

SCHRIFTELIJKE VRAAG

nr. 183

van **STEVEN COENEGRACHTS**

datum: 31 januari 2022

MATTHIAS DIEPENDAELE

VLAAMS MINISTER VAN FINANCIËN EN BEGROTING, WONEN EN ONROEREND ERFGOED

Vlaamse overheid - DBFM-projecten

De Vlaamse overheid coördineert bouwprojecten, van nieuwbouw en renovatie tot de inrichting van bestaande gebouwen. Volgens de Vastgoedwijzer beschikte de Vlaamse overheid op 31 december 2020 over 2774 gebouwen, waarvan 2605 in Vlaanderen, 83 in Brussel en een honderdtal in het buitenland. Dit patrimonium is divers, van administratieve gebouwen over jeugdinstituten tot opslagplaatsen.

Dergelijke bouwprojecten worden steeds vaker in de markt gezet via een DBFM-procedure. DBFM staat voor Design (ontwerpen), Build (bouwen), Finance (financieren) en Maintain (onderhouden). In een DBFM-project worden het ontwerp, de bouw, de financiering en het onderhoud van openbare infrastructuur of een openbaar gebouw in één overeenkomst aanbesteed en toevertrouwd aan een private partij of een samenwerkingsverband van private partijen. Het voordeel van deze werkwijze is dat de planning van ontwerp, bouw en onderhoud op elkaar afgestemd worden, dat de overheid slechts één aanspreekpunt heeft, en dat de kosten op voorhand beter ingeschat kunnen worden.

Ook voor de bouw van scholen is de DBFM-procedure een populair instrument. De Vlaamse Regering plant deze legislatuur een bijkomende totale investeringsgolf van ongeveer 1 miljard euro voor de bouw van scholen via DBFM. Vlaams minister van Onderwijs Ben Weyts lanceerde op 23 november 2021 een eerste oproep naar de schoolbesturen om deel te nemen aan een nieuw scholenbouwprogramma Scholen van Vlaanderen. Schoolbesturen kunnen projectaanvragen indienen tot en met 30 maart 2022.

Deze constellatie heeft echter ook verliezers. Met name de betrokken architectenbureaus zitten niet altijd in een even benijdenswaardige positie. Ten eerste wordt van architecten al een groot deel van hun werk gevraagd, nog voor de opdracht binnen is. Om een solide kostenraming te kunnen maken, moet het ontwerp immers al vrij gedetailleerd afgewerkt zijn. Ten tweede, als er al in een biedvergoeding wordt voorzien, staat het bedrag zelden in verhouding tot de geleverde inspanning. Het risico voor architecten is dus onredelijk groot. Ten derde komt de onafhankelijke positie van de architect in het gedrang. Diens wettelijke taak is om het maatschappelijk belang voorop te stellen en het uitgevoerde werk te controleren, maar dat wordt moeilijker wanneer die architect zich kandidaat stelt samen met een projectontwikkelaar en aannemer.

1. Hoeveel bouw- en renovatieprojecten hebben de Vlaamse overheid en de Vlaamse Regering opgestart in de voorbije twintig jaar? Graag een overzicht per jaar.

2. Voor hoeveel van deze bouw- en renovatieprojecten werd gebruikgemaakt van een DBFM-procedure? Graag een overzicht per jaar.
3. Hoeveel rondes waren er gemiddeld per aanbesteding? Graag ook een overzicht van het jaarlijks gemiddelde.
4. Hoeveel kandidaten werden er gemiddeld geselecteerd voor de laatste ronde, per aanbesteding? Graag ook een overzicht van het jaarlijks gemiddelde.
5. Bij hoeveel van de aanbestedingsprocedures was er in een vergoeding voorzien voor de kandidaten? Hoe groot was die vergoeding, in verhouding tot het totale geraamde budget? Graag ook een overzicht van de jaarlijkse gemiddelde vergoeding.
6. Welke criteria werden gebruikt, en in welke verhoudingen, om de winnende kandidaat te kiezen?

Deze vraag werd gesteld aan de ministers Ben Weyts (290), Matthias Diependaele (183).

GECOÖRDINEERD ANTWOORD

op vraag nr. 183 van 31 januari 2022

van **STEVEN COENEGRACHTS**

1. Er bestaat geen centrale database die alle bouw- en renovatieprojecten van de Vlaamse Overheid bevat voor deze periode.

Op basis van de gegevens ontvangen van de afdeling bouwprojecten van het Agentschap Facilitair Bedrijf is er bij hen sprake van 792 dossiers voor opdrachten van werken sinds 2009. De digitale registratie van dossiers binnen het Facilitair Bedrijf gaat niet verder terug dan 2009.

2009	3
2010	118
2011	86
2012	65
2013	80
2014	66
2015	56
2016	81
2017	69
2018	54
2019	44
2020	33
2021	33
2022	4
Eindtotaal	792

2. Onderstaande tabel geeft een overzicht van het aantal aanbestedingen (20) die via DBFM(O) formule werden opgestart per jaar (van lancering plaatsingsprocedure).

