

## **PROJECTBEHEERSING; WAT VERANDERT ER VOOR DE OPDRACHTGEVER.**

**IR. WILLY BORRE**  
**Commissaris van de Vlaamse regering**

*Bij grote projecten wordt dikwijls gebruik gemaakt van de DBFM formule waarbij de bieder instaat voor het ontwerpen, het bouwen, het geheel of gedeeltelijk financieren en onderhouden van het project gedurende een bepaalde periode.*

*Deze aanbestedingsvorm vergt van de opdrachtgever een andere manier van aanpak, die consequent dient gevolgd in alle stadia van de procedure.*

*Bij het ontwerpen dienen aan de opdrachtnemer bepaalde vrijheden te worden gegund en dit natuurlijk binnen de vastgestelde randvoorwaarden en het programma van eisen. Een goede verdeling van de risico's is een absolute vereiste.*

*Tijdens het bouwen dienen de werken opgevolgd te worden, maar mag niet te pas en te onpas ingegrepen te worden door de opdrachtgever omdat deze anders verantwoordelijkheden naar zich toe haalt*

*Met zaken als strafpunten en lane rental dient omzichtig omgesprongen.*

*De financiering en de verzekering vergen een specifieke aanpak, die gelet op de omstandigheden al dan niet apart dienen aanbesteed te worden.*

*En cas de grands projets, il est souvent fait usage de la formule DBFM par laquelle l'entrepreneur assure la conception, la construction, le financement (en entier ou partiellement) et l'entretien du projet pendant une certaine période.*

*Cette manière d'adjudication exige une autre manière d'approche, qui doit être conséquemment suivi dans toutes les stades de la procédure.*

*Dès le début de la conception on doit donner à l'entrepreneur certaines libertés, ceci évidemment endéans les conditions déterminées et le programme des exigences.*

*Une bonne répartition des risques est une 'conditio sine qua non'.*

*Au cours de la construction les travaux doivent être suivies, mais le client ne peut pas intervenir à tort et à travers, car autrement il attire certaines responsabilités. On doit être très circonspect concernant les pénalisations et 'lane rental'.*

*Le financement et l'assurance exigent une approche spécifique, qui suivant les circonstances doivent être adjudgée séparément ou en bloc.*

Heel dikwijls kiest de aanbestedende overheid voor uitvoering van grote projecten voor de formule van een DBFM formule in plaats van een klassieke vorm van aanbesteding.

Deze formule laat de overheid toe inventiever om te springen met de (alternatieve) financieringsmogelijkheden om zodoende de ESR 95 neutraliteit te bewaren en aldus te beletten dat de schulden van de financieringsleningen moeten geconsolideerd worden met de begroting van de overheid.

Voor de verwezenlijking van de projecten wordt dan meestal een SPV (special purpose vehicle) opgericht, waarin de aanbestedende overheid op één of andere manier zelf betrokken of vertegenwoordigd is.

Voor de keuze van de privé partner wordt meestal gebruik gemaakt van de onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking.

Hierbij dient de opdrachtnemer in te staan voor het ontwerpen (**D**esign), het bouwen (**B**uild), het totaal of gedeeltelijk financieren (**F**inance) en het onderhouden (**M**aintain) gedurende een bepaalde periode van het project.

Soms wordt hier een **O** van **O**perate aan toegevoegd in de gevallen waarin de opdrachtnemer ook moet instaan voor de exploitatie van het gebouwde project.

Deze werkwijze vergt een andere attitude van de opdrachtgever en opdrachtnemer dan bij normale klassieke aanbestedingen.

Hierna gaan we in op de belangrijkste punten voor de opdrachtgever.

Gelet op de complexiteit van de meeste infrastructuurprojecten bevatten de aanbestedingsdocumenten naast de technische voorschriften (het programma van eisen) meestal ook een leidraad, waarin het verloop van de aanbestedingsprocedure beschreven staat.

