

## **GEÏNTEGREERDE CONTRACTVORMEN IN BELGIË EN NEDERLAND : GAAT DE BOUW OP DE SCHOP ?**

**Ir. Arch. SOPHIE HAYEN**

**Prof. BEN IMMERS**

**KULeuven**

*DBFM(O) contracten zijn geïntegreerde contracten en een specifieke vorm van PPS waarbij de markt wordt gecontracteerd om het ontwerp, de bouw, de financiering, het onderhoud en eventueel het beheer te vervolledigen van overheidsgerelateerde werken zoals ziekenhuizen, scholen, wegen, bruggen, tunnels,...*

*Deze paper schetst de achtergronden voor toepassing van DBFM(O) en geeft kort een stand van zaken voor wat betreft de toepassing in België, Nederland en de rest van Europa. Vervolgens komen we op de essentie van DBFM(O) en de verantwoordelijkheden voor markt en overheid die daarbij komen kijken. Er wordt uiteindelijk ook ingegaan op de inrichting van het aanbestedingsproces. Tenslotte worden enkele aanbevelingen geformuleerd.*

*Des contrats DBFM(O) sont des contrats intégrés et une forme spécifique de la collaboration publique privé. Ici le privé est signé pour compléter le dessin, la construction, le financement, l'entretien et éventuellement la régie des infrastructures publiques comme des hôpitaux, des écoles, des routes, des ponts, des tunnels, ...*

*Cette dissertation écrit l'arrière-plan pour les applications de DBFM(O) et donne un bref rapport des applications en Belgique, les Pays-Bas, et la reste d'Europe. Ensuite on parle de l'essence de DBFM(O) en les responsabilités pour le privé en le public. Finalement on écrit de l'organisation du procès de l'adjudication. En conclusion quelques recommandations sont formulées.*

## **1 Achtergronden voor toepassingen**

### **1.1 België**

In Vlaanderen heeft de introductie van publiekprivate samenwerking veel te maken gehad met de ESR95 (Europees Stelsel van Rekeningen). Dit is een regelgeving die de modaliteiten definieert voor het bepalen van het jaarlijkse begrotingsresultaat en de totale overheidsschuld, die respectievelijk slechts 3% en 60% van het Bruto Binnenlands Product mogen bedragen.

In die zin kan een investering ESR-neutraal zijn als ze geen invloed heeft op het begrotingsresultaat of de overheidsschuld.

Sinds 2000 zijn in de regelgeving belangrijke bepalingen gekomen voor publiekprivate samenwerking. Hierin is beslist dat een investering buiten de begroting valt als de privé sector naast het bouwrisico ook het beschikbaarheids- of het vraagrisko op zich neemt. Hierdoor werd PPS gezien als een handig instrument om overheidsgerelateerde bouwwerken op een snelle en goedkopere manier tot stand te brengen. Hier moest de rol van de overheid veranderen naar organisator, regelgever en ze moest een kader scheppen en voorwaarden stellen waarbinnen de markt kon ondernemen.

Concreet moet de overheid het maatschappelijke probleem formuleren en randvoorwaarden voor de oplossing stellen.

Het zoeken naar een oplossing gebeurt dan in fases, samen met de markt. De oplossing moet een beschrijving van maatregelen omvatten, evenals een beschrijving van het probleemoplossend vermogen, van de effecten, en een business case van de hele levenscyclus van de oplossing. Belangrijk in deze fasegewijze werkwijze is dat het commitment van privé en publiek kan toenemen bij elke volgende fase, door een voldoende snel trechterende procedure zonder al te hoge transactiekosten.

In Vlaanderen is daartoe Via-Invest opgericht, een hulpmiddel voor de overheid voor het faciliteren van PPS-projecten. Via-Invest is een samenwerking tussen het Agentschap Wegen & Verkeer, het departement Mobiliteit en Openbare Werken en de participatiemaatschappij Vlaanderen. De doelstellingen van Via-Invest zijn ESR-neutraliteit te behalen, een versneld realiseren van openbare werken, een optimale prijskwaliteit verhouding te behalen en een optimale beheersing van risico's te garanderen. Dit wil men bereiken door multidisciplinair te werken in een integrale aanpak, met een life cycle cost benadering.

### **1.2 Nederland**

In Nederland heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat een ondernemingsplan uitgewerkt met als doelstelling een veranderopgave: meer kwaliteit met minder mensen. V&W wou terug naar de kerntaak, zijnde netwerkmanagement. En dit door een professioneel opdrachtgever te worden voor overheidsgerelateerde bouwwerken. De bedoeling was de efficiëntie van Rijkswaterstaat (RWS) te laten stijgen door minder arbeidsintensieve werkprocessen te introduceren dankzij de kennis en de kunde van de markt.

Uit die opvatting is het 'markt, tenzij...' principe ontstaan. De markt werd dus aangesteld voor ontwerp, bouw en onderhoud en kon daarbij eigen kennis en ervaring inbrengen.

Rijkswaterstaat zou zich blijven concentreren op haar kerntaak, het netwerkmanagement en de markt sturen op prijs en kwaliteit.

Hieruit is de nieuwe marktbenadering gegroeid, zijnde het vroeger betrekken van de markt in het planvormingsproces, met als doel het optimaliseren van een kwalitatieve en economische uitvoering en daarbij meer kans te geven aan innovatie en creativiteit.

Naast deze terugkeer naar het zuivere netwerkmanagement speelden er nog andere motieven mee in het kiezen voor de nieuwe marktbenadering. De risico-overdracht, waarbij het grootste deel van de financiële en economische risico's nu naar de markt worden gedragen, speelde een grote rol.

Uiteindelijk moet het proces van bouwen sneller, efficiënter, goedkoper en met minder risico kunnen. Dit omdat de markt werd aangenomen, niet enkel voor de levering van een product maar voor de levering van een volledige dienst.