Deze 20 projecten zijn exclusief Scholen van Morgen (182 scholen), Projectspectifieke DBFM (12 clusters bestaande uit 38 scholen) en het Sportinfrastructuurplan (79 sportinfrastructuureenheden). Voor deze projecten werd op Vlaams niveau een decretaal kader gecreëerd, maar de Vlaamse overheid trad hierbij niet op als aanbestedende overheid of bouwheer (Scholen van Morgen en Projectspectifieke DBFM) ofwel louter als opdrachten-centrale, met de lokale besturen als daadwerkelijke opdrachtgevers (Sportinfrastructuurplan).

In dit kader kan nog meegegeven worden dat het kabinet Weyts regelmatig overleg heeft met bijvoorbeeld VCB en NAV in functie van de verdere uitwerking van het nieuwe DBFM-programma Scholen van Vlaanderen.

Ik verwijs tot slot ook graag naar de zitting van de commissie onderwijs van 18 november 2021, waar naast de toelichting van het nieuwe decreet 'DBFM Scholen van Vlaanderen' ook de evaluatie van de 'DBFM Scholen van Morgen' uitgebreid besproken werd.

Met betrekking tot de overige DBFM-procedures kan ik op basis van de jaarlijkse INR rapportering inzake PPS-projecten, de Rapportering Alternatieve Financiering en het Basisrapport Grote Projecten en Programma's volgend overzicht meegeven:

	Aantal aanbestedingen via DBFM(O) formule
2003	2
2004	0
2005	1
2006	0
2007	0
2008	4
2009	3
2010	1
2011	1
2012	2
2013	1
2014	0
2015	1
2016	0
2017	2
2018	0
2019	1
2020	1
2021	0

- De meest gebruikte plaatsingsprocedure bij DBFM-projecten was de mededingingsprocedure met onderhandeling. In de praktijk zien we dat er bij dit soort plaatsingsprocedures twee tot drie rondes per aanbesteding worden georganiseerd. De eerste ronde is standaard de selectiefase. Daarna volgt de gunningsfase met een of meerdere offerterondes.

Recenter wordt ook gebruik gemaakt van de concurrentiegerichte dialoog. In de praktijk zien we bij deze plaatsingsprocedure twee rondes per aanbesteding. Bij deze plaatsingsprocedure kan elke belangstellende ondernemer naar aanleiding van de aankondiging van de opdracht een aanvraag tot deelneming indienen. Na selectie van de deelnemers voert de aanbesteder een dialoog met hen, met de bedoeling om een of meer oplossingen uit te werken die aan de behoeften van de aanbesteder beantwoorden. Een dialoog kan verlopen in opeenvolgende fasen om de te bespreken oplossingen te beperken door toepassing van de gunningscriteria, op voorwaarde dat de mogelijkheid hiertoe wordt voorzien in de opdrachtdocumenten. Gedurende de dialoog is het op de momenten waarop fasen afgesloten worden reeds mogelijk om een aantal kandidaten te elimineren op basis van de gunningscriteria. Op het einde van de dialoog dient de aanbesteder de resterende deelnemers tegelijk en schriftelijk uit te nodigen om op grond van de uitgewerkte oplossingen hun definitieve offerte in te dienen.

Met de deelnemer met de beste offerte (op basis van het prijs-kwaliteitsverhouding) kunnen desgevallend nog onderhandelingen gevoerd worden omtrent de financiële toezeggingen of met het doel om andere voorwaarden te bevestigen mits dit de

essentiële aspecten van de offerte materieel ongewijzigd laat én niet tot vervalsing van de mededinging of discriminatie kan leiden (art 39 § 7 Wet Overheidsopdrachten).

