

Vlaamse overheid



# Procesdraaiboek. Houvast voor het opzetten van een DBFM

Met bijbehorend geactualiseerd instrumentarium voor  
meerwaardetoetsing en meerwaardebewaking



## Status

opmerkingen ter verbetering van dit document zijn welkom bij [pps@vlaanderen.be](mailto:pps@vlaanderen.be)

N°	Versie	Datum	Auteur	Wijzigingen
1	1	23/06/11	KC PPS	Eerste werkversie
2	2	20/11/11	KC PPS	Tweede werkversie. Laatste deel kan slechts gefinaliseerd worden na afronding werkzaamheden task force versnelling investeringsprojecten. *
3	2bis	20/01/12		Ingekorte versie
4	3	24/04/13		Vervollediging met pre-advies





# Inhoudsopgave

---

## Inhoud

1	Korte situering van PPS .....	8
1.1	Begrip PPS .....	8
1.2	Meerwaarde als finaliteit van een publiek-private samenwerking .....	8
1.3	Verschijningsvormen .....	9
2	Algemeen PPS-proces bij DBFM-projecten .....	11
2.1	Situering van het proces .....	11
2.2	Fase 1: Identificatie van een overheidsinitiatief met PPS-gehalte .....	14
2.2.1	Projectidee .....	15
2.2.2	PPS-gehalte & scenario .....	15
2.2.3	Pre-advies Kenniscentrum PPS en pre-meerwaardescan .....	18
2.2.4	Projectdefinitie met DBFM-specifieke elementen .....	19
2.2.5	Pre-business case .....	20
2.2.6	Eventuele marktverkenning .....	21
2.2.7	Formele meerwaardetoetsing .....	23
2.3	Fase 2: (Verdere) Publieke structurering & invulling .....	26
2.3.1	Organisatie .....	27
2.3.2	Publiek-publieke afstemming .....	28
2.3.3	Risico-analyse en risicobeheerstrategie .....	30
2.3.4	Eventuele marktverkenning .....	30
2.3.5	Business case opmaken .....	30
2.3.6	Eventuele marktverkenning .....	31
2.3.7	Aanbestedingsstrategie opmaken .....	31
2.3.8	Vorbereiding van contractdocumentatie .....	32
2.4	Fase 3: Aanbestedingsfase .....	34
2.4.1	Biedingproces .....	34
2.4.2	PPS contract en financial close .....	35
2.5	Fase 4: Uitvoering & management van PPS .....	36
2.5.1	Contractmanagement .....	36
2.5.2	Evaluatie .....	38



3 De inpassing van DBFM-projecten in Vlaamse projectprocessen\* .....40



## Afkortingen en definities

---

BAFO	De beste en finale offerte van een bidder.
Beschikbaarheidsvergoeding	Vergoeding betaald door de opdrachtgever aan de opdrachtnemer indien deze laatste een bepaald object (gebouw, infrastructuur) in goede staat ter beschikking van de opdrachtgever gesteld heeft. De beschikbaarheidsvergoeding wordt op periodieke basis betaald (meestal per maand, per jaar of per kwartaal).
Financial Close	Het moment waarop de financieringsovereenkomsten ondertekend worden.
Mijlpaalvergoeding	Dit zijn vergoedingen die betaald worden bij het bereiken van een bepaalde mijlpaal in de uitvoering van het DBFM-contract. Een vaak gehanteerde mijlpaal is de (voorlopige) oplevering van gebouwen of infrastructuur die in het kader van het DBFM-project gebouwd moeten worden.
Performantiebestek	Het document waarin de diensten gespecificeerd worden die de opdrachtnemer moet leveren, en de minimale kwaliteitseisen waaraan deze diensten moeten voldoen.
Risico	Risico's zijn omstandigheden die kunnen leiden tot een kostenverhoging of vertraging van het project, maar waarvan het voorkomen en de gevolgen op het moment van de ondertekening van het DBFM-overeenkomst nog niet met zekerheid gekend zijn.
Risicomatrix	In een risicomatrix worden de risico's van het project opgelijst. Voor elk risico wordt aangeduid welke contractpartij (opdrachtgever, opdrachtnemer of gedeeld) het risico op zich moet nemen. Eventueel worden in de matrix ook al maatregelen voorgesteld op de risico's te vermijden of hun negatieve effecten te milderen
Voorkeurbieder	De bidder die na een BAFO wordt uitgenodigd voor finale onderhandelingen, dit wil zeggen de besprekingen met het oog op de gunning van de opdracht en het sluiten van een DBFM-Overeenkomst.



## Inleiding

---

Het Kenniscentrum PPS, heeft dit draaiboek opgesteld met als doel een overzicht te geven van het proces van de realisatie van een DBFM-project, voor de Vlaamse overheid, en bij uitbreiding de lokale overheden. Toetsing van meerwaarde en bewaking van deze meerwaarde zijn kernpunten in dit procesdraaiboek.

Het procesdraaiboek legt de nadruk op een duidelijk kader en biedt houvast voor de Vlaamse overheidsdiensten en de lokale overheden bij de ontwikkeling van DBFM-projecten tijdens de eerste fasen van een PPS-projectproces. De eerste drie fasen vallen zo goed als samen met de 3 stappen van de 3-trapsraket van het vernieuwde Vlaamse projectproces.

Het is niet de bedoeling van dit procesdraaiboek om een volledig projectontwikkelingsproces binnen de Vlaamse Overheid toe te lichten, maar wel aan te geven, als het effectief gaat over een project met PPS-potentieel (in het bijzonder DBFM-potentieel), hoe men een klassiek projectontwikkelingsproces dient aan te vullen of wijzigen in het kader van het PPS-karakter.

Het draaiboek geeft weer welke stappen de aanbestedende overheidsdiensten dient te doorlopen, welke instrumenten deze hiervoor kan inzetten en wat de output hiervan zal zijn. Tevens wordt aangegeven welke partijen welke stappen dienen uit te voeren, en welke rol het Kenniscentrum PPS speelt, en voornamelijk op welke momenten welke stappen dienen ondernomen te worden.

De meerwaarde krijgt een centrale plaats binnen dit procesdraaiboek. Op die manier wordt uitvoering gegeven aan verschillende beleidsdocumenten. Het Vlaams Regeerakkoord 2009 – 2014 stelt bijvoorbeeld uitdrukkelijk dat *“publiek-private samenwerking (slechts kan) waar dat een meerwaarde oplevert”*.

Het is ook de meerwaarde die het project opwaardeert van een klassieke aanbesteding naar een publiek-private samenwerking. Doorheen het projectproces komt de meerwaarde op 2 manieren uitgebreid aan bod en dit via de meerwaardetoetsing en via de meerwaardebewaking.

Hierna geven we allereerst een korte inleiding over PPS projecten. Vervolgens geven we de verschillende fasen aan van het DBFM-proces met de bijhorende instrumenten. Dit proces komt overeen met hoe de processen van DBFM-projecten in de internationale literatuur worden beschreven.

Tenslotte vertalen we het voorgaande proces en zijn instrumenten naar het vernieuwd Vlaams planningsproces voor complexe projecten. Dit planningsproces zal dit jaar nog worden aangepast en kan effecten hebben op de inzet van bepaalde instrumenten voor DBFM-projecten.



# 1 Korte situering van PPS

## 1.1 Begrip PPS

Deze nota definieert publiek-private samenwerking (PPS), conform het Vlaamse decreet van 18.07.2003 als:

*“Publiek-private samenwerking (PPS) is een samenwerkingsverband waarin de publieke en de private sector gezamenlijk een project realiseren om meerwaarde voor beide partijen te genereren.”*

Met de hier bedoelde samenwerking beoogt men tot een beter project te komen, uitgedrukt in termen van een betere prijs-kwaliteitverhouding (t.a.v. traditionele contractering en aanbesteding), bekeken over de ganse levenscyclus heen; de finaliteit is dus meerwaarde voor beide. Aan publieke kant vertaalt die meerwaarde zich in de betere, snellere en/of goedkopere realisatie van haar primaire publieke belangen als daar zijn: (1) de creatie van zo hoog mogelijk maatschappelijk nut (dankzij het project) en (2) de realisatie van de individuele (financiële) doelstellingen van de aanbestedende overheid.

## 1.2 Meerwaarde als finaliteit van een publiek-private samenwerking

Meerwaardecreatie staat centraal in de definitie van publiek-private samenwerking. Het is de meerwaardecreatie, en de gelijkschakeling van publieke en private belangen, die een publiek-private samenwerking onderscheidt van alternatieve financiering; beide begrippen vallen dus niet samen! Alternatieve financiering gaat over het vinden van een oplossing voor de beperkte budgettaire ruimte om maatschappelijk prioritair geachte projecten te realiseren. Een PPS streeft uitdrukkelijk een maximale maatschappelijke waarde bij een marktconform rendement voor de private sector na.

Er bestaan twee vormen van meerwaarden:

1. **financiële meerwaarde:** houdt lagere reële kosten in (inclusief risicoreductie) en/of hogere opbrengsten (inclusief risicoreductie) over de levenscyclus beschouwd in vergelijking met een andere, meer klassieke vorm van contracteren en aanbesteden van een overheidsproject
2. **niet-financiële meerwaarde:** houdt externe socio-economische niet-financiële voordelen in voor gebruikers of de ruimere samenleving. We onderscheiden verschillende vormen van niet-financiële meerwaarden, namelijk de versnelde oplevering, de verbeterde oplevering en de ruimere sociale impact (macro-economisch en voordelen voor publieke sector).





Om meerwaarde te creëren binnen een PPS-context, zijn er verschillende hefboomen of zogenaamde 'waardendrijvers' te onderkennen die hieraan kunnen bijdragen:

- **integraliteit / scope-optimalisatie**
  - *ketenintegratie* (het samenbrengen tot een geïntegreerd contract van afzonderlijke projectonderdelen zoals bijvoorbeeld ontwerp, bouw en onderhoud)
  - *bundeling* van gelijkaardige projectonderdelen (het creëren van schaalvoordelen door niet één maar meerdere gelijkaardige projecten in één pakket aan te besteden)
  - *functionele integratie* (het samenbrengen vanaf de voorbereidingsfase van bijvoorbeeld infrastructuurontwikkeling en gebiedsontwikkeling wanneer die een wederzijdse afhankelijkheid kennen)
  - *andere vormen van integratie* zoals het aanhaken op andere beleidsthema's en –initiatieven die dan weer de deur zouden kunnen openen voor aanvullende bronnen van bekostiging en financiering.
- **heldere en betere risico-allocatie** in combinatie met de keuze van de juiste contracterings- en samenwerkingsvorm met de private partner (risicoverdeling versus risicodeling)
- ruimte laten aan de **markt(werking)** door outputgericht werken van de overheid en vroegtijdige betrokkenheid van de markt (bijvoorbeeld al tijdens de Initiatiefase naar aanleiding van een Marktraadpleging door openbare besturen) eventueel binnen de context van een duidelijk afgelijnd beleidskader (zoals 'maatschappelijk verantwoord ondernemen')
- **professioneel opdrachtgeverschap** (bij opdrachtgever – opdrachtnemer relatie)
- **professioneel partnerschap** (bij een meer horizontale samenwerkingsvorm)

### 1.3 Verschijningsvormen

Er zijn verschillende vormen van PPS. Vaak maakt men het onderscheid tussen contractuele en participatieve PPS. In het eerste geval opteert men dan voor een contractuele vorm van PPS, aangezien er nog steeds een belangrijke verticaal georiënteerd samenwerkingsverband is met een opdrachtgevers – opdrachtnemersrelatie. In het andere geval kiest men veelal voor een meer horizontaal georiënteerd samenwerkingsverband in de vorm van een **participatieve, institutionele PPS** waarbij zowel publieke als private partners samen een gezamenlijke, Speciale ProjectVennootschap (SPV) oprichten. Ook combinaties van beide vormen zijn mogelijk.