Immers de combinatie van Ontwerp-Bouw-Financiering-Onderhoud, met management, en de kracht van innovatie en efficiëntie, moest lijden tot kostenbesparingen en een hogere kwaliteit.

## **2 Stand van zaken voor toepassingen in België, Nederland, Europa**

### **2.1 België**

Op 25 november 2005 werd er door de Vlaamse regering een voorstel voor de realisatie van een inhaalbeweging in de sector van de openbare werken goedgekeurd. De bedoeling was de zogenaamde missing links weg te werken, in het bijzonder de diverse wegverbindingen en/of ontsluitingen. In een eerste fase in het bijzonder de noordelijke wegontsluiting van de luchthaven van Zaventem, de Noordzuidverbinding te Houthalen/Helchteren, het project Netebrug te Duffel, de Noordzuidverbinding Kempen, het omvormen van de AX Havenrandweg Zuid naar Zeebrugge, het vervolledigen van de zuidelijke tak van de R4 te Merelbeke.

Voor de financiering en de realisatie van de noordelijke wegontsluiting Zaventem is er een speciale PPS-vennootschap opgericht geïntegreerd in het Diabolo-project (maar gefinancierd met aparte middelen). Immers het MER wees erop dat er aanzienlijke voordelen voor mens en milieu konden gehaald worden als de twee projecten gelijktijdig zouden worden uitgevoerd. De gelijktijdige uitvoering zou daarbij ook kostenbesparend werken.

Voor de investeerder van het Diabolo-project (Infrabel) was het belangrijk om het vraagriscico (hoeveel reizigers gaan effectief gebruik maken van de nieuwe verbinding) over te dragen naar de markt. Voor de Vlaamse overheid ligt het belang vooral in de beschikbaarheid van de infrastructuur veeleer dan het aantal wagens dat er gebruik van maakt. Dat betekent dat beide projecten een totaal verschillend risicoprofiel hadden vanuit investeringsstandpunt, zodat voor beide projecten een verschillende financieringsstructuur werd opgezet.

Een andere belangrijke PPS-constructie in België is de Oosterweelverbinding, een van de acht infrastructuurprojecten van fase 1 van het Masterplan Antwerpen. Het project omvat de verbinding van Linker- en Rechteroever door een toltunnel en een brug die toelaat om de ring in het noorden te sluiten waardoor de verkeerscongestie, veroorzaakt door het vrachtverkeer, kan worden gereduceerd. Het project is gelanceerd in 2006, en was bedoeld beëindigd te worden in 2013 maar men is momenteel bezig met een studie tussen drie alternatieven voor het oorspronkelijke ontwerp. Onnodig te vermelden dat hier hoge transactiekosten mee gemoeid gaan, zowel voor de markt als voor de overheid. Dit maakt ook dat een project van dergelijke omvang, capaciteit en duur enkel geschikt is voor de grote spelers op de markt.

Naast deze projecten zijn er nog enkele projecten zoals Brabo I, een alternatieve financiering van openbaar vervoerprojecten in het kader van het Masterplan Mobiliteit Antwerpen. Het blijft in België nog veel aftasten en uitzoeken naar een efficiënt, snel en goedkoop aanbestedingsproces.

## **2.2 Nederland**

In Nederland zijn er, meer dan in België, PPS-projecten in infrastructuur al concreet in uitvoering of vervolledigd. Zo is er de HSL-Zuid, een tracé dat loopt van Amsterdam via Schiphol-Rotterdam-Breda richting Antwerpen-Brussel-Parijs. Enkel de aanleg van de bovenbouw is gecontracteerd volgens een DBFM-contract. Het onderhoud zit dan weer wel, vanaf het moment van oplevering, voor het geheel in het contract opgenomen.

De N31 is in 2003 naar de markt gegaan in een DBFM-contract, met als private partner Waldwei.com. Na de bouw blijft het consortium gedurende 15 jaar verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud.

De ombouw van de A59 is uitgevoerd in opdracht van de provincie Noord-Brabant. Het bouwconsortium Poort Van Den Bosch was verantwoordelijk voor voorfinanciering, ontwerp en aanleg, maar ook voor 15-jarig onderhoud. De beschikbaarheidsvergoeding is afhankelijk van de mate waarin en het tijdstip waarop het consortium rijstroken afsluit voor onderhoud aan de snelweg. Op deze manier wordt de markt gestimuleerd om voor een optimale beschikbaarheid van de weg te zorgen.

Het Coentunnel-project omvat de nieuwe bouw van de tweede Coentunnel en de renovatie van de bestaande Coentunnel. Ontwerp, bouw, onderhoud en financiering zouden voor een periode van 30 jaren worden overgedragen aan de markt via een DBFM-contract. Als alles volgens plan verloopt kan de bouw van start gaan in 2009.

De ervaringen met de A59 en de N31 zijn positief. De A59 is binnen budget en conform planning opgeleverd en bevindt zich nu in de exploitatiefase. Idem voor de N31.

Er zijn totnogtoe niet bijster veel projecten gerealiseerd en de biedingfase neemt een lange tijd in beslag. Als dit vergeleken wordt met landen, die al langer bezig zijn met PPS, is het duidelijk dat er nog veel werk voor de boeg is.

### **2.3 PPS in de rest van Europa**

In het Verenigd Koninkrijk is in 1992 het Private Finance Initiative (PFI) opgezet. De uitgangspunten waren risico-overdracht, value for Money, overdracht van management- en beheerverantwoordelijkheden, betaling voor een dienst, impulsen voor betere prestaties en partnering en kansen creëren voor innovatie. Een deel van de autosnelwegen en hoofdwegen wordt sinds 1994 gemanaged onder het PFI. Zo wil het Highways Agency ervoor zorgen dat het publiek goede kwalitatieve wegen krijgt, tegen een lagere prijs. HA maakt gebruik van verschillende betalingsmechanismen, van beschikbaarheidvergoeding tot tolnning. De ervaringen met deze contractvorm zijn positief en de kostenbesparingen kunnen hoog oplopen. Deze vorm van aanbesteden wordt dan ook systematisch toegepast en is helemaal opgenomen in de aanbestedingsstrategie van de overheid.