In deze procedure zijn enkele zaken van kapitaal belang:

- De opdracht moet zo duidelijk mogelijk beschreven en de omvang ervan duidelijk afgebakend zijn.
- De verschillende stappen in het proces moeten duidelijk omschreven zijn en begrensd in tijd (wat een goede inschatting van de opdrachtgever vergt). Lange procedures kosten veel geld zowel aan de kant van de opdrachtgever als voor de inschrijvers.
- Een correcte vergoeding voor het gepresteerde werk door de inschrijvers kan juridische procedures vermijden.
- De concurrentie moet maximaal, dus zo lang mogelijk in de procedure kunnen spelen.
- De opdrachtgever mag niet “verstrikt” geraken in zijn zelf opgestelde regels en voorschriften. De rol van eventuele adviserende organen en instanties dient duidelijk omschreven te worden waarbij de opdrachtgever maximaal zijn eigen beslissingsbevoegdheid dient te vrijwaren.
- Indien andere (overheids)instanties bij het project betrokken zijn, is het van belang dat de nodige overeenkomsten (protocols) maximaal vooraf kunnen afgesloten worden om de

aanbestedingsprocedure (en eventueel het verloop van de werken) zo min mogelijk te verstoren. Op deze manier kunnen de randvoorwaarden ook expliciet in het bestek worden opgenomen.

- Vooraf dient door de opdrachtgever een duidelijke lijst van alle mogelijke risico's op te stellen. Hij doet tevens een verdeling van de risico's (risicoallocatie) , waarbij de risico's worden toegewezen aan de partij, die ze best kan beheersen. Deze lijst dient als basis voor de verdere onderhandelingen met de bidders.

De bidder zal steeds trachten om risico's duur te beprijzen en ze daarna trachten over te hevelen naar de opdrachtgever in het kader van besparingen.

De opdrachtgever kan daarom overwegen om de risico's stuk voor stuk te laten beprijzen zodat hij met volledige kennis van zaken kan oordelen om risico's ofwel bij de bidder te laten ofwel over te nemen.

## 1 Design

Om een project te kunnen realiseren dienen een aantal wettelijke procedures doorlopen te worden, die uiteindelijk aanleiding geven tot het bekomen van de vereiste vergunningen.

Bij een klassieke aanbesteding ontwerpt de opdrachtgever zelf het gehele project tot in de details , zorgt voor het bekomen van alle nodige vergunningen en besteedt dan het project aan zodat de opdrachtnemer het enkel en alleen correct dient uit te voeren.

Bij een DBFM formule is dit niet zo en kent de opdrachtgever bepaalde vrijheden toe aan de opdrachtnemer om het project te ontwerpen. Deze kunnen variëren van zeer ruim tot zeer beperkt. De methode van aanbesteden is meestal onvermijdelijk een onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking.

In extreme gevallen staat de opdrachtgever zelf in voor het concept en het voorontwerp van het project en dient de opdrachtnemer enkel het project te engeneeren. In dit geval spreekt men van een EBFM.

Ten einde het project te kunnen kaderen in de omgeving en ervoor te zorgen dat het vergunbaar is, laat de opdrachtgever dikwijls eerst een zogenaamd **referentieontwerp** opstellen.

Hierdoor kunnen de opdracht, de **randvoorwaarden** en het **programma van eisen** beter gedefinieerd worden.

Belangrijk is te bepalen tot op welk detailniveau dit referentieontwerp dient uitgewerkt te worden. Als dit niveau te hoog ligt, zullen hier hoge ontwerpkosten mee gemoeid zijn, terwijl inschrijvers toch nog steeds hun eigen ontwerp zullen willen maken. Op deze manier draait de opdrachtgever eigenlijk tweemaal op voor de ontwerpkosten.

Bij grote infrastructuurwerken dient meestal nog een milieu effecten rapport (MER) en een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) te worden opgesteld. Hierbij kan het referentieontwerp nuttige diensten bewijzen, waarbij de RUP grenzen en de stedenbouwkundige voorschriften mede bepalend zullen zijn voor de uiteindelijke ontwerpvrijheid.

Hierbij bestaat het gevaar dat hoe gedetailleerder het referentieontwerp is uitgewerkt, het programma van eisen des te omvangrijker zal zijn de verleiding groter om de RUP grenzen en de bijhorende stedenbouwkundige voorschriften zeer restrictief in te (laten) vullen.

Op deze manier wordt de opdrachtnemer zeer beperkt in zijn designmogelijkheden en kunnen innovatieve oplossingen onmogelijk worden gemaakt.

Anderzijds geeft deze werkwijze aan de opdrachtnemer een grotere mate van zekerheid dat zijn ontwerp vergunbaar zal zijn en dient hij zich minder zorgen te maken over een aantal omgevingsfactoren, die hijzelf niet in de hand heeft.