Er is in de praktijk alleszins een veelheid aan mogelijke **PPS-contracteringsvormen**. De contracteringsvormen die het meest voorkomen zijn:

- traditionele contractvorm op basis van prestatiebestek (contract met beperkt PPS gehalte)
- geïntegreerde contractvorm: design & build (finance) (DB(F)) (contract met hoger PPS gehalte)
- geïntegreerde contractvorm: design, build & maintain (DBM)



- geïntegreerde contractvorm: design, build, finance & maintain (operate)(DBFM(O))

In dit procesdraaiboek wordt specifiek gekozen om enkel het DBFM-proces te beschrijven.

Een DBFM-contract heeft betrekking op het ontwerp (Design), de bouw (Build), de financiering (Finance), het onderhoud (Maintain) en desgevallend de exploitatie (Operate) van een bepaald type infrastructuur (publiek vastgoed, wegen, edm). Zowel het ontwerp, de bouw, de financiering als het onderhoud (en de exploitatie) worden daarom aan dezelfde partij toevertrouwd. Voor deze dienstverlening betaalt het opdrachtgevend bestuur een beschikbaarheidsvergoeding aan de contractant.

Het voordeel van een dergelijk contract is gelegen in het feit dat de zogenaamde ‘levenscyclusbenadering’ kan worden gehanteerd: door het ontwerp, de financiering, de bouw en het onderhoud toe te vertrouwen aan eenzelfde partij die voor het geheel een zo voordelig mogelijke offerte moet doen, zal er automatisch rekening worden gehouden met de kosten van het project over de volledige contractduur en daarom niet enkel met de bouwkost. Zo kan bijvoorbeeld een voorstel worden uitgewerkt met een duurdere bouwkost, dat toch nog het meest voordelig is omdat de onderhoudskosten, bekeken over de ganse levenscyclus van het project, lager zijn.

**Tabel 1: Betrokkenheid partijen bij DBFM(O)-contract**

Projectfase	Overheid	Studiebureaus	Aannemers	Financiers
Voorstudie	V	A		
Studie	V	A		
Ontwerp		A	V	
Uitvoering			V	
Onderhoud			V	
Beheer			V	
Financiering				V

Bron:

V: primair verantwoordelijke partij

A: adviseur van primair verantwoordelijke partij

: geïntegreerde fasen



## 2 Algemeen PPS–proces bij DBFM–projecten

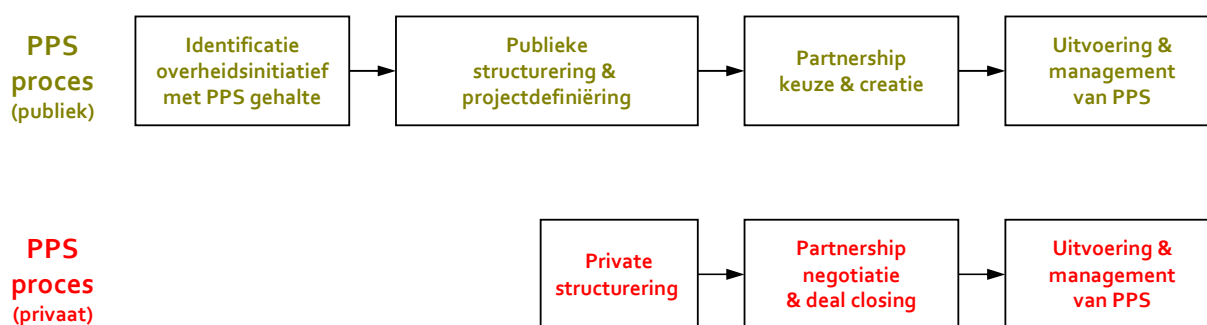
### 2.1 Situering van het proces

Het proces van een samenwerking, in het bijzonder van een privaat-publieke samenwerking, heeft een zeer bepalende invloed op de kansrijkheid van het te ontwikkelen project. Met het oog op de financiële consequenties, de technische resultaten, de risico's van de langdurige samenwerking verliest men soms de aandacht voor het samenwerkingsproces tussen de twee verschillende partijen-partners met een nochtans andere, eigen, cultuur. Het proces brengt de context, de inhoud, die verschillende actoren en middelen met elkaar in samenhang. Bij zulke samenwerking zijn een heldere taakverdeling en procesafspraken dan ook van groot belang. Procesdocumenten kunnen deze samenwerking bijvoorbeeld stroomlijnen, zodat voor alle deelnemers duidelijk is hoe zij betrokken zijn, wat zij van elkaar kunnen verwachten en binnen welke planning welke inspanning wordt verwacht.

Door het opzetten van een duidelijke procesarchitectuur, dwingt men een project in opbouw in het keurslijf van één van deze fasen. Deze oefening doet altijd wel enigszins afbreuk aan het organische element van een proces, maar is toch noodzakelijk.

Bij het Vlaams Kenniscentrum PPS wordt het PPS-proces standaard in 4 afzonderlijke stappen of fasen gehanteerd.

- Fase 1 Identificatie van een overheidsinitiatief met PPS-gehalte
- Fase 2 Publieke structurering en projectdefiniëring
- Fase 3 Aanbestedingsfase
- Fase 4 Uitvoering & management van PPS



Hoewel deze fasen vooral direct van toepassing zijn voor objectgebonden PPS, is het tevens bruikbaar voor PPS-projecten van gebiedsontwikkeling en stadsvernieuwing. Deze fasen en



deze vorm van proces is in de internationale literatuur terug te vinden en is dus wijdverspreid<sup>1</sup>.

1. De eerste fase van het PPS-proces, de initiatiefase, heeft tot doel een concreet project en een formule voor de realisatie van dit project, door middel van een publiek-private samenwerking, te bepalen. Pas als voldoende informatie beschikbaar is over de inhoud van het project en van de beoogde doelstellingen ervan, kan een mogelijk PPS-scenario uitgewerkt worden. Dit scenario zal ongetwijfeld sterk afhankelijk zijn van de projectinhoud, de ambities en de ervaringen van de opdrachtgever.
2. De tweede fase in het publieke PPS-proces, de structureringsfase, komt neer op het - binnen en tussen alle te betrekken publieke partijen - verder bediscussiëren, structureren, definiëren en afstemmen van het project wanneer men het zou willen realiseren door publiek-private samenwerking. Deze fase wordt ook wel eens de 'publiek-publieke afstemmingsfase' genoemd.
3. De derde fase in het publieke PPS-proces, de selectiefase, komt neer op het doorlopen van het aanbestedingsproces dat de publieke sector voor het project heeft gekozen om te komen tot de keuze van één of meer geschikte private PPS-partners met het oog op het feitelijk creëren van een contractuele of een participatieve PPS.
4. De vierde fase in het publieke PPS-proces, de uitvoeringsfase, komt neer op het daadwerkelijk in de praktijk omzetten en managen van de gekozen vorm van publiek-private samenwerking (contractueel of participatief) in combinatie met de feitelijke projectrealisatie en –exploitatie.

Bij een PPS-project is het aangewezen het geijkte proces stapsgewijs te doorlopen, met inbegrip van de uitvoering van de bijhorende instrumenten (bv. projectdefinitie, meerwaardescan, marktverkenning, business case edm.). Standaardisatie van processen en instrumenten kan immers vorm geven aan meer zekerheid en daling van de kosten. Het verhoogt ook de kansen tot succes.

Hierna wordt het proces en de 4 fasen kort besproken, (de initiatiefase, de voorbereidingsfase, de aanbestedingsfase en de projectimplementatie) en wordt geschetst hoe en wanneer de ontwikkelde PPS-faciliterende instrumenten kunnen worden ingezet

---

<sup>1</sup> We verwijzen hier ook graag naar een publicatie van het European PPP Expertise Centre (EPEC) i.s.m. de Europese Investeringsbank (EIB), de Europese Commissie en zijn lidstaten, kandidaat-lidstaten en andere staten, namelijk A Guide to Guidance, sourcebook for PPP's. Met dit draaiboek wenst EPEC het beste van alle PPS-draaiboeken wereldwijd en geselecteerde literatuur samen te vatten in één geïntegreerd draaiboek. Het boek is in eerste instantie ontworpen om overheidspartijen, die verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling en implementatie van PPS projecten, te begeleiden en hen de sleutelbegrippen en procedures van PPS-aanbestedingen eigen te maken en te leren begrijpen. Het Kenniscentrum PPS, intensief betrokken in de werking van EPEC, heeft de resultaten waar mogelijk geïntegreerd als onderdeel van het Vlaams PPS-procesdraaiboek, als kader, als bron van verdere informatie. We verwijzen dan ook graag naar het originele (Engelstalige) document (<http://www.eib.org/epec/attachments/guide-to-guidance.pdf>).



**Figuur 1: PPS-projectcyclus en structuur van het draaiboek**

Fases	Stappen	Instrumenten
<b>1. Projectidentificatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- projectidee</li> <li>- PPS-gehalte</li>   <li>- pre-advies</li> <li>- projectdefinitie</li> <li>- pre-business case</li> <li>- marktverkenning</li> <li>- meerwaardetoetsing</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- template projectidee *</li> <li>- workshop</li> <li>projectidee/projectboom</li> <li>- pre-advies (pre-meerwaardescan)</li> <li>- leidraad projectdefinitie</li> <li>- pre-business case</li> <li>- publicatie marktraadpleging</li> <li>- meerwaardescan</li> <li>- projectbegeleidingsfiche</li> </ul>
<b>2. Structurering</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- organisatie</li> <li>- publiek-publieke afstemming</li>   <li>- risico-analyse en risicobeheersing</li> <li>- marktverkenning</li> <li>- business case</li> <li>- aanbestedingsstrategie</li>   <li>- voorbereiding</li> <li>contractdocumentatie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- advies</li> <li>- template</li> <li>samenwerkingsintentieverklaring</li> <li>- template risicobeheersstrategie*</li> <li>- publicatie marktraadpleging</li> <li>- business case model</li> <li>- template aanbestedingsstrategie *</li> <li>- brochure en model</li> <li>outputspecificaties,</li> <li>modelcontracten</li> </ul>
<b>3. Aanbesteding</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- biedingsproces</li> <li>- PPS contract en Financial close</li> </ul>	
<b>4. Uitvoering &amp; management</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- contractmanagement</li> <li>- evaluatie</li> </ul>	



## 2.2 Fase 1: Identificatie van een overheidsinitiatief met PPS-gehalte

De initiatiefase is de eerste grote te onderscheiden fase van een ontwikkelingsproces. Voor elk project, PPS of niet, zal dienen afgetoetst te worden of er PPS-potentieel is. Indien dit effectief zo is, zullen tal van extra instrumenten en/of stappen dienen toegevoegd te worden aan deze klassieke initiatiefase om het succes van een geslaagd PPS-project te verhogen. In de initiatiefase van een project kunnen een aantal instrumenten en/of stappen onderscheiden worden, zijnde de projectselectie/PPS-gehalte, projectdefinitie, pre-business case, de marktverkenning en de meerwaardetoetsing.