In Frankrijk kan de staat het ontwerp, de bouw, de financiering en de exploitatie van autosnelwegen aan concessiepartners uitbesteden in ruil voor tolnning op de weg. Vroeger was het niet mogelijk om contracten uit te geven met een schaduwtoelofte of met een betaling in de vorm van een beschikbaarheidvergoeding. Door een verandering in de wetgeving, is dit sinds 2004 wel mogelijk. Door die verandering kon PPS ook doorgevoerd worden in projecten zoals ziekenhuizen, gevangenissen, scholen, ... In 2004 is er daarom een nieuwe vorm ontstaan van uitbesteden, namelijk het partnercontract. De beoogde voordelen zijn een snellere realisatie, innovatie door de private sector, een benadering gestoeld op de life cycle cost, optimale risicoverdeling tussen publiek en privaat. Deze hervorming is er gekomen als gevolg van een hervorming van de overheid waarbij men minder directe staatsinterventie wil en meer strategische regelingen. In Frankrijk zijn er dus twee soorten contracten, concessies voor tolwegen en partnercontracten met andere betalingsmechanismen. Als er voldoende inkomsten kunnen verworven worden, gegenereerd door de gebruiker, zal altijd voor concessies gekozen worden.

Sinds 2002 is in Duitsland publiekprivate samenwerking erkend als een waardig instrument om activiteiten van de overheid te financieren. Op vlak van wegeninfrastructuur is PPS vooral geïnitieerd op federaal niveau. Men heeft hier twee modellen: het F- en het A-model. Bij F-modellen gaat het om de constructie en private financiering wegen, bruggen, tunnels, bergpassen. Bij het A-model gaat het om concessies waar de uitbreiding, de financiering en het onderhoud van bestaande snelwegen wordt gecontracteerd. Er zijn nog niet bijzonder veel projecten uitgewerkt volgens het F-model of A-model. Aangezien dit land veel niveaus van overheden heeft, komen de PPS-contracten in verschillende vormen voor, afhankelijk van de politieke omstandigheid waarin ze zijn opgesteld. Door deze verschillen zijn er ook kenniscentra opgericht op de verschillende regeringsniveaus. Echter door een veelheid aan benaderingen is de kans groot dat er geen standaard PPS-vorm zal komen in Duitsland. Een voordeel is wel dat de huidige wetgeving PPS toelaat, zonder dat er grote wijzigingen moeten worden doorgevoerd.

De bevolking gaat er vanuit dat een aantal diensten, zoals onderwijs en infrastructuur, gratis zijn en ook zullen blijven in de toekomst (dus betaald worden met hun belastinggeld).

Daarom is er nogal wat tegenkating van de bevolking als er voorstellen worden gedaan waar toch voor deze diensten betaald moet worden.

Door de strenge budgettering voor elk niveau van regering, is het mogelijk dat er stappen worden gezet naar de privatisering van Duitse snelwegen in de nabije toekomst, maar hiervoor zijn aanpassingen vereist in de bestaande wetgeving. De continuïteit van projecten laat momenteel nog te wensen over.

Gerealiseerde PPS-projecten, een verandering van de wetgeving en aankondiging van toekomstige toepassingen zijn een bewijs van een continu engagement voor PPS in Spanje. PPS is voor het eerst toegepast in Spanje in de jaren '70 maar is structureel toegepast sinds de jaren '90. De regeringen hebben de afgelopen jaren sterke infrastructuurplannen opgesteld voor weg en spoor, en daarvoor heel wat budgetten uitgetrokken. Vooral het spoor krijgt meer en meer aandacht. Er zit dus wel toekomst in de toepassing van PPS, en men gaat de focus nog meer leggen op de hoeveelheid private financiering, en de mogelijkheid voor de internationale markt om te investeren in de Spaanse infrastructuur. Dit zal de dominantie van de binnenlandse spelers afzwakken.

Door de aanwezigheid van schaduwtoelagen en echte toelagen sinds de jaren '70 zijn gebruikers gewend geraakt aan de idee van betalen voor nieuwe infrastructuur. Er is bovendien weinig milieugebonden campagnevoering tegen de bouw van nieuwe wegen en daarom kunnen projecten relatief snel vooruit gaan en kunnen procedures vlot worden afgerond.

In Oost-Europa is vooral Polen actief op de PPS-markt. In Noord-Europa zijn dat Noorwegen en Denemarken. Ook Portugal en Italië maken veelvuldig gebruik van PPS via concessies voor de verdere uitbouw van het wegen- en spoorwegennetwerk.

Ondertussen wordt in veel landen PPS gebruikt als één van de middelen die de overheid om projecten te realiseren. Onder meer in Canada, de Verenigde Staten, Chili, Brazilië, Australië, Singapore, de Filippijnen en Zuid-Afrika is reeds veel ervaring opgedaan met PPS.

### **3 Verandering in taken en verantwoordelijkheden**

#### **3.1 Voor de overheid**

In essentie zijn er voor de overheid verscheidene voordelen om deel te nemen in een publiekprivate samenwerking. De overheid kan het risico en de zorg voor het bouwen en het onderhouden bij de markt leggen. Op die manier wordt de opdrachtgever ontlast waardoor hij zich beter kan concentreren op zijn kerntaken. Ook heeft de overheid te maken met een vereenvoudigde aansprakelijkheidsstelling aangezien met slechts één partij moet worden samengewerkt. Bovendien biedt DBFM(O) de overheid de kans om goedkoop te lenen en geld te besparen.

