DE WERKVENNOOTSCHAP

DBFM project "A8 Halle"

ARTIKEL 3-NOTA

1. INLEIDING

In de beslissing van de Vlaamse Regering van 15 oktober 2021 werd De Werkvennootschap opgedragen het project "A8 Halle" verder uit te werken als een eventueel Vlaams PPS-project. Intussen werd dit project verder uitgewerkt.

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

2. PROJECT "A8 HALLE" - CONTEXT

2.1. Voorwerp van het project

Het project heeft betrekking de herinrichting van het stuk van de A8 tussen de Ring rond Brussel (afrit Halle) en het kanaal Brussel-Charleroi.

2.2. Probleemstelling en oplossing

De A8 in Halle zorgt vandaag voor levensgevaarlijke verkeerssituaties, files tot op de R0 en omgevingshinder als gevolg van het uitblijven van een inrichting als hoofdweg op een deel van het traject. Het wegvak van de A8 gelegen tussen de aansluiting op de R0 en het viaduct over het kanaal Brussel-Charleroi kent immers als autoweg N203a vandaag nog steeds 3 lichtengeregelde kruispunten ter hoogte van de Halleweg, Nijvelsesteenweg en de Rodenemweg, en een half aansluitingscomplex ter hoogte van de Welkomstlaan/N203.

Daarnaast leidt deze situatie lokaal tot problemen op het vlak van bereikbaarheid en leefbaarheid in de omliggende wijken.

Het voorkeursalternatief voor de herinrichting van het deel van de A8 tussen het kanaal Brussel-Charleroi en de aansluiting met de R0 gaat uit van een verdiepte ligging van de A8. De A8 wordt daarnaast ook ingetunneld van voor de Nijvelsesteenweg in het westen tot voorbij de Halleweg in het oosten. Het voorkeursalternatief gaat ook uit van een compact op- en afrittencomplex tussen de A8 en de R0, het voorzien van een lokale verbindingsweg, het afsluiten van de Halleweg voor gemotoriseerd verkeer en het voorzien van de nodige dwarsverbindingen over of onder de A8 met het oog op het garanderen van de oversteekbaarheid.



2.3.Projectdoelstellingen

Met het project worden een aantal doelstellingen vooropgesteld, m.n.:

- Een betere doorstroming en verkeersveiligheid op de A8.
- Minder verkeersdruk en hogere verkeersveiligheid op de lokale wegen in Halle.
- Meer ruimte voor voetgangers, fietsers en het openbaar vervoer.
- Een betere verbinding tussen de wijken rond de A8.
- Een verbetering van de leefbaarheid in de omgeving van de A8.
- Versterking van de natuur en waterlopen rond de A8.

2.4.Stakeholders

Het project trekt de aandacht van een breed stakeholderveld, m.n. burgers (al dan niet verenigd in actiegroepen), het lokaal bestuur stad Halle, het middenveld en andere publieke entiteiten.

Doorheen het tot dusver gevoerde proces werd grote aandacht besteed aan stakeholdermanagement. Dit uitte zich in communicatiecampagnes, bewonersvergaderingen, infomarkten en het opzetten van werk- en stuurgroepen.

3. AFWEGING

3.1. Vlaamse PPS-tool

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

Output	Menu	EPC	DB	DBM	DBF	DBFM	DBFMO	Concessie
Geschiktheid								
Geschiktheidsscores								
Totaal		82%	81%	87%	79%	90%	71%	76%
Geschiktheidsscores (aandeel per stakeholder)								
Overheid		82%	83%	91%	83%	91%	70%	77%
Investeerders						93%	71%	74%
Aannemers		92%	90%	85%	84%	91%	71%	71%
Financiers					77%	90%	70%	74%
Eindgebruiker		72%	72%	86%	72%	86%	72%	86%

De DBFM-formule scoort het best en is dus een geschikte formule.