Centraal staat echter ook in deze fase steeds de meerwaarde (en de kansrijkheid) die zich op verschillende wijzen manifesteert. Hoewel dit in alle landen anders wordt getoetst, kan men toch een aantal gelijklopende thema's terugvinden, namelijk:

1. Is het project betaalbaar?
2. Wat zijn de risico's?
3. Welk zijn de financieringsbronnen?
4. Is er meerwaarde te verwachten?
5. Is het project ESR-neutraal?

Deze thema's worden voornamelijk doorheen de initiatiefase getoetst en worden in de komende paragrafen beschreven.

Hoewel elk project ontstaat als een idee, en verder ontkiemt tot een heus project, wordt niet elk projectidee op hetzelfde moment kenbaar gemaakt, noch bij het Kenniscentrum PPS noch bij andere betrokkenen. Idealiter wordt niettemin een projectidee, waar er een vermoeden is van PPS-mogelijkheid, zo snel mogelijk voorgesteld aan het Kenniscentrum PPS. Op deze manier kan het Kenniscentrum PPS zijn expertise zo snel mogelijk inbrengen. Soms nopen de omstandigheden zich ertoe dat het projectidee pas tijdens de ontwikkeling van de projectdefinitie bij het Kenniscentrum PPS terecht komt. Om in overeenstemming te zijn met het PPS-decreet dient het project in ieder geval ten allerlaatste bij het Kenniscentrum PPS terecht te komen als de keuze van PPS finaal wordt en dus de projectdefinitie gefinaliseerd wordt.

De initiatiefase kan niet uitgevoerd worden zonder een team dat zich engageert. Op dit moment wordt er dan ook reeds een soort van agenderingsteam opgesteld. Het agenderingsteam bestaat uit een mix van inhoudelijke deskundigen en procesmatige experts. Deze groep kan beschouwd worden als een informeel netwerk. Deelnemers beschikken over specifieke competenties inzake procesmatig werken of hebben de nodige gebieds- en projectkennis. De mix van beide competenties proces en inhoud is essentieel om voldoende breed na te denken over de vervolgstappen. In deze fase is niet altijd onmiddellijk geweten wie de projectleider zal zijn. Vandaar dat het mogelijk is dat de projectleider niet deel uitmaakt van het agenderingsteam.



### 2.2.1 Projectidee

#### *Processtap:*

De uitwerking van een idee in een concreet projectidee maakt deel uit van elke vorm van projectontwikkeling, of het nu gaat over een infrastructuurproject of een gebiedsontwikkeling, grote of beperkte investering, publiek-private samenwerking of klassieke aanbesteding. Wel dient tijdens de concretisering van het projectidee expliciet aandacht worden besteed naar de eventuele mogelijkheid van publiek-private samenwerking. Vooraleer men nadenkt over PPS moet men echter achterhalen of het gaat om een goed project an sich.

#### *Instrument:*

Het projectidee leeft vaak al een tijdje zonder dat dit effectief kort uitgeschreven wordt. Echter is het Kenniscentrum ervan overtuigd dat het kort noteren, d.i. maximaal 2 pagina's. Het zorgt o.a. voor draagkracht zonder het een formeel karakter krijgt. Een geschreven document creëert duidelijkheid over o.a. de beoogde doelstellingen, de doelgroepen, de algemene timing. Een uitgeschreven projectidee biedt houvast voor de verschillende betrokken actoren en zorgt ervoor dat er een gemeenschappelijk vertrekpunt beschikbaar is.

Het Kenniscentrum kan de projectleider of –trekker op dat moment adviseren over de manier hoe men komt tot een projectidee.

#### *Output:*

Een beknopte beschrijving van het projectidee met o.a. projectdoelstelling en doelgroepen.

#### *Wie:*

Het Kenniscentrum PPS biedt advies aan hoe zo'n projectidee best opgesteld wordt, maar het is de projectleider die dit opmaakt en formuleert.

### 2.2.2 PPS-gehalte & scenario

De doelstelling van deze stap in het kader van PPS is garanderen dat er meerwaarde of 'value for money' kan gerealiseerd worden met de uitvoering van het geselecteerde project in publiek-private samenwerking. Is PPS een optie, dan zal daarbij van in een vroeg stadium rekening mee moeten worden gehouden. Eén van die aspecten die dan belangrijk zijn is bijvoorbeeld dat het project dient gedefinieerd te worden in termen van outputs i.p.v. inputs, van diensten i.p.v. producten.

#### *Processtap:*

Pas als voldoende informatie beschikbaar is over de inhoud van het project en van de beoogde doelstellingen ervan (d.i. projectidee), kan het PPS-gehalte afgetoetst worden



en een mogelijk PPS-scenario uitgewerkt worden. Dit scenario zal ongetwijfeld sterk afhankelijk zijn van de projectinhoud, de ambities, de ervaringen van de opdrachtgever en vooral van de behoeften.

Of het project al dan niet potentieel heeft om ontwikkeld te worden in publiek-private samenwerking, al dan niet in DBFM, wordt achterhaald met het instrument *de projectboom*. Deze projectboom geeft in eerste instantie aan of er effectief sprake kan zijn van PPS, of het voorgestelde project aan de randvoorwaarden voldoet om in publiek-private samenwerking gerealiseerd te worden. Eveneens geeft deze projectboom aan, in geval van effectief PPS-gehalte welk de voorkeursvariant is binnen de publiek-private samenwerkingsvormen, zonder dat deze effectief beslist wordt want deze dient nog afgetoetst te worden, kwalitatief en kwantitatief, of deze voorkeursvariant effectief de meest waardevolle is.

Eén van de aspecten die ook getoetst worden in deze projectboom is de **ESR-neutraliteit**

Sinds begin 2005 zijn alle beursgenoteerde bedrijven verplicht de International Accounting Standards (IAS) te volgen. De invoering van deze IAS-normen door de Europese Unie zorgde voor heel wat commotie en de nodige problemen. In de negentiger jaren legde de Europese Unie een gelijkaardig boekhoudkundig kader vast voor alle Europese overheden. Dit gebeurde in 1995 via het Europees Stelsel van Rekeningen (ESR 95). Deze regelgeving definieert ondermeer de modaliteiten voor het bepalen van het jaarlijks begrotingstekort en de totale overheidsschuld. Eurostat heeft deze regelgeving geïnterpreteerd ook voor PPS-projecten. De ESA95 vereist dat de balans tussen risico en verdienste wordt bewaard in de onderliggende PPS-regeling. Deze balans wordt beoordeeld door te kijken hoe twee sleutelrisico's verdeeld worden tussen private en publieke partij, namelijk het bouwrisico en de marktrisico (beschikbaarheid en vraag).

**Bouwrisico's** zijn de risico's die gepaard gaan met de bouw en afwerking van het opgeleverd product. Dit kan gerelateerd zijn aan o.a. late oplevering, niet voldoen aan bepaalde standaarden, meerkosten, technische gebreken aan de op te leveren infrastructuur, externe negatieve effecten, financiële compensaties aan derden en alle kosten voortvloeiend uit tekortkomingen tijdens het bouwmanagement welke bijvoorbeeld kunnen ontstaan door een slechte uitvoering, gebrekkige materialen of slechte coördinatie.

**Beschikbaarheidsrisico's** zijn de risico's die tijdens de uitbating van een infrastructuur als gevolg van onvoldoende management niet aan de contractueel vooropgestelde en vastgelegde verwachtingen wordt voldaan. Dit resulteert in een lager volume of in een service die niet aan de vooropgestelde kwaliteitsstandaarden voldoet.

Met het **vraagrisico** worden die gevallen bedoeld waar de variabiliteit van de vraag hoger of lager is dan kon worden vermoed op het moment van ondertekening van het contract. Dit kan het resultaat zijn van conjuncturele evoluties, nieuwe markttrends,





een veranderende voorkeur bij de eindgebruikers of in onbruik geraakte technologie. In feite vormt dit een onderdeel van het gebruikelijke economische risico waaraan elke bedrijf is blootgesteld.

Figuur 2 toont de combinaties van risico-allocatie tussen overheid en private sector, welke resulteren in al dan niet debudgettering.

**Figuur 2: ESR-neutraliteit-toets van een PPS-project**

	Type risico			
	Bouwriscico	Vraagrisico	Beschikbaarheidsrisico	OP of AF begroting
Wie draagt risico?	Overheid	Overheid	Overheid	OP
	Overheid	Overheid	Private partij	OP
	Overheid	Private partij	Overheid	OP
	Overheid	Private partij	Private partij	OP
	Private partij	Overheid	Overheid	OP
	Private partij	Overheid	Private partij	AF
	Private partij	Private partij	Overheid	AF
	Private partij	Private partij	Private partij	AF

De conclusie van deze figuur is dat:

- Als de overheid het bouwriscico draagt, zal het PPS-project altijd op de begroting komen, onafhankelijk van wie het vraag- en beschikbaarheidsrisico draagt.
- Als de private sector het bouwriscico draagt zal het PPS-project op de overheidsbegroting genoteerd worden tenzij de overheid zowel vraag- als beschikbaarheidsrisico draagt.

In aanvulling op de hiervoor geformuleerde risico's kijkt Eurostat ook naar de andere manieren waarop een overheid betrokken is in een publiek-private samenwerking, zoals overheidsfinanciering of waarborgen. Deze kunnen leiden tot een ander besluit.

Een ander belangrijk aspect uit de projectboom is de **financierbaarheid**. Een PPS-project is financierbaar wanneer de financierders bereidt zijn het project te voorzien van middelen (vaak door projectfinanciering). De meeste PPS-projecten worden op basis van lange termijn schuldfinanciering bekostigd, wat normaalgesproken varieert van 70% tot 90% van het totale investeringsbedrag.

*Instrument:*

1. Een 1ste instrument dat kan ingezet worden om deze processtap te realiseren is het organiseren van een workshop/werkvergadering. De workshop wordt georganiseerd binnen de organiserende publieke partij die een projectidee heeft. De doelstelling van deze workshop is, specifiek, om het bestaande projectidee te screenen op mogelijkheid tot publiek-private samenwerking en hoe deze PPS zich zou vertalen. De werkvergadering kan desgevallend bij het Kenniscentrum plaatsvinden.
2. Het 2<sup>de</sup> instrument is sterk gelinkt aan de workshop voor de invulling van het PPS-scenario en kan gelijktijdig of aansluitend uitgevoerd worden. De projectboom is een instrument waarbij, aan de hand van een aantal vragen, het PPS-gehalte en de PPS-variant wordt bepaald. De workshop wordt voorgezeten door het Kenniscentrum PPS.

*Output:*

Een uitspraak over het potentieel van PPS. Vervolgens wordt er ook reeds een eerste indicatie gegeven over de mogelijke PPS-uitvoeringsvariant.

*Wie:*

De projecteigenaar is verantwoordelijk om in samenwerking met het Kenniscentrum PPS de projectalternatieven te inventariseren. Indien hij het vermoeden heeft dat het project mogelijks via PPS zou ontwikkeld worden, dient hij het Kenniscentrum PPS te contacteren en is het aangewezen het team bij PPS-potentieel te versterken met PPS-teamleden.