In Nederland wordt voor alle projecten onderzocht of PPS een meerwaarde kan bieden. Alleen als PPS geen meerwaarde oplevert of sterk conflicteert met andere belangen of doelstellingen van Verkeer & Waterstaat wordt er niet voor gekozen. Aandachtspunt daarbij

is dat PPS een onderdeel kan uitmaken van een groter mobiliteitsnetwerk en daarin moet passen.

Om dit na te gaan heeft de overheid verscheidene instrumenten ontwikkeld. Allereerst gebeurt er een marktscan. Dit is een gestructureerde scan in de verkennings- en vroege planstudiefase naar de mogelijkheden van vroege marktbetrokkenheid op potentiële meerwaarde voor het project. De marktscan geeft een indicatie van het volgende: kan een vroege marktbetrokkenheid meerwaarde bieden aan het project? Wat is de balans tussen risico's en kansen in die vroege fase? Wanneer is het zinvol de markt te betrekken? En hoe kan de markt worden betrokken?

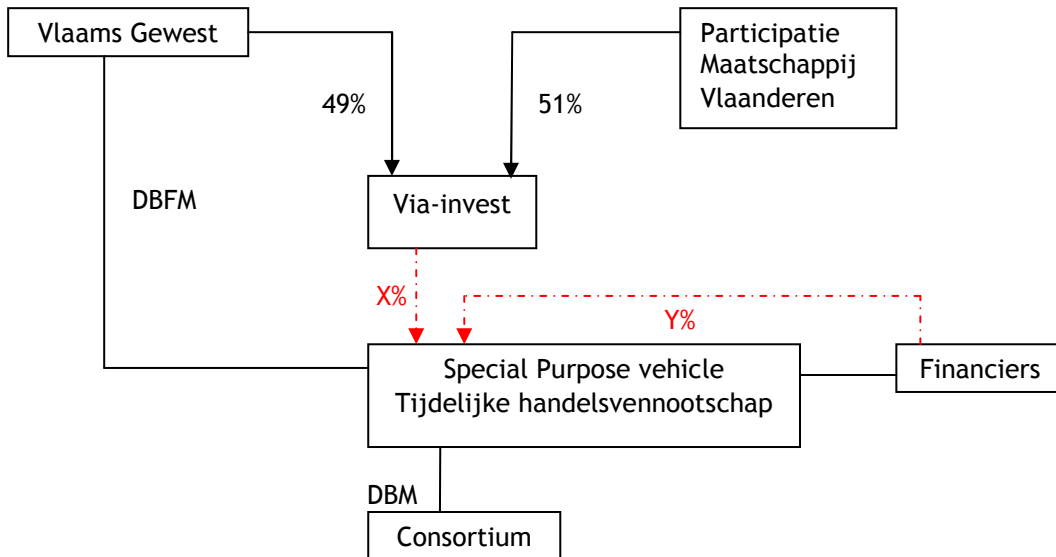
Een tweede instrument dat door de Nederlandse overheid wordt gebruikt is de Public Private Comparator. Hiermee wordt voor alle projecten boven de 112,5 miljoen euro een vergelijking gemaakt tussen verschillende contractvormen, zijnde een klassieke aanbesteding met een gedetailleerd bestek of een innovatieve aanbesteding met een outputsturing en een integrale aanpak. Dit instrument wordt gebruikt in de fase van planstudie voorafgaand aan het realisatiebesluit.

Er kan tevens gebruik gemaakt worden van een marktconsultatie. Hierbij zal de overheid de markt consulteren alvorens met een concrete project van start te gaan, met als doel de haalbaarheid van het project te toetsen en na te gaan of de expertise en de zakelijke interesse van de private sector voor dat specifiek project aanwezig is. Dit biedt vooral voordelen wanneer de overheid de interesse of de mogelijkheden van de markt voor dergelijk project moeilijk kan inschatten. Tevens vermijdt zo een marktconsultatie dat er bij het uitschrijven van een overheidsopdracht geen kandidaten opdagen of dat de overheid een niet of minder levensvatbaar PPS-project lanceert.

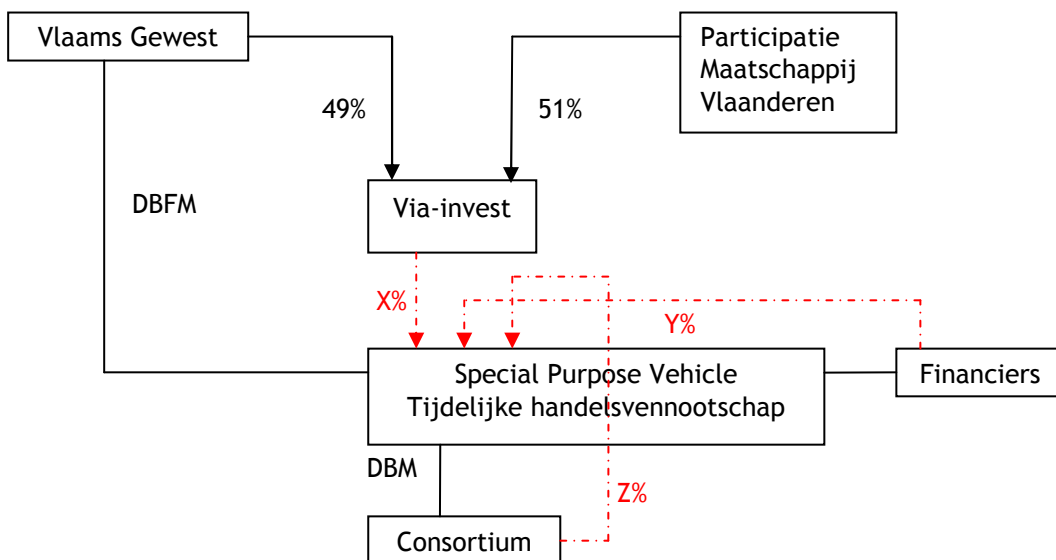
Onnodig te zeggen dat de investering van de overheid in deze fase van het project aanzienlijk moet zijn om het PPS-project in een goede richting te sturen.

