteria-apparaat. Langs opdrachtnemerszijde dient voldoende aandacht besteed te worden aan de opvolging van het project zowel in bouw als onderhoudsfase. Ook hier kan verwezen worden naar de aanstelling van een ervaren studieconsortium door De Werkvennootschap.

4.4. Expertise

De Werkvennootschap heeft significante ervaring met de voorbereiding, plaatsing en uitvoering van DBFM-projecten. De Werkvennootschap heeft immers significante relevante ervaring opgedaan in het kader van eerdere procedures voor de plaatsing van DBFM-opdrachten, m.n. n.a.v. de DBFM-projecten R4WO en Complex R0xA201.

De Werkvennootschap wordt daarnaast ook ondersteund door technische, juridische en financiële adviseurs die werden aangeduid (mede) op basis van hun ervaring met DBFM-projecten.

4.5. Is PPS te verkiezen boven klassieke aanbesteding?

Hoger werd het meerwaardepotentieel van een PPS-benadering, op basis van een DBFM-formule, besproken. In dit verband werd onder titel 4.1., hoger, geconcludeerd dat klassieke aanbesteding of een DB formule het meerwaardepotentieel niet kan realiseren. Als proef op de som wordt hierna nog ingegaan op de afweging "PPS vs. klassiek". Men kan stellen dat opdat PPS (via DBFM) te verkiezen zou zijn boven klassieke aanbesteding dienen volgens de literatuur een aantal vragen positief te worden beantwoord:⁴

- De risico's kunnen vooraf worden gedefinieerd en onderkend;
- De risico's kunnen doelmatig en efficiënt overgedragen worden aan de private partner;
- De over te dragen risico's zijn van dien aard dat de private partner ze kan beheersen, en bovendien dat daaruit efficiëntie volgt;
- Er kan voldoende interesse van marktspelers verwacht worden en de markt is voldoende ruim;
- De transactiekosten kunnen worden beperkt;
- Er is ruimte voor een *lifecycle cost* benadering die de private partner zal aanzetten tot rationele keuzes;
- De opdracht kan gevat worden in outputspecificaties en kwaliteitseisen;
- De private partner kan meerwaarden en optimalisaties voorstellen o.b.v. inventiviteit en creativiteit;
- Wijzigingen gedurende de looptijd van de DBFM-overeenkomst zullen slechts in beperkte mate nodig zijn gelet op de aard van het project en de aan te wenden technieken;
- Marktpartijen beschikken over specifieke *knowhow* en ervaring die de uitvoering van een project in een DBFM-formule ten goede zullen komen.

Uit de hogerstaande uiteenzetting blijkt dat op deze vragen positief kan worden geantwoord.

⁴ P. Burger en I. Hawkesworth, "How to attain value for money: comparing PPP and traditional infrastructure procurement", *OECD Journal on Budgeting* 2011, 39-42

5. LESSEN UIT EERDERE PROJECTEN

Bij de vormgeving van voorliggende DBFM-project werden een aantal lessen meegenomen uit eerdere Vlaamse DBFM-projecten (die ook in grote mate corresponderen met de ervaring die Rijkswaterstaat heeft met DBFM-projecten; zie eindrapport "Leren van 15 jaar DBFM-projecten bij RWS"). De tien lessen die in het document "Geleerde lessen uit de Zelfevaluaties Grote Projecten en Programma's 2022" naar voren komen, worden als volgt in acht genomen:

1. Nood aan voldoende expertise aan de overheidszijde: Hoger (titel 4.4., "Expertise") werd reeds gewezen op de ervaring en expertise van De Werkvennootschap zoals ook bevestigd in de ESCA studie, alsook op de aanstelling van ervaren adviseurs (technisch, juridisch en financieel);
2. Voldoende politiek draagvlak en continuïteit van beleid: voorliggend project kadert in een duidelijk beleidsvoornemen (zie beslissing Vlaamse Regering 16 juli 2021). Zoals aangehaald in de Nota aan de Vlaamse Regering geeft dit project ook uitvoering aan het Regeerakkoord en betreft het een project met groot maatschappelijke waarde voor de Vlaamse economie;
3. Wederzijdse samenwerking faciliteren voor wederzijds begrip van de belangen van de tegenpartij: zoals hoger gesteld wordt geopteerd voor een concurrentiegerichte dialoog, dit op aangeven van marktpartijen die te kennen hebben gegeven dat deze plaatsingsprocedure het beste kader biedt voor een doelmatige wisselwerking. Ook wordt de mogelijkheid opengelaten voor een (beperkte) participatie in de DBFM-SPV langs publieke zijde (m.n. door De Werkvennootschap). Daarnaast heeft De Werkvennootschap reeds blijk gegeven van het vermogen om met inschrijvers onder uitzonderlijke (macro-)economische omstandigheden in dialoog te gaan – met eerbiediging van de overheidsopdrachtenwetgeving – om tot uitvoeringsvoorwaarden te komen die tegemoetkomen aan bezorgdheden vanuit de markt⁵;
4. Een gestandaardiseerde en uniforme aanpak: de aanbestedingsdocumenten en projectdocumentatie worden geënt op de documenten die in recente plaatsingsprocedures werden gebruikt. Hoger werd ook reeds gewezen op het gebruik van de standaard DBFM-overeenkomst;
5. Enkel relevante informatie uitvragen: aangezien in principe de publieke partner zal instaan voor de omgevingsvergunningsaanvraag, leent dit project zich ertoe om rekening te houden met de omvang van hetgeen wordt uitgevraagd;
6. Risico- en contractmanagement tijdens de gebruiksfase: uit het Brabo II project kan lering getrokken worden wat betreft het risico- en contractmanagement. Deze kennis zit voor een belangrijk deel bij een partner die nauw betrokken wordt bij de projectvoorbereiding, nl. VMM De Lijn;
7. Risico-inschatting en kwantificering: het studieconsortium voert een risicoanalyse uit m.b.t. voorliggend project, in voorbereiding van de aanbestedingsdocumenten. Daarnaast worden een aantal geïdentificeerde risico's ex ante aangepakt, bvb. door het uitvoeren van bodemonderzoeken, archeologisch onderzoeken en het maximaal op voorhand verplaatsen van nutsleidingen;
8. Een aangepast managementmodel: er is reeds een significante ervaring opgebouwd m.b.t. het managen en begeleiden van projecten zoals voorliggende (o.a. n.a.v. de DBFM-projecten A11 en Noord-Zuid Kempen, en wat de "voorkeurbiederfase" betreft, n.a.v. de DBFM-projecten R4WO en Complex R0xA201;