Wat betreft het programma van eisen dient het bestek (de leidraad) eveneens vast te leggen wanneer en in welke mate deze eisen zullen nagekeken worden.

Zo zullen alle eisen bijvoorbeeld in het stadium van voorontwerp nog niet gecontroleerd kunnen of hoeven te worden.

Uit het voorgaande kan alleszins besloten worden dat de opdrachtgever zeer goed moet nadenken over de **vrijheidsfactoren** die hij aan de opdrachtnemer wil toekennen en dient hij de pro's en contra's van de verschillende mogelijkheden goed tegen elkaar af te wegen.

Belangrijk is ook dat de opdrachtgever ook in de voorbereidende fase bijzondere aandacht besteedt aan de **planning**, meer bepaald aan het tijdstip en de duurtijd nodig om alle procedures te doorlopen.

Zo kan een bouwaanvraag slechts ingediend worden nadat het uiteindelijk gekozen ontwerp gekend is en de onderhandelingen met de preferred bidder tot een goed einde zijn gebracht.

Het maken van een ontwerp voor een groot infrastructuurproject is een meestal een kostelijk en gefaseerd proces.

Het is dan ook raadzaam om tijdens bepaalde fases het ontwerp te bevriezen en een akkoord te hebben tussen opdrachtgever en –nemer over de stand van zaken op dat ogenblik. Uiteindelijk kan dit leiden tot een zogenaamde “design sign off” waarbij de opdrachtgever zijn akkoord geeft met het technisch ontwerp van de bieding.

Dit geeft het voordeel dat men dan een veel stevigere basis de onderhandelingen over de financiering en de verzekering van het project kan aanvatten.

Een uiteindelijk akkoord, dat zal leiden tot contractsluiting, zal er immers pas zijn nadat er een akkoord is over de drie peilers: techniek, financiering en verzekering.

Contractsluiting is slechts wenselijk na het bekomen van de **bouwvergunning** en aanpassing van het ontwerp aan de eventuele wijzigingen, volgend uit de voorwaarden opgelegd in de vergunning. Bij het opstellen van het bijzonder bestek is het ook belangrijk te definiëren tot op welk niveau het ontwerp dient uitgewerkt te zijn op het moment dat tot contractsluiting wordt over gegaan.

Het is immers gebruikelijk dat bepaalde uitvoeringsplannen slechts worden opgesteld na de gunning en tijdens de uitvoering der werken.

De bouwvergunning zal reeds veel vastleggen, maar bepaalde details qua (architecturale) afwerking zullen tijdens de uitvoering bepaald worden.

Hoe meer details voor contractsluiting gevraagd worden, hoe meer de opdrachtnemer reeds voor contractsluiting zal moeten overgaan tot acceptatie van plans en begeleidende (reken)nota's.

Deze acceptatie dient goed omschreven te worden zodat hieruit geen rechten kunnen geput worden uit hoofde van de opdrachtnemer zolang het definitief contract niet afgesloten is..

Het is voor de opdrachtgever belangrijk dat bepaalde zaken reeds uitgeklaard worden voor contractsluiting en niet erna, dwz tijdens de uitvoering der werken.

Hoe meer uitvoeringsdetails (plans, rekennota's, enz) bekend zijn voor uitvoering, des te kleiner de risico's en de mogelijkheid tot discussies en moeilijkheden tijdens der werken.

Het uitwerken van het ontwerp tot op uitvoeringsniveau vereist echter middelen en kost dus geld.

Het is dus best hiervoor ook reeds de nodige afspraken te voorzien in de aanbestedingsdocumenten en hiervoor eventueel voorcontracten af te sluiten.

## **2 Build**

Ook tijdens de uitvoeringsfase ligt de taak van de opdrachtgever helemaal anders dan bij een klassieke aanbesteding.

De opdrachtgever leidt de werken niet, maar volgt ze op en grijpt slechts in als het absoluut noodzakelijk is.

Er is dus geen feitelijke leidende ambtenaar of leidende ingenieur, wel een projectleider.

Er zijn ook geen werfcontroleurs of –toezichters, wel waarnemers, die de werf opvolgen en onregelmatigheden of fouten in uitvoering kunnen melden aan de projectleider. De competenties van deze waarnemers dient dus enigszins anders te zijn dan deze van de courante werfcontroleurs. Alleszins dient door de opdrachtgever voldoende aandacht besteed om het personeel voldoende in te lichten en voor te bereiden op deze gewijzigde instelling van opvolging.