De Belgische overheid gebruikt momenteel geen van deze instrumenten. Of het project al dan niet volgens een DBFM(O)-contract op de markt wordt gebracht hangt louter af van politieke keuze. De markt wordt hierin op geen enkele manier betrokken, en er wordt niet gekeken naar wat de bruikbare marktcompetenties zijn voor dit specifiek project.

In Vlaanderen wordt wel een onderscheid gemaakt tussen kleine-middelgrote projecten (25 à 100 miljoen euro) en grote projecten (> 100 miljoen euro). Voor kleine projecten wordt een DBM+F-contract aanbesteed. Hierbij wordt eerst een DBM-contract afgesloten tussen overheid en een private partij voor ontwerp, bouw en onderhoud en wordt daarna door Via-Invest een financier gezocht die bereid is om dat project, met die specifieke marktpartij, financieel te steunen. Deze vorm van aanbesteden geeft meer opties aan KMO's die op die manier ook kunnen deelnemen aan de PPS-markt.



Voor grote projecten wordt er een DBFM-contract op de markt gebracht. Hierbij zal het consortium ook zelf eigen vermogen in de Special Purpose Vehicle brengen en zelf financiers zoeken die willen meestappen in het consortium. Aangezien financiers op zoek gaan naar partijen met het minste risico, de sterkste financiële draagkracht en de hoogste solvabiliteit, zullen ook voor deze grote projecten de grootste en de sterkste markspelers worden geselecteerd.





De organisatie van een DBFM-contract eist van de overheid dat ze zich ontwikkelt tot professioneel opdrachtgever. Ze wil zich concentreren op kerndeskundigheden en een regierol spelen in het uitvoeren van overheidsgerelateerde opdrachten.

Het gaat hier vooral om het opbouwen van netwerken om kennis met marktpartijen te delen en een vertrouwensrelatie op te bouwen. Hiervoor zijn een heldere en effectieve communicatie en inrichting van een efficiënte procesarchitectuur vereist. Geduld en respect voor de positie van de andere partij zijn hierin zeer belangrijk. Ook durf in de samenwerking is een belangrijk ingrediënt. Durf van de overheid om de regie wat meer uit handen te geven en om de creatieve kracht en kennis van de markt wat ruimte te gunnen. Dit kan een hele aanpassing zijn voor een overheidsinstelling die altijd gewoon is geweest de touwtjes in handen te hebben, wanneer het gaat om overheidsgerelateerde infrastructuur. De vraag is dan, of de overheid niet alleen praktisch organisatorisch maar ook mentaal voorbereid is op deze cultuuromslag.

Even belangrijk als een mentale cultuuromslag is leren specificeren. De overheid moet de juiste selectie-eisen kunnen stellen. Hierbij moet rekening gehouden met de beschikbare partijen op de markt en het belang van specifieke technische bekwaamheden en referentieprojecten. De eisen mogen niet te streng zijn zodat het risico bestaat dat er geschikte aannemers uitgesloten worden en PPS het werkterrein wordt van een beperkt aantal partijen. Anderzijds moeten ze voldoende selectief zijn aangezien het hier gaat om lange termijn projecten die financieel veeleisend zijn voor een marktpartij. Hierin zit een belangrijk evenwicht, dat voor de overheid vaak moeilijk te behalen is, omdat er een angst is om met de verkeerde partij in zee te gaan door te weinig specifieke eisen te stellen.

### **3.2 Voor de markt**

Voor de opdrachtnemer is er het voordeel dat er meer ruimte wordt gecreëerd voor innovatie. Bovendien zorgt de financiële component in de vennootschap ervoor dat er sterk op kwaliteit wordt gestuurd (een voordeel dat tevens voor de overheid een belangrijke motivatie is). Ten derde kan de markt profiteren van synergievoordelen door het combineren van competitieve en winstgevende praktijken. Zo kan de markt bijvoorbeeld optimaliseren in de bouwfase door een goede samenwerking tussen de bouw- en de onderhoudscomponent. Of zo kunnen er voordelen gehaald worden in de onderhoudsfase door vanaf het ontwerp rekening te houden met wat er tijdens de realisatie en het onderhouden nodig zal zijn en de kosten van beide tegen elkaar af te wegen.

Hoe dan ook is voor openbare en private partij open communicatie en transparantie een *conditio sine qua non*. Er moet aan beide kanten bereidheid zijn om te investeren in het proces en hierin ook risico's te calculeren.

In het deelnemen aan dit PPS-proces gaan marktpartijen zich verenigen in een nieuwe organisatievorm. De aanpassingen voor de markt liggen vooral in deze nieuwe samenwerkingsverbanden. Marktpartijen gaan zich bundelen in een Special Purpose Vehicle (= Tijdelijke HandelsVennootschap), een SPV of SPC (Special Purpose Company). Dit is een langdurig samenwerkingsverband tussen bedrijf dat specifiek voor een bepaald project wordt opgericht. Belangrijk hier is dat de samenwerking gericht is op gelijkwaardigheid, vertrouwen en gezamenlijk gevoelde incentives.

Een belangrijke switch die gemaakt moet worden is die van prijsaanbieder, wat een bouwbedrijf in sé is, naar kwaliteitsaanbieder, wat bij geïntegreerde contracten van een bouwbedrijf wordt verwacht. Bovendien moet een bedrijf in staat zijn tot voor- en achterwaartse integratie van ontwerp, bouw, onderhoud en eventueel beheer. Voor de uitvoering van de taken binnen een DBFM(O)-project is dus een bundeling van partijen nodig (denk aan architect, aannemers, onderhoudsbureaus, financiers, procesmanager,...). Deze partijen moeten een dienst afleveren die ze beschikbaar stellen tijdens de contractduur. De SPC moet ervoor zorgen dat de inbreng van elke partij op een juiste manier bijdraagt tot het geheel.