Het Kenniscentrum PPS biedt toegevoegde waarde in deze processtap door enerzijds instrumenten aan te bieden die het PPS-gehalte en de PPS-variant inschatten, anderzijds door ondersteuning aan te bieden (waarbij het deel kan uitmaken van het toekomstige projectteam).

### ***2.2.3 Pre-advies Kenniscentrum PPS en pre-meerwaardescan***

Het kan voorkomen op dit moment in het proces, bij de uitwerking van het projectidee en de toetsing van het PPS-gehalte, dat een eerste inschatting van de potentiële meerwaarden gewenst is. In dit vroeg stadium van het projectproces is er echter nog onvoldoende informatie voorhanden en is de projectdefinitie nog niet voltooid voor een volwaardig advies of meerwaardescan. Er kan dan een aanvraag gedaan worden door de projectinitiator voor een pre-advies en een pre-meerwaardescan. Dit heeft geen formeel karakter en is louter voorbereidend.

In de pre-meerwaardescan worden geen spiderdiagram en scorings opgenomen vanwege het preliminair karakter.



Er dient evenwel nog steeds, in een latere fase als de projectdefinitie voltooid is, een formeel advies aangevraagd te worden aan het Kenniscentrum PPS ter erkenning als Vlaams PPS-project.

### **2.2.4 Projectdefinitie met DBFM-specifieke elementen**

*Processtap:*

In volgende processtappen worden een aantal elementen onderzocht die kunnen toegevoegd te worden aan de bestaande en algemene projectdefinitie of scopingnota. Een PPS-project onderscheidt zich duidelijk van een klassiek project en dit dient vertaald te worden in de definitie.

*Instrument:*

Ter uitbreiding van een informatieve uitvouwfolder van het Kenniscentrum m.b.t. de opmaak van een projectdefinitie bestaat er een *leidraad*, beschikbaar bij het Kenniscentrum PPS, die op een eenvoudige en gestructureerde wijze het proces doorloopt om te komen tot een weloverwogen, onderbouwde én volledige definitie van een publiek investeringsproject dat gerealiseerd zou worden middels de geïntegreerde contractformule van DBFM(O).

De leidraad bespreekt o.a. volgende thema's als onderdeel van de projectdefinitie:

1. Het Project
  - Projectdoelstelling
  - Projectscope
2. De Context
  - Verbanden met andere projecten
  - Grondposities en –condities
  - Juridisch-planologische randvoorwaarden en juridische context
  - Politieke en ambtelijke context
  - Stabiliteit
3. Initiële business case – ramingen van kosten en prijzen
4. Organisatie
  - Projectorganisatiestructuur
  - Tijdsplanning
  - Communicatiestrategie
5. Risico's
  - Randvoorwaarden en beperkingen van het project
  - Sturings- en beheersingsinstrumenten
6. Contractuele band
7. De Meerwaarde van DBFM(O)
8. Het Professioneel Opdrachtgeverschap



De projectdefinitie is een dynamisch document dat continu wordt aangepast aan de bijkomende verzamelde informatie. Een projectdefinitie zal bij voorkeur deel uitmaken van het aanvraagdossier tot erkenning als Vlaams PPS-project en dient dus ten laatste gefinaliseerd te zijn voor de erkenning wordt aangevraagd (namelijk voor het voorkeursbesluit). Deze leidraad is analoog opgebouwd als de meerwaardescan (zie later) aangezien de projectdefinitie als input dient voor de meerwaardescan.

*Output:*

Leidraad om te komen tot projectdefiniëring.

*Wie:*

De projecteigenaar maakt de projectdefinitie op, met hulp van de aangereikte instrumenten van het Kenniscentrum PPS.

Het Kenniscentrum reikt een leidraad aan om voor het opstellen van een projectdefinitie met aandacht voor PPS-gerelateerde elementen. Ook voor klassieke projecten kan deze leidraad worden gebruikt voor het opstellen van een projectdefinitie.

### **2.2.5 Pre-business case**

De vraag naar betaalbaarheid of bekostiging wordt beantwoord aan de hand van een pre-business case, een financieel model dat de kosten en de kasstromen in beeld brengt op een hoog niveau. De betaalbaarheid van een project zegt iets over de capaciteit om het opgeleverde product en diensten effectief te kunnen betalen, en wie dit betaalt, zijnde de gebruikers of de aanbestedende overheid. De gemaakte kosten dienen worden te vergoed door ofwel de aanbestedende overheid, ofwel de gebruikers van de dienst. In beide gevallen zal in dit onderdeel van het projectproces dienen onderzocht te worden in hoeverre de betaler bereid en capabel is om voor deze dienst te betalen gedurende de levenstermijn van het project. Betaalbaarheid heeft dus niet enkel betrekking op de financiële balans van de PPS-constructie maar ook op de algemene overheidsuitgaven. Deze eerste raming wordt in een later stadium verder uitgewerkt in de eigenlijke business case.

De raming maakt deel uit van de projectdefinitie.

*Processtap:*

Op dit ogenblik in het projectproces is het belangrijk dat de aanbestedende overheid een idee krijgt van de kosten die gepaard zullen gaan met de realisatie van het beoogd project. Het is dus zaak om een eerste en rudimentaire raming op te maken. Deze raming zal in eerste instantie als input dienen voor de budgetopmaak van de aanbestedende overheid voor de komende jaren door middel van een inschatting van de te betalen beschikbaarheidsvergoedingen. Uiteraard geeft de oefening een eerste beeld van het kostenplaatje van het project, maar ook input voor de financiële oefeningen die later in het proces uitgevoerd worden (namelijk business case). Het is mogelijk dat er tijdens de initiatiefase van een projectproces verschillende waardige



alternatieven worden onderzocht, voor welke dus ook allen een eerste raming dient uitgevoerd te worden.

*Instrument:*

Het instrument zal een rudimentaire inschatting geven van de beschikbaarheidsvergoedingen. In principe is dit instrument een zeer vereenvoudigde versie van het echte business model. Bij de resultaten dienen dan ook telkens de nodige voorbehouden te worden gemaakt

*Output:*

Resultaat is een eerste raming van de beschikbaarheidsvergoedingen en een idee van de budgetopmaak.

*Wie:*

De pre-business case dient aangemaakt te worden door de projecteigenaar zelf.

Het Kenniscentrum PPS reikt een instrument dat kan gebruikt worden om het financiële luik van de pre-business case vorm te geven. De opdrachtgever de nodige stappen te nemen om een raming op te maken.

De pre-business case kan desgevallend worden aangevuld met een public private comparator. In sommige landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, voert men een Public Private Comparator uit (PPC), welke de kosten en baten vergelijkt van een PPS- en klassieke uitvoering.

Uit ervaring is gebleken dat de PPS-uitvoering meerwaarde oplevert t.o.v. de klassieke uitvoering in onder andere volgende gevallen:

- Het gaat over een omvangrijk investeringsprogramma, welk gepaard gaat met effectief risicomanagement gerelateerd aan bouw en oplevering.
- De private sector heeft expertise in ontwerp en implementatie van projecten
- De publieke sector is in staat om zijn behoeften te vertalen als outputs
- Risico-allocatie tussen publieke en private sector kan duidelijk geïdentificeerd en geïmplementeerd worden
- Het is mogelijk om de lange termijn kosten in te schatten op basis van een levenscyclus
- De waarde van het project is voldoende groot zodat de aanbestedingskosten niet disproportioneel zijn
- De technologische aspecten van het project blijven redelijk stabiel en zijn minimaal onderhevig aan korte termijn veranderingen

## **2.2.6 Eventuele marktverkenning**

*Processtap:*



Een marktverkenning kan op verschillende momenten in het projectontwikkelingsproces ingebracht worden. Een eerste mogelijke moment is tijdens de opmaak van de projectdefinitie en dus in het voortraject. Op deze manier wordt de cruciale informatie verzameld die noodzakelijk is voor een correct beeld te krijgen over de ontwikkelingsmogelijkheden van het project en de algemene interesse van de markt. Een ander moment is wanneer de projectdefinitie al gefinaliseerd is en de meerwaarde aangetoond is. Deze marktverkenning staat dan in functie van de nakende aanbesteding, en gaat dan voornamelijk over de marktconformiteit.

De ervaring leert dat PPS-projecten vaak een creatieve aanpak vergen, waarvoor een grondige voorbereiding noodzakelijk is. De technieken die het overheidsbestuur kan hanteren om zich terdege voor te bereiden op een PPS-project, zijn de marktverkenningen en -raadplegingen. Hierbij raadpleegt het bestuur (een deel van) de markt of op markt aanwezige informatie, al dan niet in dialoog met marktpartijen, alvorens een concreet project aan te besteden. De informatievergaring- of consultatieronde is gericht op het verzamelen van zo veel mogelijk nuttige informatie over de haalbaarheid van het project (op technisch, financieel-economisch, juridisch en HR-vlak, en over de op de markt aanwezige kennis en ervaring die nodig zijn om het project tot een goed einde te brengen. Technieken als de marktverkenning stellen het overheidsbestuur in staat om met kennis van zaken een concreet PPS-project te conceptualiseren (en er desgewenst een overheidsopdracht over uit te schrijven), rekening houdend met de actuele markttoestand.

De ingewonnen informatie verhoogt de slaagkansen van het beoogde samenwerkingsproject. Ze verhindert bovendien dat het bestuur op basis van verkeerde of onvolledige informatie in een PPS-verband stapt. Verder maakt de marktverkenning het mogelijk dat de bij het project betrokken aanbestedende diensten tot een duidelijkere identificatie en verdeling van de juridische en financiële risico's kunnen komen. Ten slotte voorkomen deze technieken dat bij het overheidsbestuur onrealistische verwachtingen zouden ontstaan over wat een PPS-project allemaal vermag te doen.

*Instrument:*

Kenniscentrum PPS biedt de publicatie “Marktraadpleging door openbare besturen” aan, gericht tot overheidsbesturen, die ter voorbereiding van complexe PPS-projecten, op transparante manier informatie en interesse bij gespecialiseerde marktpartijen willen halen. In het document “Marktraadpleging door openbare besturen” wordt o.a. ingegaan op:

- de juridische aard en kenmerken van de marktverkenning en marktraadpleging;
- het onderscheid tussen zogenaamde open en gesloten marktraadpleging;
- het regelgevende kader dat van toepassing is op marktraadplegingen in België;
- de grens tussen het (vrijblijvend) raadplegen van de markt en het (formeel) bevragen ervan door middel van een overheidsopdracht;



- een set van richtlijnen (best practices) waarvan de naleving kan bijdragen tot het juridisch correct en technisch succesvol organiseren van een marktverkenning of – raadpleging.

*Output:*

Het resultaat van een marktconsultatie is een verslag van de verworven kennis en interesse van de marktpartijen.

*Wie:*

Het initiatief tot marktverkenning ligt bij de projecteigenaar. Deze kan beslissen deze zelfstandig uit te voeren, al dan niet in samenwerking met het Kenniscentrum PPS.

De publicatie “Marktraadpleging door openbare besturen” wordt aangeleverd, bij navraag, door Kenniscentrum PPS of is te vinden op de website. Het Kenniscentrum begeleidt projecteigenaren tijdens de marktverkenning, indien nodig leiden zij deze marktverkenning.