De aannemer dient zelf in te staan voor zijn eigen kwaliteitsbewaking en -controle.

De opdrachtgever dient akkoord te gaan met de voorgestelde methodiek en kan audits uitvoeren op het kwaliteitssysteem van de aannemer.

Wanneer de opdrachtgever ingrijpt op de werf, dient hij goed te beseffen dat hij hiermee meestal een aantal verantwoordelijkheden naar zich toe haalt. Soms zal dit echter noodzakelijk zijn ingevolge interne of externe factoren. De opdrachtgever dient zich alleszins te realiseren dat dit ingrijpende gevolgen kan hebben op diverse gebieden.

Anderzijds zullen ook de financiers en de verzekeraars van het project de uitvoering ervan willen opvolgen. Om geen dubbel werk te verrichten en dubbele kosten te besparen, kunnen alle belanghebbende partijen dus best samenwerken en de opvolging der werken samen organiseren.

In de aanbestedingsdocumenten kunnen een aantal elementen worden opgenomen, die ervoor moeten zorgen dat de opdrachtnemer goed werk levert of anderszijds slecht werk bestraft. Meestal wordt een procedure voorzien met strafpunten en bijhorende boetes wanneer inbreuken worden vastgesteld.

Het toekennen van strafpunten wordt meestal voorafgegaan door het geven van één of meerdere waarschuwingen.

Toch dient voorzichtig omgegaan met deze manier van handelen; de bieder zal immers mogelijke boetes proberen te verrekenen in zijn biedingsprijs.

Een goed systeem om aanslepende juridische procedures bij geschillen te vermijden is het voorzien van een arbitrageprocedure door het gezamenlijk aanstellen door opdrachtgever – en nemer van een college van experts. Beide partijen komen dan overeen zich neer te leggen bij de uitspraak van dit college.

Dit zou ervoor moeten zorgen dat eventuele geschillen slechts in uitzonderlijke en extreme gevallen aanleiding geven tot juridische procedures, die de werken kunnen vertragen of volledig stil leggen.

### **3 Finance**

De financiering van belangrijke infrastructuurwerken gebeurt meestal door beroep te doen op de financiële markten via obligatieleningen of zuivere bankleningen.

De overheid betracht meestal om deze financieringen ESR neutraal op te zetten, dit wil zeggen dat de leningen niet op de boeken van de overheid ingeschreven worden en de schulden niet geconsolideerd worden met deze van de overheid.

Meestal gebeurt dit via de formule van het oprichten van een SPV (Special Purpose Vehicle), waarin de overheid participeert en een privépartner zoekt die de werken (geheel of gedeeltelijk) financiert en uitvoert.

De SPV financiert dan de werken via een deel eigen vermogen en een deel vreemd vermogen, geleend op de financiële markt.

De ervaring leert dat de financiële markten hun eigen wetmatigheden hebben, die niet steeds geheel compatibel zijn met de bepalingen van de wetgeving overheidsopdrachten.

Het recente verleden heeft aangetoond dat deze markten heel volatiel kunnen zijn, waardoor banken geen onvoorwaardelijke offertes kunnen doen aan de inschrijvers en bovendien steeds kortere gestanddoeningstermijnen van hun offertes hanteren.

Menige aanbestedingsprocedure is hierdoor reeds geheel of gedeeltelijk dien herbegonnen te worden met het nodige tijdverlies tot gevolg.

Gelet op de complexiteit van de meeste financieringsdossiers is het meer dan wenselijk dat de opdrachtgever zich hierin reeds van bij de fase van de opmaak van het bestek laat bijstaan door juridische en financiële experts.

Bij DBFM formules wordt niet gewerkt met maandelijks vorderingsstaten en betalingen.

Soms dienen de werken geheel geprefinancierd te worden door de opdrachtnemer en wordt hij geheel of gedeeltelijk betaald bij de voorlopige oplevering der werken. Soms wordt hij geheel of gedeeltelijk betaald bij de voltooiing van afgewerkte onderdelen van het project, de zogenaamde mijlpaalvergoedingen.

In beide gevallen dienen de uitgevoerde werken geaccepteerd te worden vooraleer ze voor betaling in aanmerking komen.

Tijdens de werken zal dus wel voortdurend moeten nagekeken worden of de werken en producten voldoen aan het programma van eisen en de randvoorwaarden.