Voor het geheel van deze samenwerkende partijen wordt vaak de term 'consortium' gebruikt. De Special Purpose COmpany wordt opgericht door een of meer van de participanten uit het consortium. De deelnemers verzorgen veelal via hun aandeelhouderschap ook een deel van de benodigde financiering van het project. Daarnaast wordt er ook externe financiering aangetrokken.

## **4 Inrichting van het aanbestedingsproces**

### **4.1 Bundelen en integreren**

Integratie is een belangrijke factor in het proces van aanbesteden. Dit kan slaan op een integratie van Design en Build, maar in vele gevallen van Design, Build, Finance en Maintain. Bij DB moet de meerwaarde ontstaan uit het gezamenlijke denkproces van aannemer en ontwerper. Bij DBM en DBFM vanuit een optimalisatie van life cycle cost. Bovendien brengt de integrale aanpak andere en nieuwe kennistakken met zich mee zoals het verkeersmanagement. De markt moet immers tijdens de bouwfase mobiliteit garanderen op het netwerk. Ook risicomangement en financial management worden belangrijk voor markt en overheid.

Wat betreft de life cycle cost zullen opdrachtgevers doorgaans een contractperiode kiezen die voor hun value for Money brengt. DBFM-contracten worden meestal aanbesteed voor een periode van 25-30 jaar, zodat private partijen in hun bieding rekening kunnen houden met de verwachte levensduur en onderhoudscycli van het project. Inspelen op de life cycle cost heeft voor bedrijven een competitief voordeel en is een manier om te laten zien dat er wordt ingespeeld op de kwaliteit in plaats van op de laagste prijs. Aandacht voor de life cycle cost is in de eerste plaats belangrijk omdat men zich kan focussen op een sterke toekomstvisie en men kan duidelijk sturen op kwaliteit door een degelijk plan van aanpak.

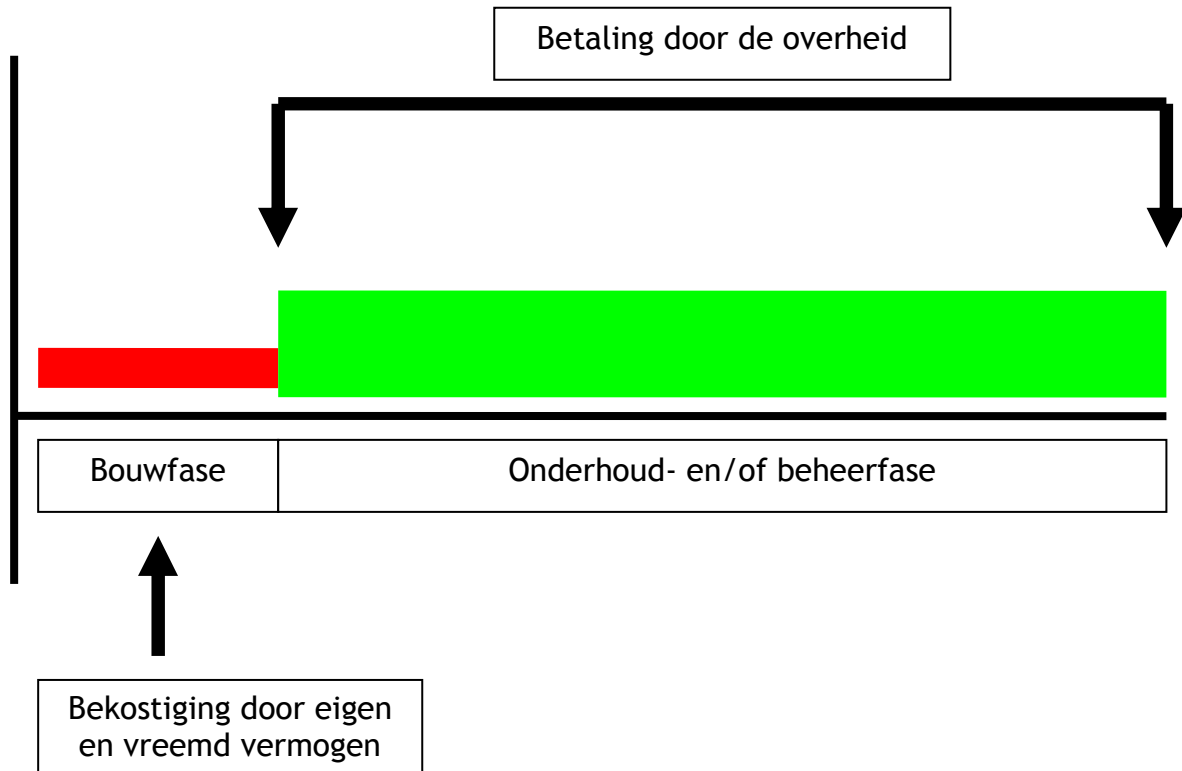
#### **4.2 Functioneel specificeren**

Een gunningprocedure voor PPS gebeurt doorgaans op basis van outputspecificaties waarbij de opdrachtgever niet in detail beschrijft hoe de infrastructuur gebouwd moet worden maar wel wat hij van de infrastructuur verwacht in functionele termen van dienstverlening, capaciteit, beschikbaarheid, kwaliteit en dergelijke meer. Men gaat een aantal operationele eisen vastleggen en geeft de private partner inzicht in de context waarin het project moet worden uitgevoerd. Deze outputspecificaties geven de markt een zekere vrijheid bij de invulling ervan en hebben tot doel de private partners aan te moedigen tot innovatie en optimalisatie. De eenduidigheid, transparantie en structuur van de outputspecificatie zijn van grote invloed op de begrijpelijkheid van de vraag voor het consortium dus voor de kwaliteit van de latere biedingen.