### **2.2.7 Formele meerwaardetoetsing**

Meerwaarde maakt het verschil tussen een klassiek aanbesteed project en een PPS-project. De meerwaardetoetsing en –bewaking komt dan ook zeer regelmatig terug in het proces van een DBFM-project. Eén van de eerste toetsingen van concrete meerwaarde of kansrijkheid van een project vindt plaats op het moment dat de projectdefinitie grotendeels vastliggen van de voorkeursalternatieven. Het projectvoorstel met een aantoonbare meerwaarde (en een gunstig advies van het Kenniscentrum PPS) is noodzakelijk voor de Vlaamse Regering om tot een (voorkeurs)besluit<sup>2</sup> te komen<sup>3</sup>.

In eerste instantie toetst men de potentiële meerwaarde en kansrijkheid. Om deze te bewaren doorheen het potentiële projectontwikkelingsproces werd er tevens een instrument ontwikkeld om deze meerwaarde te bewaken en eventueel te optimaliseren.

#### **2.2.7.1 Meerwaardescan uitvoeren**

*Processtap:*

De informatie vervat in de (door het Kenniscentrum opgestelde) projectdefinitie is onontbeerlijk voor de meerwaardeoefening. Het doel van dit instrument is om in een vroeg stadium reeds te achterhalen of de uitvoering van een bepaald project door middel van een DBFM(O) overeenkomst meerwaarde zou kunnen opleveren ten opzichte van een traditionele aanbesteding. Dit instrument moet het Vlaams Kenniscentrum PPS in staat stellen om de beoordeling van projecten te objectiveren en te structureren inzake DBFM(O) potentieel. Op basis van de scoring en aanbevelingen die uit dit instrument voortkomen, kan het Vlaams Kenniscentrum PPS een gefundeerd advies (in het kader van het Decreet van 18 juli 2003 betreffende publiek-private samenwerking erkenning als Vlaams PPS-project) schrijven omtrent de

<sup>2</sup> Zie hoofdstuk 3

<sup>3</sup> Bij lokale overheden is er geen verplichting, maar kan de toetsing interessant zijn om het PPS-karakter te onderbouwen en versterken.



slaagkansen van een DBFM(O) procedure, zowel in de contracterings- en aanbestedingsfase, maar ook in de realisatie-, onderhouds- en exploitatiefase. Daarom zal dit instrument ook aanhalen welke punten in de volgende fases belangrijk zullen zijn om verder op te volgen om zo de kansen op financiële en niet-financiële meerwaarde te maximaliseren mocht het publieke investeringsproject als een DBFM(O) in de markt geplaatst worden.

Indien er onvoldoende informatie voorhanden is en de projectdefinitie nog niet voltooid (bv. zeer vroeg in het proces) kan er toch beslist worden om reeds een 'pre-meerwaardescan uit te voeren om een eerste idee te hebben van de mogelijke meerwaarden en kansrijkheid en de aandachtspunten naar verdere uitwerking toe (zie eerder).

De meerwaardescan dient uitgevoerd te worden vooraleer opgestart wordt met de selectie- en aanbestedingsprocedure. Als immers blijkt dat er onvoldoende meerwaarde is, of er optimalisaties dienen uitgevoerd te worden, zal de aanbesteding dienen uitgesteld worden.

#### *Instrument:*

De basisgedachte achter de DBFM(O) meerwaardescan is het structureren en inzichtelijk maken van het denkproces dat nodig is om de eventuele meerwaardemogelijkheden, zowel financieel als niet-financieel, van DBFM(O) te achterhalen voor een enkelvoudig publiek investeringsproject, een combinatie van homogene publieke projecten of een combinatie van verschillende projecttypes. Meerwaarde houdt in dat een situatie waarbij het betreffende project zou gerealiseerd worden middels DBFM(O) wordt vergeleken met een situatie zonder toepassing van DBFM(O). Deze vergelijking gebeurt zowel op het vlak van financiële meerwaarde als op het vlak van niet-financiële, veeleer maatschappelijke meerwaarde.

Dit instrument is dan ook opgebouwd door telkens systematisch na te gaan welke achterliggende zaken zou moeten afvragen om een antwoord op deze meerwaardevraag te kunnen formuleren.

#### *Output:*

De output van dit instrument beperkt zich niet tot een uitspraak over de meerwaarde en kansrijkheid van het DBFM-project, maar doet eveneens voorstellen naar mogelijke optimalisaties. De meerwaardescan wordt ingevuld aan de hand van een interactieve workshop, wat de communicatie en het draagvlak verhoogt.

Het instrument voedt eveneens de projectdefinitie. De resultaten van de meerwaardescan zijn tenslotte de basis voor de projectbegeleidingsfiche (zie verder).

Concreet resulteert de meerwaardescan in een algemene scoring, een scoring op de verschillende hoofd-toetsingsitems, uitgezet op een spiderdiagram, en een detailscoreing voor alle toetsingsitems.





In het geval van een pre-meerwaardescan zal deze resulteren in een eerste inschatting van de mogelijke meerwaarden en aandachtspunten naar verdere uitwerking van deze meerwaarden toe. In de pre-meerwaardescan worden geen spiderdiagram en scorings opgenomen vanwege het preliminair karakter.

*Wie:*

Dit instrument heeft een interactief karakter en zal dus zowel door de projecteigenaars als het Kenniscentrum PPS worden uitgevoerd. Aangezien het advies van het Kenniscentrum PPS op dit instrument is gebaseerd, is het woord van het Kenniscentrum doorslaggevend.

Het Kenniscentrum PPS biedt de meerwaardescan aan als meerwaardetoets en organiseert de interactieve workshop waarin de meerwaarden bepaald worden. Het resultaat zal de basis zijn voor het advies van het Kenniscentrum PPS betreffende erkenning. En de projectbegeleidingsfiche wordt eveneens door hen opgesteld.

#### 2.2.7.2 Opgvolging projectbegeleidingsfiche

*Processtap:*

In vorige processtappen werden de meerwaarden die het project in publiek-private uitvoering kan hebben bepaald op basis van de meerwaardescan. Uit deze meerwaardescan resulteert steeds een projectbegeleidingsfiche, welke de knelpunten aanduidt en zodus de meerwaarden kunnen bewaakt worden tijdens de procesfasen na meerwaardetoetsing, voornamelijk tijdens de aanbestedings- en exploitatiefase.

Deze processtap beperkt zich in feite niet enkel tot deze fase, maar is een processtap die continu dient opgevolgd te worden, vanaf de projectbegeleidingsfiche is opgesteld. Deze fiche dient op regelmatige tijdstippen worden ingevuld en/of geraadpleegd (zie studie meerwaardescan).

*Instrument:*

De projectbegeleidingsfiche vloeit met andere woorden voort uit de meerwaardescan en geeft een overzicht van de belangrijkste aanbevelingen bij de aanbesteding van dit project. Het zijn derhalve aanbevelingen in de sfeer van professioneel opdrachtgeverschap of optimalisatie van meerwaarden.

De projectbegeleidingsfiche zal dienen worden geactualiseerd en opgevolgd door de projecteigenaar of projectleider, voornamelijk voor deze aanbevelingen die 'uitermate belangrijk' of 'belangrijk' zijn gescoord. Informatie over de follow up kan opgevraagd worden tijdens ex-post evaluaties.

In het geval van een pre-meerwaardescan zal er geen projectbegeleidingsfiche worden opgemaakt.

*Output:*

De output van dit instrument is een concrete begeleiding en opvolging van de aandachtspunten van het PPS-project zodat de meerwaarden van het project gegarandeerd blijven.

*Wie:*

De projecteigenaren zijn verantwoordelijk voor de opvolging en uitvoering van de fiche. Aangezien deze projectbegeleidingsfiche van belang is voor de advisering van het Kenniscentrum PPS aan de Vlaamse Regering voor de erkenning als PPS-project, heeft het Kenniscentrum een belangrijke rol in de opmaak van deze fiche.

Het Kenniscentrum PPS beschikt over een projectbegeleidingsfiche die op basis van de meerwaardescan-oefening aangepast zal worden in functie van het specifieke project. Deze zal aangeleverd worden na de meerwaardescan. Na overhandiging aan de aanbestedende overheid is deze laatste dan ook weer verantwoordelijk voor de uitvoering van de aanbevelingen op de fiche en om deze fiche up to date te houden.

### 2.2.7.3 Advies Kenniscentrum PPS

Dit advies is noodzakelijk voor de erkenning van het project als Vlaams PPS-project volgens het decreet van 18 juli 2003 betreffende publiek-private samenwerking (B.S. 19 september 2003, ook “PPS-decreet”).

Om een formeel advies tot erkenning als PPS-project te ontvangen dient een formele aanvraag tot advies ingediend te worden bij het Kenniscentrum PPS. Dit aanvraagdossier moet aangevuld worden met minstens:

- de projectidee
- de projectdefinitie met zijn verschillende onderdelen

Hoe meer informatie aan het Kenniscentrum PPS wordt meegeleverd, hoe meer gefundeerd het advies kan opgemaakt worden. Voorbeelden van andere stukken zijn ontwerp bestek, Public Private Comparator, gedetailleerde ramingen, pre-business case.

De projecteigenaars zijn verantwoordelijk voor de correcte indiening van het dossier. Het Kenniscentrum zal naar aanleiding van de adviesaanvraag de meerwaardescan opstarten voor zover althans die al niet eerder opgestart was of gebeurde.

## 2.3 Fase 2: (Verdere) Publieke structurering & invulling

De tweede fase in het publieke PPS-proces, de structureringsfase, komt neer op het - binnen en tussen alle te betrekken publieke partijen - verder bediscussiëren, structureren, definiëren en afstemmen van het project wanneer men het zou willen realiseren door publiek-private samenwerking. Deze fase wordt ook wel eens de ‘publiek-publieke afstemmingsfase’ genoemd en eindigt in principe met de publieke besluitvorming waaruit resulteert of men PPS inderdaad



als contracteringsvorm gaat het project effectief wordt weerhouden in een PPS-vorm ('PPS-case').

In eerste instantie dienen lopende onderzoeken afgerond te worden of bijkomende studies opgezet. Dit kan gaan over een verdieping van de business case, haalbaarheidstudie of risico-allocatie. Door deze studies is er veel informatie verzameld. Het projectteam zal dan ook moeten bedenken welke informatie kan doorgespeeld worden naar de private partners en welke niet.

Vervolgens dienen alle aspecten van de PPS-constructie uitgewerkt worden, met het doel een draftcontract op te stellen. Het is aan te bevelen dit contract stapsgewijs op te bouwen doorheen het proces in plaats van het in één keer te vervolledigen. Dit vereenvoudigt de interne controle. Onderdelen van deze contractvoorbereiding zijn de bepaling van de belangrijkste criteria, de risico-allocatie (taken-risico-matrices), beoordeling van vraagriscico's (beïnvloed door betalingsmechanisme bepaald in contract) en opmaak van financieel model.

Ten derde wordt een keuze gemaakt in de aanbestedingsmethode. Om deze keuze goed te onderbouwen is het aan te raden een aanbestedingsexpert aan te duiden tijdens deze fasen.