3.2.Relevantie van de "F" component

Niettegenstaande de quotering voor de DBFM-formule hoger is dan die voor de DBM-uitvoeringsvorm is wordt hierna nog ingegaan op de toegevoegde waarde die de "F"-factor biedt:

- De aard van het project – een complex project dat moet worden uitgevoerd in de nabijheid van één van de drukste verkeersaders van het Belgisch wegennet (de R0) – maakt een dergelijk project gevoelig voor meerkosten tijdens de bouw en exploitatie. Door de opdrachtnemer ook te laten instaan voor de financiering zal hij, onder druk van financiers, doorgedreven aandacht besteden aan risicomanagement teneinde dergelijk risico zo veel als mogelijk te beperken. Dergelijke kosten vormen immers een risico naar rentabiliteit van het project, hetgeen financiers zoveel mogelijk willen beperkt zien;
- Aangezien de financier zekerheid zal willen omtrent de toekomstige cash flow van de DBFM-SPV zal de opdrachtnemer ertoe worden aangezet om wijzigingen zo veel als mogelijk proactief te vermijden, hetgeen uitmondt in een intelligent ontwerp, gebruik van robuuste technieken, en dergelijke meer. Dit leidt op haar beurt tot een grotere beschikbaarheid van de infrastructuur, met een positieve impact op de mobiliteit;
- Onbeschikbaarheid van de infrastructuur – hetgeen zoveel mogelijk moet worden vermeden i.f.v. het verzekeren van de goede werking van het mobiliteitssysteem (en zeker t.o.v. voorliggende weginfrastructuur waarvan de kritieke functie hoger reeds werd geduid) – leidt in principe tot prestatiekortingen, hetgeen een negatieve impact heeft op de terugbetaling van de financiers. De opdrachtnemer wordt aldus vanuit de F-component ertoe aangezet de onbeschikbaarheid tot een minimum te beperken;
- Doordat de financier pas wordt terugbetaald en vergoed voor het verstrekken van de financiering vanaf het ogenblik van beschikbaarheid van de infrastructuur, wordt de opdrachtnemer er van die zijde toe aangespoord de fasering en timing te optimaliseren en na te leven. Dit leidt ertoe dat de infrastructuur tijdig en eventueel versneld wordt gerealiseerd, hetgeen tevens operationele voordelen met zich meebrengt (m.n. door de versnelde realisatie van de maatschappelijke meerwaarden die met deze infrastructuur gepaard gaan). Dit geldt des te meer voor voorliggend project, dat

gesitueerd is in de nabijheid van één van de drukst bereden snelwegen van België en Europa.

- Bovendien zou het ontbreken van de "F" component, en dus uitvoering op basis van een DBM-formule, een andere projectbenadering impliceren. Immers, in dat geval zal de opdrachtnemer de realisatie van het project benaderen zonder de prikkel en betrokkenheid vanuit de financiële markten die o.m. leidt tot een doorgedreven risicoanalyse en -beheersing, met een andere "bedrijfslogica" tot gevolg. Bovendien zou dit ook de begroting anders impacteren dan uiteengezet onder titel 6.1 hierna.

3.3. Onderscheid met DB en EPC

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

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

Dat, wat betreft de uitvoeringsvorm van de klassieke aanbesteding, de ontwerp-component niet wordt overgedragen, zou impliceren dat de opdrachtgever geen beroep kan doen op de kennis die aan opdrachtnemerszijde aanwezig is. Dit maakt dat optimalisaties onbenut blijven, zo bvb. op het vlak van uitvoeringstechnieken, hinderbeperking, innovatieve monitoring i.f.v. het onderhoud, de ecologische impact van het project en risicobeheersing. Dit zijn net aspecten waar een private partij in het kader van mobiliteitsinfrastructuur meerwaarden kan scheppen vanuit zijn kennis en ervaring. Wat betreft de DB-formule geldt ook hier dat de opdrachtgever in principe weliswaar beroep kan doen op de kennis en ervaring van de opdrachtnemer. Echter, deze uitvoeringsvorm biedt niet het aangepaste kader om de opdrachtnemer voor de ontwerpkeuzes verantwoordelijk te maken.[1]