Outputsturing kan dus alleen maar effectief zijn met verstandige parameters en realistische doelen. In ieder specifiek geval moeten de outputparameters met zorg worden ontworpen om het beoogde resultaat af te dwingen. Dit kan alleen als de prikkels onafwendbaar leiden tot keuzes ten voordele van die doelstelling. Om een duidelijk kader te creëren waarin de markt kan manoeuvreren stelt de overheid beschikbaarheids-, voltooiings-, en teruggaveneisen op.

#### **4.3 Financiële prikkels en betalingsmechanisme**

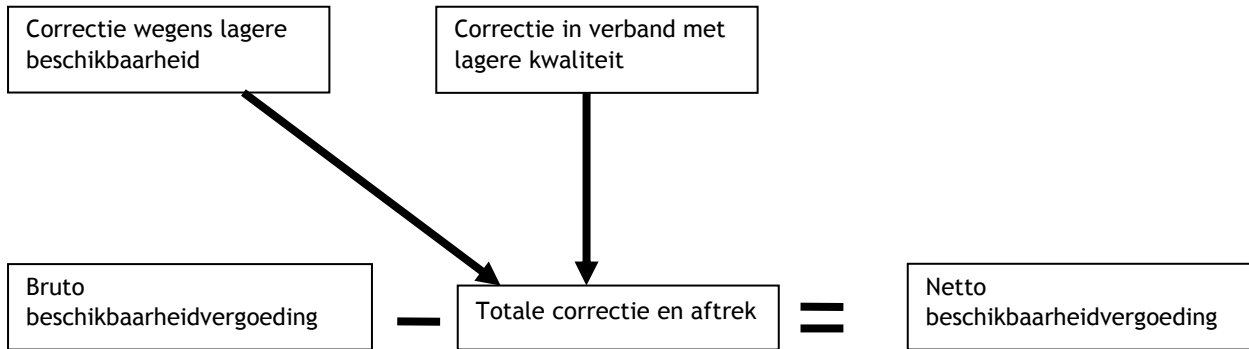
Het feit dat de overheid niet langer infrastructuur koopt maar dan wel een dienstverlening betekent dat ze pas zal betalen wanneer de gevraagde dienst wordt geleverd. Het grootste deel van de betaling wordt dus pas verkregen door de instandhouding en het beschikbaar stellen van de infrastructuur. Dat betekent dat de private sector al vanaf het begin van de bouwfase voor haar eigen financiering moet zorgen en dat ze voldoende kapitaal moet hebben om de constructie te bekostigen. Pas bij levering ontvangen de private partijen een jaarlijkse vergoeding voor hun investering en hun diensten. Er is dus een behoefte aan financiële instellingen die vreemd vermogen kunnen inbrengen in het consortium. Op die manier worden de kosten, die moeten betaald worden voor er inkomsten zijn, worden bekostigd. Deze financiële partners kunnen banken zijn maar ook institutionele beleggers.



De financiers krijgen daardoor een eigen belang in het welslagen van het project en worden zodgezegd bondgenoot van de overheid. Zij gaan zich immers zekerheden verschaffen die naadloos aansluiten bij het inkomsten genererende vermogen van het project. Langs deze weg stellen banken ook veilig dat hun geld daadwerkelijk wordt terug betaald. Banken spelen hierdoor een belangrijke rol bij het scheppen van vorm en inhoud van het contract gedurende het biedingproces. Op die manier zorgen de zekerheden, die zijn ingebouwd in het contract voor discipline binnen de SPC. De F-component kan gezien worden als een middel voor de staat om de SPC te disciplineren.

Deze F-component is eveneens belangrijk omdat de kosten van een private financiering ook meteen een risicobeprijzing inhouden. Als de overheid zelf zou financieren worden er natuurlijk niet dergelijke voordelen op vlak van efficiency en risicoverdeling uit de contracten gehaald. De vraag blijft wel of de F-component even voordelig is voor de overheid als voor de staat.

Concreet vertaalt deze F-component zich in een betalingsmechanisme dat zodanig is ontworpen dat financiële sancties worden gezet op ondermaatse prestaties. Het spreekt voor zich dat financiers de risico's die aan de sancties vasthangen zo goed mogelijk willen kunnen managen. De terugbetaling van de door hun verstrekte lening is daarvan immers afhankelijk. Het betalingsmechanisme is daarom een van de gevoeligste onderdelen van het DBFM(O)-contract. De juiste balans moet gevonden worden tussen de wens van de opdrachtgever om op prikkels te sturen en het belang van de opdrachtnemer om niet disproportioneel gestraft te worden.



#### 4.4 Risico-overdracht en -verdeling

Een belangrijk motief voor de opdrachtgever is dat hij niet langer de risico's tussen de verschillende raakvlakken draagt. Aangezien ontwerp, bouw en onderhoud bij één aannemer zijn ondergebracht zal deze jegens de opdrachtgever voor een gebrek aansprakelijk zijn ongeacht de vraag of het gebrek dan voortvloeit uit het ontwerp, de bouw of het onderhoud. Voor de opdrachtnemer betekent deze risicoverschuiving dat er weloordacht moet worden omgegaan met de risicoverdeling tussen verschillende private partijen in het consortium. Het uitgangspunt bij de verdeling is dat het risico het best wordt gelegd bij de partij die het risico het best kan beheren, en er dus ook het best voor kan zorgen dat het risico zich niet voordoet. Voor een groot aantal risico's zal de uiteindelijke allocatie enkel tot stand komen op basis van overleg.

Omdat risico-overdracht zo een essentieel onderdeel vormt van DBFM-contracten willen partijen ervoor zorgen dat ze verzekerd zijn voor de risico's waarvoor ze verantwoordelijk worden gesteld. Dit is eveneens belangrijk voor de financiers van een project aangezien de verzekering weergeeft in welke mate het vertrouwen wordt gesteld in de beheerbaarheid van het risico.