Opdrachtgever en financier hebben hierbij dus gelijklopende belangen. Meestal zullen zij dan ook de handen in elkaar slaan om de technische opvolging van de werken te verzekeren.

Speciale aandacht dient ook gegeven aan het verzekeringsaspect van grote infrastructuurwerken. Vooraf dient in ieder geval een duidelijke risico allocatie te gebeuren.

De opdrachtgever dient te bepalen welk soort verzekering hij in het bestek zal voorschrijven:

- ofwel schrijft hij de verplichting in dat de opdrachtnemer zich moet verzekeren tegen bepaalde risico's en tot op welke graad (franchises, maximum bedragen e.d.), men spreekt dan van een CCIP (Contractor Controlled Insurance program);

- ofwel sluit hijzelf een verzekeringspolis af voor de eigen risico's en de risico's van de opdrachtnemer (OCIP: Owner Controlled Insurance Program).

Deze laatste formule biedt de opdrachtgever een grotere zekerheid over het beheer en de controle van de verzekeringen, vermijdt overlappingsen, maar kadert eigenlijk niet geheel in de filosofie van een DBFM formule, waarin de opdrachtnemer autonoom instaat voor het Build gedeelte, wat dus eigenlijk ook de bijhorende (verzekerings)risico's inhoudt.

Vermits de verzekeraar ook alle belang heeft bij een goede en correcte uitvoering der werken, zal hij zich tevens meestal inschrijven en participeren bij de controle en opvolging van de werken.

#### **4 Maintain**

Gedurende de onderhoudsperiode dient een monitoringssysteem door de opdrachtgever op punt gesteld om te controleren of het gerealiseerde project gedurende de onderhoudsperiode blijft voldoen aan de kritische prestatie-eisen, dwz de minimale eisen, die de veiligheid en de goede werking van het project waarborgen.

Meestal zullen periodiek beschikbaarheidsvergoedingen aan de aannemer dienen betaald te worden, die ook de onderhoudskosten bevatten.

Hierbij dient nagegaan te worden of de werken altijd voldoen aan het programma van eisen . Bij wegeninfrastructuur denken we dan aan vlakheid, stroefheid e.d.

Bij het beoordelen van de biedingen dient de opdrachtgever goed na te gaan of de bieder geen kosten doorschuift van de bouwkosten naar het onderdeel onderhoudskosten. De prikkels in het bestek dienen steeds van die aard te zijn dat een maximum aan duurzaamheid bekomen wordt.

Dikwijls wordt in deze periode gebruik gemaakt van het systeem van "**Lane Rental**".

Hierbij betaalt de aannemer om gedeelten van de infrastructuur te "huren" en buiten gebruik te stellen om bepaalde onderhoudswerkzaamheden uit te voeren. Deze "huur" wordt dan afgetrokken van de te betalen beschikbaarheidsvergoedingen.

Net zoals bij het systeem van de strafpunten, moet men zeer voorzichtig en doelbewust met deze tool omspringen. Lane rental kan geen doel op zich zijn, maar moet de opdrachtnemer prikkelen om het ontwerp (design) zodanig te doen dat een minimum aan onderhoud nodig is.

Verder dient de lane rental zodanig gediversifieerd te worden dat het onderhoud gebeurt in de daluren met een minimale hinder voor de infrastructuurgebruikers tot gevolg.

## **5 Besluit:**

Zowel bij de ontwerp-, de aanbestedings-, de uitvoerings- en de onderhoudsfase dient de opdrachtgever zich bewust van zijn specifieke taak in een DBFM formule.

Steeds zal een evenwicht dienen gezocht tussen het definiëren en bereiken van een bepaald resultaat en de vrijheden, die hij de opdrachtnemer gunt om deze resultaten te bereiken.

Eens men de formule van DBFM gekozen heeft, is het belangrijk deze formule zuiver te houden van het begin van de aanbestedingsprocedure tot en met de eindoplevering der werken.

Gedurende de ganse procedure moet men waken over het maatschappelijk draagvlak voor het project. Het voortraject inclusief alle voorbereidende en noodzakelijk te doorlopen procedures dienen zeer nauwgezet opgevolgd te worden zodat de eigenlijke aanbestedingsprocedure zo kort mogelijk kan gehouden worden; dit is in het belang van zowel opdrachtgever als –nemer.