[1] De positieve appreciatie van de DBFM-formule wordt overigens ook geschraagd door bevindingen m.b.t. DBFM-projecten van Rijkswaterstaat (RWS), en dit in vergelijking met "D&C contracten" (Design & Build). Zo werd in de literatuur reeds gesteld: (…) Wat betreft de tijdprestaties hebben de DBFM-projecten een gemiddelde versnelling van de uitvoeringsfase van 18,89%. Voor de D&C-projecten met een contractomvang van meer dan €60 miljoen is er sprake van een gemiddelde vertraging van 6,84%. Het betreft een statistisch significant verschil. Hierbij moet worden aangetekend dat de cijfers continu aan verandering onderhevig zijn als gevolg van veranderingen die Rijkswaterstaat doorvoert om de kwaliteit van de metingen te verbeteren. Wij benadrukken dat het belangrijk is dat deze inspanningen onverminderd doorgaan. Wanneer gekeken wordt naar de financiële performance van DBFM, dan blijkt dat de DBFM-projecten gemiddelde meerwerkkosten hebben van 13,59% van de omvang van het gegunde contract. In perspectief geplaatst ten opzichte van D&C-projecten met een percentage van 27,78%, presteren DBFM-projecten twee keer beter. Ook hier betreft het

De "reflecties" gemaakt in het document Eindrapport "Leren van 15 jaar DBFM-projecten bij RWS" (blz. 33), onderschrijven de stelling dat DBFM de geschikte uitvoeringsvorm is voor dit project (nl. een project dat betrekking heeft op kritieke mobiliteitsinfrastructuur van een omvang zoals voorliggend project):

> *(…) op de aspecten tijd, beschikbaarheid, beperkte meerwerkkosten, kwaliteit, optimalisaties en procesinnovaties en levenscyclus, zijn de prestaties van DBFM-contracten gemiddeld genomen beter dan die van andere contracten. De financiële performance voor investeerders, banken en andere financiers is uiterst betrouwbaar. Ook biedt de DBFM-praktijk de overheid stabiliteit en voorspelbaarheid wanneer het gaat over langetermijnbestedingen.*
>
> *Niet in de laatste plaats verschillen projecten met een DBFM-contract door de life-cycle-benadering, waardoor er zowel in het ontwerp als tijdens de realisatie meer aandacht is voor de onderhoudscomponent, die volgens onze respondenten dan ook van hogere kwaliteit is. (…)*

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

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

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

3.4.Tussentijds besluit

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

een statistisch significant verschil. (…). Zie: S. Verweij et al., De Performance van DBFM bij Rijkswaterstaat: Een Kwantitatieve Analyse van Projectendata - Deelrapport, blz. 11.

4. KWALITATIEVE BEOORDELING

4.1. Uitvoerbaarheid

Een project wordt als DBFM uitvoerbaar geacht wanneer:

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

4.1.1. Outputgerichtheid

Inmiddels is reeds heel wat ervaring opgebouwd met het outputgericht specificeren in het kader van PPS-projecten en in het bijzonder in het domein van openbare werken. O.a. in het kader van de mobiliteitsinfrastructuurprojecten van Via-Invest en De Werkvennootschap werd hiervoor reeds heel wat werk verricht. Daaruit blijkt, zeker voor wat nieuwe projecten betreft, dat deze werkwijze perfect haalbaar is en tot een effectieve overdracht van risico's leidt. Dit is reeds gebleken voor projecten m.b.t. de aanleg van civiele kunstwerken (bvb. DBFM-projecten A11 en Noord-Zuid Kempen).