### 5 Een aantal aanbevelingen...

#### 5.1 Uitdagingen

De uitdagingen voor overheid en markt zijn veelvoudig. De markt moet investeren in kwalitatief personeel. Men moet vooruit denken, denken in termen van kwaliteit en dienstverlening, life cycle costs, efficiëntie. Hiermee samen hangt het belang van kennis en expertise. Zeker in een nieuw concept als dat van DBFM(O) zijn ervaring en kennis sleutels tot succes. Die kennis kan zich vooral baseren op ontwerp en bouw, en de verenigbaarheid daarvan met het onderhoud. Het belang van het ontwerp mag niet onderschat worden, aangezien men hierin sterk kans turen op kwaliteit en duurzaamheid. Kennis over de F-component moet geleverd worden door de banken. Die kennis betekent ook slim, creatief en innovatief leren inspelen op de eisen van de overheid. Ten tweede is het belangrijk strategische keuzes te maken. In welke componenten gaan we ons als bedrijf specialiseren?

Voor welke componenten gaan we samenwerkingsverbanden aan met andere bedrijven? Alleen door een duidelijke richting te kiezen kan men groeien, en het besef moet er zijn dat een nieuwe richting ook een financiële investering vraagt. Een bedreiging hierin is dat men niet weet hoe de integratie van de verschillende kennistakken te integreren in de realiteit.

De overheid heeft ook enkele uitdagingen voor zich. Men moet kennis bijhouden en stimuleren. Men moet ervoor zorgen dat de enkelingen met ervaring hun kennis bundelen. Ten tweede moet men efficiënt leren specificeren. De outputspecificaties moeten functioneel zijn en een goed evenwicht creëren tussen abstract en concreet. De overheid moet voor zichzelf duidelijk leren stellen wat haar doelstellingen zijn en die leren formuleren. Even belangrijk als leren specificeren is zorgen voor een standaardisatie van het aanbestedingsproces. Het proces van aanbesteden duurt momenteel nog veel te lang en voor elk project moet er vanaf nul worden gestart bij het opstellen van een contract. Standaardisatie kan helpen om het proces soepeler en sneller te laten verlopen. Door de nieuwe rol van de overheid moet deze partij ook leren afstand nemen, durven sneller te trechteren tussen partijen, durven te kiezen op een nog abstract niveau. Vaak heeft men nog schrik om een foute keuze te maken en de juridische gevolgen ervan te moeten dragen. Echter, rekken van het aanbestedingsproces komt geen enkele partij ten goede. Dit kan immers een serieuze bedreiging vormen voor de overheid, door te lange procedures zullen de marktpartijen noodgedwongen moeten afhaken.

Wat de twee partijen nodig hebben is vertrouwen en transparantie naar elkaar toe. Men moet leren open zijn, leren durven en leren communiceren. Veel kennis blijft hangen door zwijgzaamheid.

Ook belangrijk voor beiden is te kijken naar en te leren van het buitenland. Dialoog kan hierin centraal staan en uitnodigen tot delen van kennis een stap in de goede richting. Men moet hierin uiteraard kijken naar alle aspecten van het buitenland, en ook leren uit de fouten die al ooit in het buitenland zijn gemaakt. Leren van het buitenland is zeer handig maar moet gebeuren met aandacht voor de lokale situatie. Voorzichtigheid is dus geboden.

Op dit punt in de tijd waar het DBFM(O)-concept redelijk gevorderd is maar nog langzaam op gang komt is de beste aanrader mogelijk feedback. Het is voor beide partijen, markt en overheid, nuttig om na te gaan wat de initiële beweegredenen en doelstellingen waren om te beginnen met DBFM(O)-contracten en te kijken of deze doelstellingen vandaag zijn behaald, of men ten minste op de juiste weg zit om deze doelstellingen in de toekomst te bereiken.

Wat is het effect van deze nieuwe samenwerkingsvorm op de markt, en hoe beïnvloedt deze samenwerking de organisatie van de overheid? Wat ontbreekt er, om DBFM(O) in infrastructuurbouw tot een succes te maken?

## **5.2 Aanbevelingen**

Organisatorisch moet de overheid prioriteiten stellen, hieruit beslissingen nemen en duidelijk zijn hierover naar de markt toe. De markt kan niet efficiënt inspelen op een opdrachtgever

die niet goed weet wat hij wil. De markt kan op haar beurt enerzijds reageren op bestaande ontwikkelingen zoals de integratie van verschillende kennisgebieden. Anderzijds moet ze proactief naar buiten komen. Het kan helpen om scenario's te ontwikkelen en voor zichzelf per scenario een richting vast te leggen. Belangrijk hierin is flexibiliteit en vooruit denken.

Technisch gezien moet de overheid haar aanbestedingsprocedure optimaliseren: leren trechteren, standaardiseren, functioneel specificeren. De markt moet op haar beurt leren efficiënt aanbesteden, haar eigen werkwijze optimaliseren en niet wachten tot de overheid dat voor haar doet, en hiervoor moet ze de juiste kennis binnen halen en hiervoor ook willen investeren.

Financieel moet de overheid beslissen hoe ze de moeilijke F-component aanpakt. Momenteel is het proces te duur, dus er moet een technische verbetering komen. Men moet zich afvragen of DBFM(O) wel de geschikte manier is om innovatie te bevorderen, een meerwaarde te creëren en toch financieel voordeel voor de overheid te bereiken?

De markt moet ervoor zorgen dat ze een aantrekkelijke partner wordt voor de banken en ook in deze F-component een proactieve houding aannemen naar de overheid toe. Als je denkt dat het ook anders kan, waarom dit niet op tafel leggen?

Juridisch moet de overheid leren niet te veel van zich te willen afschuiven en zich niet te protectionistisch te gedragen. Een realistische risicoverdeling moet centraal staan. De markt moet investeren in contractkennis en slimme beslissingen leren nemen in de risicoverdeling binnen het consortium. Bovendien moet de markt zichzelf leren afvragen hoeveel men wil en kan dragen om toch maar die DBFM(O)-projecten binnen te halen?