4. Voor projecten die tot een best-and-final offer(BAFO)-fase komen, werden er gemiddeld drie kandidaten weerhouden.
Bij projecten bij dewelke de eerste offerte reeds de laatste ronde betrof waren er gemiddeld ook drie kandidaten.
Niet iedere kandidaat aan de laatste rondes dient evenwel een offerte in.
In de concurrentiegerichtte dialoog worden in regel ook drie tot vijf kandidaten weerhouden.
Dit is in overeenstemming met het Charter Samenwerking bij PPS, waar het gebruik van een getrapte procedure wordt aangeraden:
'Er wordt bij voorkeur geopteerd voor een getrapte plaatsingsprocedure, waarbij naarmate de procedure vordert het aantal kandidaten vermindert. In een getrapte procedure kan de aanbestedder, naargelang de procedure, in een eerste fase snel een selectie maken van 3 tot 5 kandidaten op basis van de economisch en financiële draagkracht enerzijds en de technische en beroepsbekwaamheid anderzijds.'
5. Van de twintig aanbestedingen die lopende of afgerond zijn, werden bij acht DBFM projecten in een biedvergoeding voorzien. Ook binnen de eerder aangehaalde projecten Scholen Van Morgen, Projectspectifieke DBFM als het Vlaams Sportinfrastructuurplan (7 op de 11 aanbestedingen) werd voorzien in een biedvergoeding.
In maart 2019 werd het Charter samenwerking bij PPS ondertekend door toenmalig Minister-president Bourgeois en vertegenwoordigers van de bouwsector. In dit charter werd onder andere gesteld dat rekening houdend met de specificiteit en de context van een project en de budgettaire mogelijkheden, overweegt de aanbestedende overheid om een vergoeding te voorzien voor kandidaat-opdrachtnemers die een sterk uitgewerkte, kwaliteitsvolle en conforme offerte hebben ingediend, maar de opdracht uiteindelijk niet binnen hebben gehaald. Indien een dergelijke vergoeding voorzien wordt, moet deze functioneel zijn (bv. bewaren van een blijvende competitieve markt) en zorgen voor de juiste prikkels (cfr. de wil om de opdracht effectief binnen te halen met een kwalitatief hoogstaande offerte). Zo kan een biedvergoeding in bepaalde omstandigheden voor meer kwalitatieve offertes zorgen en op die manier bijdragen aan een betere keuze voor de aanbestedende overheid.
Voorheen voorzagen de meeste aanbestedende overheden binnen de VO reeds in een bied- of ontwerpvergoeding bij de aanbesteding van DBFM-projecten. Deze praktijk is de voorbije jaren geëvolueerd naar een standaardprincipe hetwelk in quasi alle lopende aanbestedingen toegepast wordt, conform de principes uit het charter.
De biedvergoedingen varieerden van 12.500 euro tot 3.000.000 euro per inschrijver. Op basis van de specificiteit en context van de projecten, de fase waarin de kandidaat zich bevindt alsook van de budgettaire mogelijkheden van de aanbestedende overheid wordt telkens bekeken of een vergoeding voorzien wordt, en hoe hoog deze vergoeding kan zijn.
Er bestaat dus geen gestandaardiseerde methode om de hoogte te bepalen. Een aantal aanbestedende overheden berekenen de hoogte op basis van de geschatte te maken biedkosten, anderen bepalen de hoogte van de biedvergoeding niet als percentage van de geschatte investeringswaarde maar wel op basis van een inschatting van de biedkost die de inschrijver zal maken, waarbij men een deel wenst te vergoeden van deze kosten die een inschrijver zal maken voor externe (advies)kosten.
Als we dit afzetten tegen de investeringswaardes van de projecten, zien we dat historisch de voorziene biedvergoedingen per kandidaat schommelden tussen de 0,01% en 0,51% van de investeringswaarde, dit afhankelijk van zowel de complexiteit van het project, het budget van de aanbestede overheid alsook van de ronde waarin men weerhouden werd.
Betreffende lopende procedures werden geen cijfers in deze gemiddelden opgenomen.

6. Zorgvuldig opgestelde gunningscriteria moeten ertoe leiden dat de aanbestedende overheid kiest voor de economisch meest voordelige offerte in functie van de beoogde projectdoelen. De aanbestedende overheid is daartoe gehouden om gunningscriteria op te stellen zodoende zij de opdracht kan gunnen op basis van de economisch meest voordelige offerte.

De precieze omschrijving en weging van de gunningscriteria zijn telkens projectafhankelijk.

Alles begint met de **doelen** die men als aanbestedende overheid ter behartiging van het algemeen belang met de opdracht voor ogen heeft. Die doelen zullen bijna steeds te maken hebben met de volgende vier aspecten:

- **Geld:** het project moet gebouwd en geëxploiteerd kunnen worden binnen het voorziene budget. Er moet dus niet meer belastinggeld worden uitgegeven dan nodig, maar opdrachtnemers moeten correct vergoed worden.
- **Tijd:** het vastgoedobject moet uiterlijk op een bepaalde datum beschikbaar zijn, zodat burgers tijdig kunnen beschikken over hun openbare diensten.
- **Kwaliteit:** het project moet voldoen aan bepaalde kerneisen op vlak van functionaliteit, esthetiek, servicemodaliteiten, veiligheid, beschikbaarheid, impact op omgeving, ...
- **Aanpak:** het project moet binnen tijd en budget en volgens de gestelde kwaliteitseisen gebouwd en geëxploiteerd worden. Hiervoor is een goed plan van aanpak nodig, zowel intern (organisatie en werkmethodes van de opdrachtnemer) als extern (vaak is medewerking of minstens aanvaarding van andere overheden en private instanties nodig).

Deze doelen kunnen in twee gunningscriteria verdeeld worden: geld (of prijs) enerzijds en alle andere criteria (gezamenlijk 'kwaliteit' genoemd, maar ook 'tijd' en 'aanpak' vallen hieronder) anderzijds.

De prijs is in euro uitgedrukt, terwijl de andere criteria in punten uitgedrukt zijn. Om de offertes te kunnen rangschikken moeten prijs en kwaliteit op dezelfde eenheid gebracht worden. In Vlaanderen is het gebruikelijk om de prijs in punten om te zetten, en vervolgens bij de punten van de kwaliteitscriteria op te tellen.

De weging bij deze (sub)criteria worden projectafhankelijk bepaald. Het criterium Prijs krijgt vaak een weging tussen de 40 en 60 punten op 100.