Belangrijke doelstellingen van het project zijn het beperken van de hinder tijdens de werken. Deze voorwaarden kunnen op relatief eenvoudige wijze in het bestek opgenomen worden via specifieke eisen waaraan belangrijke stimuli of boetes worden gekoppeld en die via het vergoedingsmechanisme kunnen worden afgedwongen. Ook hiermee werd ervaring opgedaan in het kader van de voormelde PPS-projecten. Specifiek wat betreft het bepreken van hinder in de omgeving van de R0 kan worden teruggevallen op de ervaring opgedaan in het kader van de DBFM-opdracht Complex R0 x A201, dat De Werkvennootschap in 2020 in de markt heeft gezet en zich thans in de bouwfase bevindt. Eveneens kan teruggevallen worden op inzichten die reeds werden opgedaan bij de opmaak van de opdrachtdocumenten en de gevoerde dialoog in het kader van de DBFM-plaatsingsprocedure voor het project R0-Noord Zaventem.

4.1.2. Kritische massa

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

De bouwkost wordt geschat op 495.497.549,5 mln. euro (excl. btw, prijspeil januari 2026). De hogere transactiekost is in dat geval zeker gerechtvaardigd en niet disproportioneel in vergelijking met de investeringswaarde.

Om de kostprijs van de aanbestedingsprocedure zo laag mogelijk te houden worden de standaard bestekken van De Werkvennootschap als basis gebruikt. Deze bestekken bieden een goed kader voor de opmaak van duidelijke en objectief meetbare outputs en bevatten een vergoedingsmechanisme dat de betalingen koppelt aan de kwaliteit van de dienstverlening.

Dit werd inmiddels reeds toegepast voor de projecten Verhoging bruggen Albertkanaal, R4 West en Oost en Complex R0 x A201, alsook voor het project R0 Noord Zaventem waarvoor de plaatsingsprocedure momenteel loopt (en eerder: de Via Invest-projecten Noord-Zuid Kempen, R4 Gent, A11 Brugge) en de haalbaarheid van deze werkwijze werd door de markt bevestigd.

Er dient ook opgemerkt dat een groot deel van de transactiekost te maken heeft met ontwerpkosten die door de verschillende inschrijvers moeten gedragen worden. In dit specifieke geval zal het concept al ver uitgewerkt zijn (omgevingsvergunning zal worden aangevraagd door De Werkvennootschap op basis van het eigen referentieontwerp) zodat kan verwacht worden dat de ontwerpkosten tijdens de biedingsfase minder omvangrijk zullen zijn, wat de transactiekosten drukt. Daarnaast wordt geopteerd voor de concurrentiegerichte dialoog als plaatsingsprocedure. Op basis van feedback vanuit de markt kan worden aangenomen dat deze procedure het beste kader biedt om vroeg in de procedure ideeën af te toetsen, en deze desgevallend snel te verlaten. Dit heeft een positieve impact op de efficiënte allocatie van de middelen voor de opmaak van de offerte.

4.1.3. Lange termijncontracten

Het ter beschikking stellen van weginfrastructuur is een dienstverlening die goed via een lange termijncontract vastgelegd kan worden:

- Vooreerst is er binnen het domein van openbare werken reeds behoorlijk wat ervaring opgebouwd, waardoor redelijk wat materiaal herbruikbaar is en niet opnieuw een lange leercurve moet doorlopen worden.
- De onderliggende activa hebben een levensduur van (mits voldoende onderhoud) ±75-100 jaar wat betreft de civiele kunstwerken en circa 25 à 30 jaar wat betreft wegenis. De looptijd van het contract dient zodanig bepaald te worden dat de opdrachtnemers geresponsabiliseerd worden om het project vanuit een levenscyclus-kost visie te benaderen. Hiertoe moet de contracttermijn zodanig gekozen worden dat de component onderhoud voldoende doorweegt in de globale projectkost. In casu lijkt een onderhoudstermijn van (max.) 30 jaar aangewezen.
- De werken kunnen uitgevoerd worden met stabiele technologieën en technieken die voldoende bewezen zijn zodat opdrachtnemers de hieraan verbonden risico's voldoende kunnen inschatten.
- Wijzigingen aan de eisen met betrekking tot de dienstverlening zullen in de loop van het contract eerder beperkt zijn. Het meest voor de hand liggend zijn wijzigingen in regelgeving en normen. Algemeen wordt ingeschat dat het aantal wijzigingen in de loop van het contract zowel voor opdrachtgever als voor opdrachtnemer beheersbaar is. De nodige flexibiliteit hiervoor kan in de contracten worden voorzien.