### **2.3.1 Organisatie**

Organisatie kwam reeds eerder aan bod, namelijk in de eerste fase, de initiatiefase. In de opmaak van de projectdefinitie dient reeds goed nagedacht te worden over de organisatiestructuur doorheen heel het proces en de planning die hiermee gepaard gaat. Zelfs in de initiatiefase dient er reeds een soort van kernteam te bestaan die het project op sporen zet, die de projectdefinitie opmaakt en die de voorbereiding doen.

Het verdere projectverloop dient goed voorbereid te worden, zowel inhoudelijk als praktisch of organisatorisch. Wat dat laatste betreft denkt men o.a. aan projectteam, expertenteam, stuurgroep, procesbegeleider, het projectplan en timing. Ten laatste bij de start van deze fase dient een dergelijk projectorganisatiestructuur in het leven te worden geroepen. Doorgaans zal dit reeds eerder gebeuren naar aanleiding van de opstelling van de projectdefinitie, doch nu het project in dit stadium vaste vorm krijgt is denkbaar dat het projectteam en de stuurgroep voor zover nodig wordt uitgebreid met relevante expertise.

Aangezien PPS-projecten complexe en grootschalige projecten zijn is het raadzaam om met een multidisciplinair team te werken zodat alle nodige ervaring en kennis gehanteerd kan worden. Minstens omvat de organisatiestructuur volgende teams of functies:

- een multidisciplinair projectteam, verantwoordelijk voor het management van het project, rapporteren aan de stuurgroep.
- de projectleider zit deze vergadering voor en is een cruciale speler in de voortgang van het projectontwikkelingsproces
- procesbegeleider
- een stuurgroep die samengesteld is uit vertegenwoordigers van de publieke sector, welke verantwoordelijk is voor de oplevering van het project
- de sponsor of (politiek) trekkersfiguur voor belangrijke processen/projecten. De persoon die deze functie invult wordt op die manier mee het aanspreekpunt voor en de sponsor van het project en zal mee verantwoordelijkheid dragen opdat het



proces goed aangepakt wordt. De aanwezigheid van een dergelijke projectsponsor verlaagt de kans op een stroperig besluitvormingsproces (op voorwaarde dat deze persoon voldoende gemandateerd is om binnen het besluitvormingsproces knopen door te hakken). Deze projectsponsor is idealiter ook de voorzitter van de stuurgroep.

Het multidisciplinair projectteam is een vaste kerngroep die in ondersteuning van de projectleider mede verantwoordelijk is voor het ganse proces. De samenstelling ervan kan wijzigen naargelang de procesfase. Het is aangewezen dit projectteam niet te uitgebreid te maken en er zorg voor te dragen dat verschillende vaardigheden aanwezig zijn.

De projectleider is de persoon die door de besluitvormer aangeduid wordt als verantwoordelijke voor het project, die de dagelijkse gang van zaken verzorgt en de inhoudelijke lijnen uitzet. Hij is een specialist op het domein van het project en voert de onderhandelingen binnen de verschillende structuren.

De procesbegeleider (of procescoördinator, procesregisseur) begeleidt de projectleider, overziet de totaliteit van het proces en werkt in functie van de in de projectdefinitie/startnota omschreven doelstelling(en). Hij heeft in die zin een organisatie-ondersteunende functie.

Daar waar het projectteam het proces nauw op de voet opvolgt, zal de stuurgroep minder regelmatig samenkomen. De rol van de stuurgroep is o.a. validering van de allerlei cruciale procesdocumenten (bv. projectdefinitie) bij opmaak of wijzigingen, tussenkomen voor het oplossen van knelpunten, beheer van het beschikbaar budget, opvolgen timing proces.

Een team van adviseurs en experts is noodzakelijk bij PPS-projecten, waarvoor ook voldoende budget moet voor voorzien worden. Het team wordt idealiter samengesteld uit verschillende types van adviseurs, gaande van technisch naar juridisch of financieel. Vaak wordt er een kernteam van adviseurs opgericht, die ad hoc aangevuld worden met adviseurs met specifieke kennis. Er dient echter steeds omzichtig omgegaan te worden met het inhuren van externe expertise en de timing wanneer ze worden ingezet en voor welke onderdelen van het project(proces). Ze dienen ten allen tijde ten dienste te staan van de algemene belangen van het project.

Een sleuteltaak voor het projectteam is het opmaken van een planning inclusief een tijdsschema voor de projectvoorbereiding en aanbesteding. Het plan omvat o.a. volgende aspecten:

- documentvoorbereiding
- marktverkenning
- biedingsproces en raakvlak met private sector
- proces tot overheidsgoedkeuring

### ***2.3.2 Publiek-publieke afstemming***

*Processtap:*



De overheid is een veelkoppig monster en dat werkt door bij het opzetten en realiseren van projecten. In vele projecten waarbij de publieke partij betrokken is, is een voorafgaande publiek-publieke afstemming, coördinatie en vooral overeenkomst, van cruciaal belang voor de verdere realisatie van deze projecten. Die coördinatie of afstemming verwijst dan concreet naar de ontwikkeling en implementatie van strategieën om publieke actoren te stimuleren om coherent te functioneren in de verschillende (besluitvormings-)fasen van een project, gebruik makend van allerlei managementinstrumenten, structurele maatregelen en veeleer informele technieken<sup>4</sup>.

Gezien de complexiteit van PPS-projecten is de publiek-publieke afstemming dikwijls zeer belangrijk, voornamelijk omdat publiek publieke afstemming de risico's verlaagt en de meerwaarde verhoogt.

Men noemt dit vaak ook de 'institutionele due diligence'.

Soms wordt daarom voorafgaand een PPS-Intentieverklaring of samenwerking tussen publieke partijen onderling afgesloten. De intentieovereenkomst is een overeenkomst waarbij partijen zonder een verregaande juridische binding, louter de intentie uitspreken om een contract te sluiten met het oog op de realisatie van een bepaalde doelstelling. Gezien het op dat moment nog onzeker is en bovendien afhankelijk van externe factoren of de doelstelling kan worden bereikt, wensen partijen nog geen verregaande engagementen jegens elkaar vast te leggen in een contract of overeenkomst<sup>5</sup>.

*Instrument:*

Het Kenniscentrum PPS biedt een template aan van een samenwerkings-intentieverklaring en kan het Kenniscentrum PPS de projecteigenaar ondersteunen in het opmaken van de intentieverklaring.

*Output:*

De publiek-publieke afstemming kan zorgen voor een leidraad tot intentie-verklaring.

*Wie:*

Het Kenniscentrum PPS reikt een template samenwerkings-intentieverklaring aan en kan de projecteigenaar bijstaan. Deze dient echter ingevuld te worden door de projecteigenaar zelf om dan verder zelf vorm te geven op maat van zijn project.

Het Kenniscentrum PPS reikt een template samenwerkings-intentievereenkomst aan en kan de projecteigenaar bijstaan.

---

<sup>4</sup> Zie hoofdstuk 3

<sup>5</sup> Jef van den Broeck, Louis Albrechts, Ruth Segers (2010) Strategische Ruimtelijke Projecten: Maatschappelijk en ruimtelijk vernieuwend, 318 p.



### **2.3.3 Risico-analyse en risicobeheerstrategie**

In voorbereiding op de nakende contractvoorbereiding en onderhandelingen zal er een meer gedetailleerd overzicht dienen opgemaakt te worden van de mogelijke risico's verbonden aan het project. Het Kenniscentrum PPS kan de opdrachtgever ondersteunen in deze analyse.

De aanbestedende overheid moet de geïnventariseerde risico's beheersen door een algemene beheerstrategie (beheersmaatregelen, verzekeren, overdragen, accepteren) te bepalen. Een strategie bepaalt wie welke risico's opneemt, tot welk niveau deze risico's kunnen/willen gedragen worden (d.i. risicodrempel), hoe wordt omgegaan met deze risico's als ze zich voordoen enz. De beheersing bestaat eruit na te denken over de risico's die zich kunnen voordoen en hoe deze kunnen geëlimineerd worden of althans verminderd.

De maatregelen die getroffen worden in de beheersstrategie worden de beheersmaatregelen genoemd. Vaak zullen deze vertaald worden in het contract of de besteksdocumenten.

### **2.3.4 Eventuele marktverkenning**

Ook op dit moment kan beslist worden om een marktverkenning uit te voeren.

We verwijzen hierbij naar paragraaf 2.2.6

### **2.3.5 Business case opmaken**

*Processtap:*

In een iteratief proces geeft de business case een steeds duidelijker inzicht in de financiële haalbaarheid van een project, de mogelijkheden en beperkingen van de markt en overheid en de rollen van beide partijen. Op basis van de business case kan een oordeel worden gevormd of er 'tot zaken' kan worden gekomen. Belangrijk kenmerk is het inzicht dat wordt verkregen over de verdeling van kosten en baten over de verschillende betrokken partijen, die overeenstemming moeten bereiken over de financiering. Hierdoor kan (het stapsgewijs uitwerken van) de business case een belangrijke rol vervullen in het onderhandelingstraject over middelen, rollen en ambitie, op basis waarvan afspraken over financiering en verdeling van risico's gemaakt kunnen worden.

Een risico-analyse maakt standaard deel uit van de business case of is een noodzakelijke voorbereiding op de business case.

*Output:*

De business case berekent de verschillende vergoedingen die per kwartaal zullen geïnd worden door de SPV. Van de vergoedingen wordt de Netto Contante Waarde berekend, zijnde het totaal geactualiseerd bedrag van de toekomstige vergoedingen.

*Wie:*

Het Kenniscentrum PPS biedt facultatief een template aan van een business case dat kan gehanteerd worden voor de meeste DBFM-projecten, begeleid van een



handleiding hoe men deze business case dient in te vullen en te interpreteren. Het initiatief van deze business case ligt echter bij de projecteigenaar, evenals de uitvoering van de business case.

Het Kenniscentrum PPS biedt een template aan van een business case dat kan gehanteerd worden voor de meeste DBFM-projecten. Indien gewenst kan het Kenniscentrum PPS de invulling van de business case begeleiden en/of deel uitmaken van het projectteam.

### **2.3.6 Eventuele marktverkenning**

Ook op dit moment kan beslist worden om een marktverkenning uit te voeren.

We verwijzen hierbij naar paragraaf 2.2.6

De publicatie “Marktraadpleging door openbare besturen” wordt aangeleverd, bij navraag, door Kenniscentrum PPS of is te vinden op de website. Het Kenniscentrum begeleidt projecteigenaren tijdens de marktverkenning, indien nodig leiden zij deze marktverkenning.

### **2.3.7 Aanbestedingsstrategie opmaken**

*Processtap:*

Op het moment dat de projecteigenaar een duidelijk beeld heeft van het project (a.d.h.v. de projectdefinitie), van de raming van de kosten, opbrengsten en risico's (a.d.h.v. business case), het PPS-gehalte en de meerwaarde (a.d.h.v. meerwaardescan) dienen reeds de voorbereidingen getroffen te worden voor de nakende aanbesteding. Dit kan zich vertalen in het aanbestedingsplan of de aanbestedingsstrategie. De aanbestedingsstrategie heeft tot doel:

- de aanbesteding voor te bereiden
- vast te leggen wat de aanbesteder wenst te bereiken met het project of aanbesteding
- te bepalen hoe men dit resultaat wil bereiken
- en op welke manier deze aanbesteding in de markt zal gezet worden

*Instrument:*

Het is van belang dat de keuzes in de aanbestedingsstrategie voldoende bedachtzaam genomen worden, aangezien, na de effectieve aanbesteding en de basisdocumenten doorgezonden zijn, het overgrote deel vastligt en het moeilijk is om nog eerdere keuzes terug te draaien.