⁵ In dit verband kan er tevens op gewezen worden dat dit ook tegemoet komt aan de les die spreekt uit het document "Leren van 15 jaar DBFM-projecten bij RWS" inzake de balans in de prikkelstructuur. Het opzet van een concurrentiegerichte dialoog biedt een kader waarbinnen de publieke en private zijde bezorgdheden in dialoog kunnen uitwisselen.

9. Aandacht voor archivering en documentenbeheer: de ervaring bij De Werkvennootschap n.a.v. de DBFM-projecten R4WO en Complex R0xA201 impliceren dat hiervoor de nodige expertise en ervaring aanwezig is;
10. Formele overdrachtsprocedure: de standaard DBFM-overeenkomst voorziet reeds in bepalingen hieromtrent.

6. BUDGETTAIRE HAALBAARHEID EN IMPACT OP DE BEGROTING

6.1. Impact op de begroting

Het project Gentspoort zal worden uitgevoerd aan de hand van een DBFM-overeenkomst die het INR n.a.v. andere recente DBFM-projecten (Bruggen Albertkanaal Cluster 1 en Cluster 2, R4WO) als ESR-neutraal aanmerkte. Het project zal dus geen invloed hebben op de schuldpositie van de Vlaamse overheid.

6.2. Beschikbaarheidsvergoeding

Op basis van de huidige kostenraming die gebaseerd is op de projectbeschrijving en detailgraad overeenkomstig de projectnota, wordt de bouwkost op 730 miljoen euro (excl. btw, prijspeil maart 2023) geschat. Hierin zitten vastgoedkosten (grondverwervingen) en de eigen studiekosten (engineering) niet vervat, en zijn er nog geen marges opgenomen naar risico's op bij voorbeeld impact nutsleidingen, bodemverontreiniging, ... Eveneens moet nog een grondige studie gebeuren naar fasering en Minder Hinder.

Op basis van deze geraamde bouwkost, een inschatting van de onderhoudskosten en (marktconforme) financieringskosten, kan de toekomstige beschikbaarheidsvergoeding geraamd worden op circa 88 à 94 miljoen euro per jaar (incl. btw, uitgaande van een btw-tarief van 21% te heffen op alle investeringen). De uitvoering van het project kan ten vroegste worden aangevat in 2027 met een eerste ruwe inschatting van de uitvoeringstermijn van 5 jaar. Het project 'Gentspoort' zal ten vroegste in 2032 beschikbaar gesteld worden, zodat vanaf dat jaar dan ook de beschikbaarheidsvergoedingen in de jaarlijkse begroting van de Vlaamse bevoegde administratie(s) opgenomen wordt.

6.3. Impact op de vrije beleidsruimte

Uit art. 4 van het decreet van 22 maart 2019 volgt dat door een groot project of programma geen vijf opeenvolgende jaren meer dan 60 % van de vereffeningskredieten per programma van het beleidsdomein mag worden besteed aan de betaling van beschikbaarheidsvergoedingen.

Dit risico is niet aan de orde. De jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding voor dit DBFM-project wordt geraamd op 88 à 94 mln. euro.

Bij de begrotingsopmaak 2023 werd op het programma een totaal vereffeningskrediet voorzien van circa 1.254.000.000 euro waarvan circa 602.000.000 euro voorzien op de algemene begroting en circa 652.000.000 euro op het VIF. Van dat programma werd bij de begrotingsopmaak 2023 circa 105.000.000 euro (d.i. ca. 8% van het totale programma) voorzien voor beschikbaarheidsvergoedingen.

Volgens de huidige inschattingen zouden in de komende jaren binnen het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare werken DBFM-overeenkomsten worden afgesloten voor een totale geraamde jaarlijkse waarde aan beschikbaarheidsvergoedingen van ca. 485.000.000 EUR.



Afgezet tegen het totaal vereffeningkrediet bij begrotingsopmaak 2023, betekent dit dat bij een stabiel vereffeningkrediet niet meer dan 60 % van de vereffeningkredieten per programma van het beleidsdomein wordt besteed aan beschikbaarheidsvergoedingen.