4.1.4. Dienstverlening door private partij

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

4.2. Meerwaarde-potentieel

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

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

4.2.1. Optimale risicoverdeling

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

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

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

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

- De risico's op onverwachte inspraak van derden minimaliseren door vooraf de omgevingsvergunning aan te vragen. Enkel de afwijkingen op de omgevingsvergunning worden dan bij opdrachtnemer gelegd. In het bestek kunnen verslagen van vergaderingen met derden opgenomen worden zodat de opdrachtnemer een goede inschatting kan maken van de aandachtspunten die leven bij de betrokkenen. In het kader van dit project is het de intentie om voorafgaand aan de closing van de DBFM-overeenkomst de omgevingsvergunning aan te vragen en te verkrijgen (zie ook hoger). Bovendien werd reeds met partners samengewerkt in het kader van de plangroep, hetgeen alvast heeft geleid tot gunstige adviezen op het voorontwerp-GRUP waarbinnen een voorkeursalternatief als basis voor verdere uitwerking van het project A8 Halle geselecteerd werd, hetgeen erop duidt dat reeds onder de partners binnen de plangroep draagvlak bestaat voor dit project;
- de technische risico's (grondvervuiling, stabiliteit, aanwezigheid nutsleidingen) op voorhand onderzoeken omdat dergelijke risico's de bouwkost of timing significant kunnen beïnvloeden. Voor dit project werden reeds studies uitgevoerd (grondmechanisch terrein- & labo-onderzoek, peilbuismetingen, etc.) of zullen nog studies worden uitgevoerd (archeologisch onderzoek, milieuhygiënisch onderzoek, onderzoek sloopvolging, etc.) die dergelijke risico's in kaart brengen en in het kader van de plaatsingsprocedure ter beschikking kunnen gesteld worden. De Werkvennootschap werkt in dit verband ook samen met een studiebureau dat ervaring heeft met projecten zoals het voorliggende om zich hierbij te laten adviseren, en dat in dit verband reeds ervaring heeft opgedaan met de omgeving van de R0, m.n. in het kader van haar bijstand aan De Werkvennootschap in het kader van de DBFM-

projecten R0 Noord Zaventem en Complex R0xA201 en het DB-project Viaduct Vilvoorde. Bovendien werd in het kader van andere projecten – m.n. een aantal Quick Win projecten binnen het programma Werken aan de Ring (Quick Win Henneaulaan, Quick Win HST-fietsroute, Quick Win A201K) – reeds belangrijke ervaring opgedaan in dit verband;

- in de mate van het mogelijke bindende afspraken maken met alle derden die op een bepaald moment in het project moeten tussenkomen. Daarbij wordt in de eerste plaats gedacht aan nutsmaatschappijen, lokale overheden en eventuele andere overheden verantwoordelijk voor belendende wegen. Deze partijen worden betrokken bij de projectvoorbereiding, o.m. door hun betrokkenheid via de projectstuurgroep (zie hoger, titel 2.4.). Daarnaast worden de nutsmaatschappijen betrokken bij het project, o.m. onder de vorm van coördinatie-overleggen.