*Output:*



De aanbestedingsstrategie wordt uiteindelijk een werkdocument, waar het verband tussen de verschillende aanbestedingsdocumenten zal worden gelegd en waar zal worden ingegaan hoe de aanbesteding vorm te geven.

*Wie:*

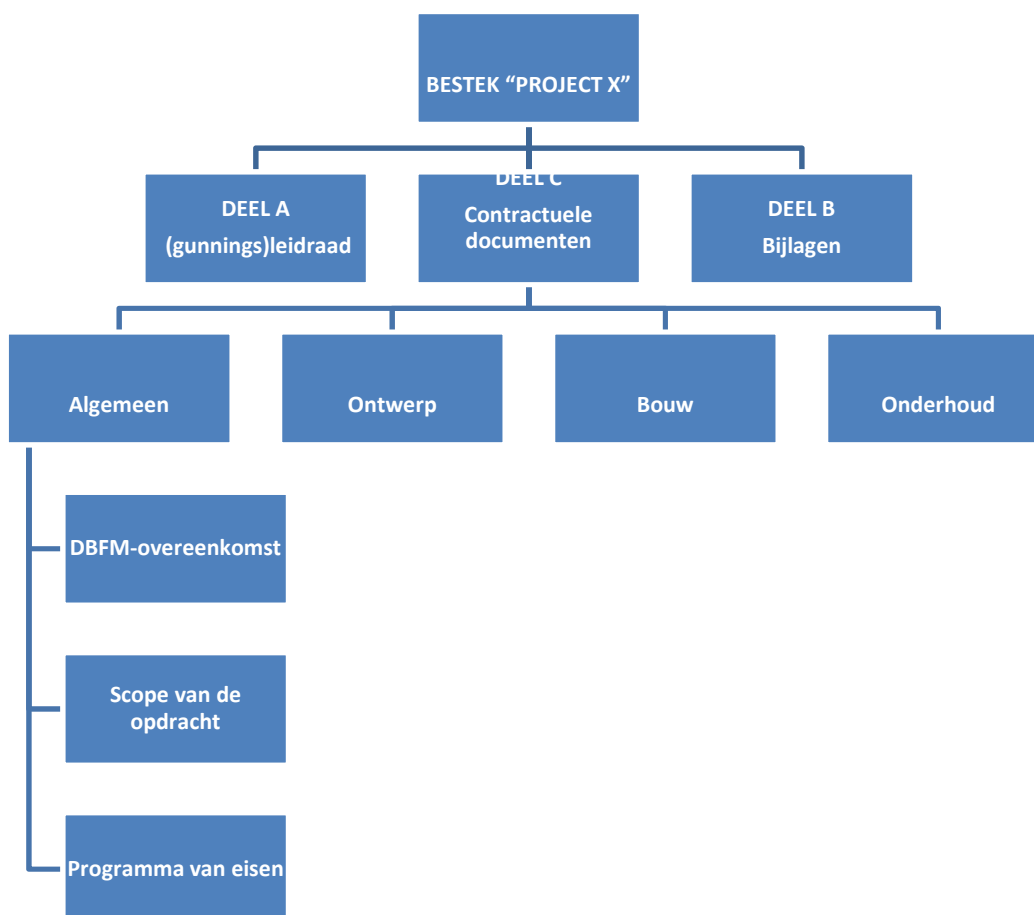
De projecteigenaar is zelf verantwoordelijk voor de opmaak van een aanbestedingsstrategie.

Het Kenniscentrum kan de projecteigenaar begeleiden in zijn opmaak van aanbestedingsstrategie.

### 2.3.8 Voorbereiding van contractdocumentatie

*Processtap:*

Een bestek van een DBFM-project bestaat meestal uit een selectie- en gunningsleidraad, een ontwerp van een contract, de outputspecificaties en bijlagen.



Een belangrijk onderdeel van de contractvoorbereiding, maar ook van de contractuitvoering na de contractsluiting, zijn de **outputspecificaties**. De outputspecificaties zijn in feite de vertaling van de projectdefinitie naar de contractdocumenten.





Op dit moment worden ook de **selectie- en gunningscriteria** bepaald en een beoordelingscomité opgericht. De rol van het beoordelingscomité bestaat er voornamelijk uit het aanbestedingsproces op te volgen en beslissingen voor te bereiden in het kader van de gunning. Dit beoordelingscomité wordt vaak bijgestaan door externe of interne adviseurs. De keuze van de criteria kan bepalend zijn voor de uiteindelijke keuze van private partner. Het vergt dan ook een grondige voorbereiding. De gunningscriteria, en hun weging, dienen op voorhand bepaald te worden, welk moeilijk ligt in geval van concurrentiegericht dialogo aangezien de gunningscriteria onmogelijk op voorhand kunnen geweten zijn. In dit geval voorziet de Europese wetgeving dat de criteria kunnen opgenomen worden in het contract in volgorde van dalend belang. Voorbeelden van gunningscriteria zijn de laagste tarieven, de kortste doorlooptijd, de duurzaamheid, de architecturale waarde, enz.

Tenslotte wordt er effectief een **draftcontract** opgemaakt, met o.a. volgende aspecten:

- Rechten en verplichtingen van de verschillende partijen
- Risico-allocatie
- Prestatie-eisen, welke objectief en meetbaar dienen te zijn
- Procedure voor aanpassingen, scope en aard
- Betalingsmechanisme
- Boetesysteem met financiële gevolgen
- Borgstelling
- Duur van contract
- Beëindigingsmodaliteiten
- Definitie en gevolgen van overmacht
- Procedure in geval van betwisting

#### *Instrument:*

Een eerste instrument, beschikbaar bij het Kenniscentrum PPS, is de brochure *“Outputspecificaties: een leidraad voor opdrachtgevers en opdrachtnemers van PPS-contracten”*. De ambitie van deze brochure is de lezer inzicht te geven in het begrip outputspecificaties en maakt duidelijk wat goede outputspecificaties zijn, in welke context ze kunnen worden gebruikt en hoe ze worden opgemaakt en toegepast.

Een tweede instrument dat het Kenniscentrum PPS aanbiedt om de vertaling van de projecteisen naar contractspecificaties te vergemakkelijken zijn de *‘Model’ outputspecificaties*.<sup>\*</sup> Deze kunnen worden voor diverse openbare gebouwen (administratieve centra, scholen, combinaties openbare functie met wonen edm). Uit de outputspecificaties kunnen de beschikbaarheidseisen voor het gebouw worden afgeleid inclusief de bijhorende hersteltermijnen. Daarnaast wordt er ook specifieke aandacht besteed aan de aan de private partner toebedeelde onderhoudsverplichtingen. Het instrument biedt eveneens de mogelijkheid om op een vlotte, uniforme en gestructureerde wijze de technische besteksdOCUMENTEN op te maken.



Een derde instrument betreffen de *modelcontracten* voor DBFM. Er werd in eerste instantie uitgegaan van twee modellen naargelang de grootte-orde van de projecten. Een eerste model betreft het gekende (Angelsaksische) model dat ook voor verschillende projecten in Vlaanderen reeds werd gebruikt. Dit model is geschikt voor projecten met een bouwkost van meer dan 50 miljoen euro. Gelet op het feit dat dit een internationaal gekend en beproefd model is, ligt de nadruk van de standaardisering voor dit model op de ontwikkeling van een uniforme biedingsleidraad om het contract te kunnen afsluiten op basis van de concurrentiegerichte dialoog.

Naast dit eerste, gekende, model, was en is er duidelijk een noodzaak in Vlaanderen aan een 'vereenvoudigd' DBFM-model voor kleinere projecten. Met 'kleiner' wordt hier bedoeld projecten met een bouwkost van maximaal 50 miljoen euro. In vergelijking met traditionele aanbestedingen zijn dit dus nog steeds aanzienlijke projecten. De bedoeling van dit tweede model, ook wel de Mini-DBFM genoemd, is om transactiekosten omlaag te halen, zonder afbreuk te doen aan de principes van DBFM en van ESR-neutraliteit. Het Kenniscentrum PPS stelde ontwerpmodelcontracten op op basis van de bijhorende taken- en risicocallocatiematrix.

Er zijn in concreto drie ontwerpmodellen opgemaakt voor de Mini-DBFM met telkens twee leidraden. Een eerste model heeft een heel beperkte ontwerpvrijheid doordat vertrokken wordt van de idee dat een referentieontwerp beschikbaar is. Voor dit model zal de bouwvergunning dan ook worden aangevraagd door de overheid. Er is ook het tweede model met een zekere ontwerpvrijheid waarbij wordt gewerkt met een stedenbouwkundig attest. Ten slotte is er het derde model waarbij er volledig ontwerpvrijheid is en de private partner dan ook zelf moet instaan voor het verkrijgen van de stedenbouwkundige vergunning. Voor elk model wordt uitgegaan van een contractsduur van 20 jaar waarbij een opstalrecht wordt verleend door de overheid.

*Wie:*

De projecteigenaars zijn zelf verantwoordelijk voor de opmaak van hun contracten, maar kunnen dus beschikken over modellen op maat van het project aangepast. Tevens kunnen ze de assistentie van het Kenniscentrum PPS inroepen.

De projecteigenaar kan beschikken over de brochure "*Outputspecificaties: een leidraad voor opdrachtgevers en opdrachtnemers van PPS-contracten*", de modeloutputspecificaties\* en de modelcontracten die het Kenniscentrum PPS heeft opgemaakt. Het is echter de taak van de projecteigenaars om deze documenten aan te passen aan de noden van het project, al dan niet ondersteund door adviseurs van het Kenniscentrum.

## 2.4 Fase 3: Aanbestedingsfase

De aanbestedingsfase begint bij de publicatie van het aanbestedingsbericht en eindigt bij de financial close, het moment waarop de effectieve projectactiviteiten kunnen opgestart worden. Men kan deze fase nog onderverdelen in twee fasen, namelijk het biedingproces en de periode van de gunning van het contract tot financial close.

### 2.4.1 Biedingproces

Het doel van het biedingproces is om de meerwaarde te maximaliseren door een competitief proces te creëren tot gunning van het PPS-contract. Tijdens het biedingproces dient er



voldoende aandacht besteed te worden aan goede aanbestedingsprincipes van o.a. transparantie- en gelijkheidsbeginsel, welk de wettelijkheid van de samenwerking en de draagkracht van de partijen ondersteunt. Informele discussies met bedrijven of private partijen zijn mogelijk, maar dan voor de formele procedure start en zonder dat dit aanleiding mag geven tot vervalsing van de concurrentie.

De publicatie van het aanbestedingsbericht is de start van het formele aanbestedingsproces. Daarna volgt de fase van de kandidaatstellingen en selectie van kandidaten die het bestek zullen ontvangen en een offerte zullen kunnen en mogen indienen.

Om de meerwaarde te maximaliseren is het opportuun om het aanbestedingsproces zo goed mogelijk te managen. Het is gebruikelijk om kort na de uitnodiging tot offerte de kandidaten uit te nodigen waarbij er informatie verschaft wordt zodat de kandidaten beter zicht hebben op het project en het proces. Vaak wordt er ook een digitale data room aangemaakt waar informatie wordt ter beschikking gesteld voor alle kandidaten. De complexiteit typisch voor PPS-projecten vergt een interactieve aanpak. De kandidaten dienen in te stemmen met de voorwaarden van deze interactie.