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

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

4.2.2. Optimalisatie van de levenscycluskost

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

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

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

Beheers- en onderhoudskosten moeten significant zijn opdat het nuttig is ze mee te contracteren met de kapitaalsinvestering. Zo niet is van optimalisatie van levenscycluskost weinig voordeel te verwachten. Bovendien moet het mogelijk zijn ze op lange termijn met voldoende zekerheid te schatten anders is het risico van de private partij te groot en wordt het risico te hoog geprijsd. De gemiddeld jaarlijkse onderhoudskost wordt geschat op ca. 1,5 % op jaarbasis voor infrastructuur zoals hier aan de orde.

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

4.2.3. Ruimte voor innovatie en optimalisatie in alle projectfasen

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

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

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

4.2.4. Operationele voordelen

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

Daarnaast laat de DBFM-formule ook hier toe de maatschappelijke meerwaarden versneld te realiseren, dit t.o.v. de klassieke aanbestedingsformule die gelet op de bouwwaarde een investeringskalender zou impliceren gespreid tot een lange periode en een stapsgewijze aanbesteding op basis van verschillende procedures zou impliceren. Door het project te realiseren via één DBFM-project, i.p.v. het opsplitsen van het project in deelprojecten, kunnen dan ook niet enkel schaalvoordelen gerealiseerd worden (zowel aan de publieke als aan de private zijde) en kunnen interfacerisico's worden beperkt. Dit laat tevens toe om versneld de desbetreffende infrastructuur te realiseren met een positieve impact op het (versneld) realiseren van de maatschappelijke waarde die hiermee gepaard gaat. Het gaat immers om diverse onderdelen voor een globale oplossing voor een verbetering van de mobiliteits- en leefbaarheidssituatie in de betrokken projectzone.

In dat verband kan ook gewezen worden op het operationeel voordeel van de centrale opvolging van een dergelijk omvangrijk infrastructuurproject, en de efficiëntiewinsten die daarmee gepaard gaan.

4.3.Kansrijkheid

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

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

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

4.3.1. Kansrijkheid in de ECSA-studie

Naar kansrijkheid scoorde het project A8 Halle in de ECSA studie[2] eerder middelmatig. Twee elementen die aan bod kwamen in de ECSA studie en die de PPS-waardigheid in vraag deden stellen waren het draagvlak binnen het stakeholderveld en de relatief beperkte projectwaarde.

Het projectverloop tot dusver werd gekenmerkt door een doorgedreven stakeholderoverleg en inzet op maximale betrokkenheid van burgers, de lokale overheid en het middenveld. Zo werd binnen de plangroep in consensus een akkoord gevonden over de voorkeursoplossing die de basis vormt voor de opmaak van het GRUP en de grote lijnen vastlegt voor de opmaak van het ontwerp. Er kan dus gesteld worden dat er draagvlak is binnen het stakeholderveld. In het kader van de voorlopige vaststelling van het GRUP zal een adviesronde en een openbaar onderzoek worden georganiseerd. Op basis hiervan kan bijkomend inzicht verkregen worden in de bezwaren en bezorgdheden van het publiek en de betrokken adviesinstanties. Deze bezwaren en bezorgdheden kunnen dan waar mogelijk verder worden ondervangen.

Daarnaast is de bouwkost toegenomen tot 495.000.000 EUR, waar deze initieel geraamd werd op 160.000.000 EUR. De projectomvang is aldus inmiddels toegenomen.

Evenzeer wordt in de ECSA studie aangehaald dat dit project, mits ruimte wordt gemaakt voor een creatieve inbreng vanuit de markt, zich leent tot een PPS en aldus redelijk kansrijk is. De aanpak van de gunningsprocedure zal ruimte laten voor creativiteit en innovatieve oplossingen.

4.3.2. De belangstelling van de markt

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

De Werkvennootschap kon recent zowel voor de DBFM-projecten R4WO, Complex R0 x A201, R0 Noord Zaventem, Rond Ronse, Noord-Zuid Limburg als voor het DB-project Viaduct Vilvoorde rekenen op voldoende interesse van marktspelers.