Soms gebeurt het dat slechts één bieder een offerte indient. Dit dient geval per geval bekeken te worden hoe hier mee kan omgegaan worden. Het kan gebeuren dat er weinig reactie vanuit de markt is en er zich dus onvoldoende kandidaten aan bieden. Vaak is het een goed idee om de aanbestedingsprocedure stop te zetten en deze aanbestedingsdocumenten of –proces te verbeteren en de procedure weer op te starten. Uiteraard zal dit alles eerst juridisch moeten worden afgetoetst. Men kan ook beslissen dat er alles is aangedaan om de concurrentiekracht zo groot mogelijk te maken en dus door te gaan met de procedure met de overtuiging dat deze ene aanbieder ook degelijk tegemoet kan komen aan de behoeften.

### ***2.4.2 PPS contract en financial close***

Afhankelijk van welke aanbestedingsprocedure gekozen werd voor het project zullen ook de onderhandelingen een andere vorm aannemen. In geval van concurrentiegerichte dialoog bijvoorbeeld, zullen, eens de finale aanbidding ingediend is en de voorkeursbieder gekozen is, de aanpassingen aan het PPS contract zich beperken tot verduidelijkingen en bevestigingen van aannames.

Onder het principe van degelijke aanbesteding kan niet zomaar elke aspect onderhandeld of gewijzigd worden in de finale onderhandelingen. De andere kandidaten hadden immers, met de vernieuwde contractelementen, een ander aanbod kunnen doen en hadden dus kans om geselecteerd te worden.

PPS-projecten worden normaal gefinancierd door projectfinancieringen, wat impliceert dat bij een private bieding een voorstel hoort m.b.t. financiering. Dit financieringsvoorstel is zodanig afgewerkt dat na de finale (financiële) onderhandelingen vrij snel kan overgegaan worden tot



ondertekening van het contract (behalve in moeilijke economische tijden kan dit wat langer duren).

Hoezeer de financierders geëngageerd zijn tot het PPS project op het moment van bieding is sterk afhankelijk van project tot project en natuurlijk ook van de markt op dat moment. De overheid mag op zijn minst een uitgebreid financieel plan verwachten, waarbij de bidders kunnen aantonen dat de financierders het PPS-voorstel en contractuele bepalingen aanvaarden. Het komt ook voor dat financierders bepaalde contractbepalingen wensen aan te passen. Dit is mogelijk zolang het binnen de perken van goed aanbestedingsgedrag blijft.

Op het einde van deze fase komt men bij de financial close waarbij alle project en financiële afspraken zijn ondertekend en aan de vereisten voorwaarden is voldaan. De financial close zorgt dat de geldstromen op gang komen en zodus ook de implementatie van het project kan starten. Enkele resterende voorwaarden dienen afgetoetst te worden vooraleer deze gelden kunnen stromen, zoals:

- Vergunningen moeten afgeleverd zijn
- Grondverwerving is in orde
- Uitklaring van laatste technische aspecten in ontwerp
- Alle documenten staan op punt

## 2.5 Fase 4: Uitvoering & management van PPS

Dit hoofdstuk licht toe hoe de projectimplementatie verloopt na contract en financial close. Vanwege de complexiteit, omvang en duur van een PPS-project is monitoring van een PPS-project een must. Het kan immers voorkomen dat bepaalde veranderingen nodig zijn tijdens de contractduur. Hieronder worden de verschillende stappen toegelicht in de fase van de projectimplementatie. De rol van de overheid verschilt aanzienlijk tijdens de contract- en projectmanagementfase dan tijdens de bouw en werkingsfase.

### 2.5.1 Contractmanagement

Tijdens de implementatie van het PPS-project is de overheid verantwoordelijk voor volgende elementen:

- Opsplitsing van de verantwoordelijkheden van contractmanagement en die van projectmanagement zodat een andere team zich kan buigen over contractmanagement dan het projectmanagement
- Het contractteam dient voorzien te worden met voldoende verantwoordelijkheid maar ook middelen
- Opstellen van managementafspraken hoe zal omgegaan worden met de monitoring van het contract

Het contractmanagement zal in de implementatiefase veelal uitgevoerd worden door een contractteam of contractmanager, aangesteld door de overheidspartij. Dit team rapporteert aan de contractprojectleider, die ook deel uitmaakt van het projectmanagementteam, om



maximaal op te hoogte te zijn van het project. De opzet van het contractmanagement dient goed voorbereid te zijn, zelfs nog voor het contract gesloten wordt. De werking, planning, voorwaarden wordt op voorhand uitgewerkt in een kader zodat de kosten van de bidders en hun verplichtingen kunnen gereduceerd worden.

In het contract werden duidelijke afspraken gemaakt m.b.t. de verplichtingen van de partijen, de verwachte dienstverlening, outputs en kwaliteitstandaarden. Dit dient gemonitord te worden of aan deze voorwaarden en afspraken wel voldaan wordt. Om deze monitoring effectief te kunnen uitvoeren heeft het contractteam nood aan voldoende maar enkel de noodzakelijke operationele en financiële gegevens op regelmatige basis. De activiteiten van het contractteam omvatten o.a.:

- Monitoren van key performance indicatoren
- Kwaliteitscontrole en kwaliteitswaarborgprocedure nakijken
- Onderhouden van dagelijks contact met PPS-organisatie
- Regelmatig rapporteren aan aandeelhouders en/of de opdrachtgever(s) met beslissingsmacht
- Risicomanagement (projectrisico's die contractueel of niet-contractueel verdeeld zijn, intrinsieke risico's, risico's verbonden aan contractwijzigingen)

Het team is ook verantwoordelijk voor eventuele veranderingen aan het contract. In het contract worden voor bepaalde mogelijke veranderingen afspraken gemaakt hoe hiermee zal omgegaan worden, maar niet voor alle veranderingen. In het contract worden basisafspraken gemaakt, welke verder worden uitgewerkt in een contract-administratiehandleiding. Deze handleiding geeft bijvoorbeeld aan aan wie het verzoek van wijziging dient gestuurd te worden, de persoon die de impact van de wijziging inschat, de personen die gemachtigd zijn om te oordelen over de wijziging en de persoon die de implementatie van de wijziging controleert. Deze wijzigingen gaan vaak over veranderingen van gebruikt materiaal in de outputspecificaties, herfinanciering of veranderingen in wetgeving. We wijzen er op dat steeds het goedkeuren van de kredietverschaffers nodig is voor doorvoering van deze wijzigingen.

Gegeven de lange termijn van een PPS-contract is het niet ongevoel dat er onvoorziene veranderingen in de contractuele bepalingen voorkomen. Het contractteam zal het evenwicht moeten zoeken tussen het stimuleren van de PPS-organisatie om de risico's te managen en het voorkomen van slechte prestaties die de haalbaarheid van het contract bedreigen.

Hoewel nieuwe onderhandelingen, veroorzaakt door veranderingen die niet opgenomen zijn in het oorspronkelijk contract, regelmatig voorkomen in bepaalde landen, zijn er aanzienlijke risico's aan verbonden die erkend en gemilderd dienen te worden. Contracten kunnen best dusdanig ontworpen worden om heronderhandelingen te vermijden of de kans te reduceren. Heronderhandeling van significante onderdelen van het contract kunnen alleszins aanzienlijke gevolgen hebben voor de verschillende partijen en is in principe verboden door de Europese wetgeving. Ze zijn ongewenst omdat:

- het concurrentieel biedingsproces verstoord is: de voorkeursbieder is uiteindelijk toch niet de meest efficiënte bieder geweest



- de onderhandelingen bilateraal worden uitgevoerd en op deze manier de concurrentiekracht verdwijnt
- nieuwe onderhandelingen de algemene economische voordelen van de PPS constructie ondermijnen

### 2.5.2 Evaluatie

Projectevaluatie is een stap-voor-stap proces van het verzamelen, registreren en ordenen van informatie over de (tussentijdse) uitkomsten van een project. Het gaat hierbij zowel over korte-termijn outputs (directe resultaten van de activiteiten, of project deliverables) als over de korte- en langere termijn resultaten (outcomes) van een project (veranderingen in gedrag, de praktijk of het beleid als gevolg van het project).

Er zijn hierbij verschillende motieven en momenten om projecten te evalueren: ten eerste ter ondersteuning van de projectplanning of bij de opmaak van de projectdefinitie (ex ante), ten tweede voor het verbeteren van de uitvoering en/of de organisatorische ontwikkeling (tussentijds), ten derde als instrument voor het afleggen van verantwoording (tussentijds) en tot slot om te leren (ex post)<sup>i</sup>.

Als we in deze publicatie spreken over evaluatie hebben we het over *evaluatie als een instrument voor de lerende (project)organisatie zelf*. Het evalueren van projecten is nodig bij het formuleren van antwoorden op belangrijke vragen als:

- Welke vooruitgang is geboekt? (tussentijds)
- Zijn de gewenste resultaten bereikt? Waarom (niet)? (tussentijds en ex post)
- Zijn er manieren om de projectactiviteiten te verfijnen zodat betere resultaten kunnen bereikt worden? (tussentijds en ex post)
- Rechtvaardigen de ‘outputs’ en de ‘outcomes’ de geïnvesteerde input van het project? (ex post)

Door het verloop van het project te monitoren kan, indien nodig, tijdig worden bijgestuurd. Wanneer het monitoringsysteem aangeeft dat er een probleem rijst, kan als eerste stap ook een tussentijdse evaluatie van de uitvoeringsprocessen worden ondernomen om de problematiek nader te onderzoeken en waar mogelijk verbeterpunten te identificeren.

Naast de tussentijdse evaluaties die vooral van belang zijn voor een goed verloop van het project zelf, is ook een ex post evaluatie van belang. Dergelijke ex post evaluatie is in de eerste plaats het sluitstuk van het project. De eindconclusie die eruit voortkomt kan vervolgens meegenomen worden bij de waardering van nieuw op te starten projecten.

Een bijkomende nut van de ex post evaluatie ligt hem in het feit dat men ook leerlessen kan trekken uit de projecten die verder kunnen doorvertaald worden naar de uitvoering van toekomstige PPS-projecten. Om de leereffecten maximaal te destilleren zal men reeds vroeg in het proces dienen na te denken over de informatie die voor de evaluatie cruciaal is. De huidige rapportering alternatieve financiering bevat reeds een aanzet van punten die kunnen gemonitord worden doorheen het procesverloop.



Tot slot is de opgedane ervaring uit projecten en de kennis die voortvloeit uit de evaluatie van projecten te waardevol om uitsluitend intern te houden en enkel te valoriseren binnen eigen toekomstige projecten. Fora zoals het Ambtelijk PPS Platform zijn een dankbaar en efficiënt instrument om de verworven kennis te verspreiden binnen de publieke sector. Door kennis en ervaringen uit verschillende projecten te delen en te bundelen kan bovendien werk gemaakt worden van 'best practices' die een hulp kunnen zijn voor iedereen die een PPS-project wil initiëren.



### **3 De inpassing van DBFM–projecten in Vlaamse projectprocessen\***

Deze titel werd niet opgenomen in deze afgekorte versie.

---