De gevolgen van COVID-19, de oorlog in Oekraïne, de verstoring van de wereldhandel en de Midden-Oosten crisis kunnen een impact hebben op de appetijt en risico inschatting van de financiële sector. De Werkvennootschap heeft voldoende ervaring om het project te structureren en bij te sturen tijdens het aanbestedingsproces om tot een goede competitieve aanbesteding te komen. Deze ervaring werd recent nog verworven in het kader van het project

[2] European Centre for Strategic Analysis, "Rangschikking en prioritering van grote infrastructuurprojecten van de Vlaamse Overheid in functie van PPS-geschiktheid", 2020.

"Complex R0 x A210" waarbij diende te worden omgegaan met de volatiele marktsituatie n.a.v. de oorlog in Oekraïne. In de loop van de gunningsprocedure voor het DBFM-project R0 Noord Zaventem vormde de huidige macro-economische situatie omwille van geopolitieke ontwikkelingen eveneens een element van financiële dialoog. Ook tijdens de aanbestedingsprocedure van het inmiddels operationele project A11 diende ingespeeld te worden op de ontwikkelingen in de financiële markt.

4.3.3. Het gunningsproces

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

Op basis van feedback vanuit de markt (o.m. in het kader van diverse marktverkenningen), blijkt bij marktpartijen een voorkeur voor de concurrentiegerichte dialoog (o.m. omdat naar het oordeel van de betrokkenen deze plaatsingsprocedure meer nog dan de mededingingsprocedure met onderhandelingen toelaat om ideeën in een vroeg stadium af te toetsen (met tevens een positieve impact op de efficiënte inzet van de middelen bij de opmaak van een offerte) en om een daadwerkelijke wisselwerking tussen private partijen en de publieke partner toe te laten).

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

De DBFM samenwerkingsvorm is inmiddels een gekende structuur, waar zowel opdrachtgever en opdrachtnemer jaren ervaring mee hebben opgebouwd. Het valt te verwachten dat de opdrachtnemer gedegen waarborgen inbouwt om de kwaliteit van het onderhoud te garanderen, hetgeen ook zal worden gestimuleerd via het gunningscriteria-apparaat. Langs opdrachtnemerszijde dient voldoende aandacht besteed te worden aan de opvolging van het project zowel in bouw als onderhoudsfase, hetgeen kan gevat worden in het gunningscriteria-apparaat. Ook hier kan verwezen worden naar de aanstelling van een ervaren studiebureau door De Werkvennootschap, dat ook optreedt in het kader van andere DBFM-projecten.

4.4. Expertise

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

De Werkvennootschap zal daarnaast ook worden ondersteund door technische adviseurs die ervaring hebben met DBFM-projecten, zowel aan publieke als private zijde. Ook zullen juridische en financiële adviseurs worden aangeduid (mede) op basis van hun ervaring met DBFM-projecten.

4.5. Is PPS te verkiezen boven klassieke aanbesteding?

Hoger werd het meerwaardepotentieel van een PPS-benadering, op basis van een DBFM-formule, besproken. In dit verband werd onder titel 4.1., hoger, geconcludeerd dat klassieke aanbesteding of een DB formule het meerwaardepotentieel niet kan realiseren. Als proef op de som wordt hierna nog ingegaan op de afweging "PPS vs. klassiek". Men kan stellen dat

opdat PPS (via DBFM) te verkiezen zou zijn boven klassieke aanbesteding, volgens de literatuur een aantal vragen positief dienen te worden beantwoord:[3]

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

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

5. LESSEN UIT EERDERE PROJECTEN

Bij de vormgeving van voorliggend DBFM-project werden een aantal lessen meegenomen uit eerdere Vlaamse DBFM-projecten (die ook in grote mate corresponderen met de ervaring die Rijkswaterstaat heeft met DBFM-projecten; zie eindrapport "Leren van 15 jaar DBFM-projecten bij RWS"). De twaalf lessen die in het document "Geleerde lessen uit de Zelfevaluaties versie 2025" naar voren komen, worden als volgt in acht genomen:

1. Nood aan voldoende expertise aan de overheidszijde: Hoger (titel 4.4., "Expertise") werd reeds gewezen op de ervaring en expertise van De Werkvennootschap, alsook op de aanstelling van ervaren adviseurs (technisch, juridisch en financieel);
2. Nood aan een grondige voorbereiding en projectmaturiteit: het project heeft reeds een lange weg afgelegd, en werd reeds grondig technisch uitgewerkt. Hiermee hangt samen dat ook diverse onderzoeken werden uitgevoerd dan wel in uitvoering zijn;
3. Voldoende politiek draagvlak en continuïteit van beleid: voorliggend project kadert in een duidelijk beleidsvoornemen (zie Regeerakkoord waarin de projecten voor de optimalisatie van de R0, inclusief het project A8 Halle, als belangrijke investeringsprojecten werden aangeduid) en betreft het een project met groot maatschappelijke waarde voor de Vlaamse economie. Inmiddels werd de voorkeursoplossing ook reeds in consensus goedgekeurd binnen de plangroep, waarin tevens overheden zijn vertegenwoordigd;
4. Stakeholderparticipatie en communicatie: hoger (titel 2.4.) werd reeds ingegaan op de stakeholderbetrokkenheid en de gevoerde communicatie;
5. Samenwerking faciliteren voor wederzijds begrip van de belangen van de tegenpartij: zoals hoger gesteld wordt geopteerd voor een concurrentiegerichte dialoog, dit op aangeven van marktpartijen die te kennen hebben gegeven dat deze

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

plaatsingsprocedure het beste kader biedt voor een doelmatige wisselwerking. Ook wordt de mogelijkheid opengelaten voor een (beperkte) participatie in de DBFM-SPV langs publieke zijde (m.n. door De Werkvennootschap). Daarnaast heeft De Werkvennootschap reeds blijk gegeven van het vermogen om met inschrijvers onder uitzonderlijke (macro-)economische omstandigheden in dialoog te gaan – met eerbiediging van de overheidsopdrachtenwetgeving – om tot uitvoeringsvoorwaarden te komen die tegemoetkomen aan bezorgdheden vanuit de markt[4];

6. Een gestandaardiseerde en uniforme aanpak: de aanbestedingsdocumenten en projectdocumentatie worden geënt op de documenten die in recente plaatsingsprocedures werden gebruikt. Hoger werd ook reeds gewezen op het gebruik van de standaard DBFM-overeenkomst;
7. Enkel relevante informatie uitvragen: aangezien in principe de publieke partner zal instaan voor de omgevingsvergunningsaanvraag, leent dit project zich ertoe om rekening te houden met de omvang van hetgeen wordt uitgevraagd;
8. Risico- en contractmanagement tijdens de gebruiksfase: uit diverse DBFM-projecten kan lering getrokken worden wat betreft het risico- en contractmanagement;
9. Risico-inschatting en kwantificering: het studieconsortium voert een risicoanalyse uit m.b.t. voorliggend project, in voorbereiding van de aanbestedingsdocumenten. Daarnaast worden een aantal geïdentificeerde risico's ex ante aangepakt, bvb. door het uitvoeren van bodemonderzoeken, archeologisch onderzoeken en het maximaal op voorhand verplaatsen van nutsleidingen;
10. Een aangepast managementmodel: er is reeds een significante ervaring opgebouwd m.b.t. het managen en begeleiden van projecten zoals voorliggende (o.a. n.a.v. de DBFM-projecten A11 en Noord-Zuid Kempen, en wat de voorkeurbiederfase en bouwfase betreft, n.a.v. de DBFM-projecten R4WO en Complex R0xA201). Ook de huidige participatie van De Werkvennootschap in de DBFM-SPV voor het project Complex R0 x A201 versterkt deze ervaring;
11. Aandacht voor archivering en documentenbeheer: de ervaring bij De Werkvennootschap n.a.v. de DBFM-projecten R4WO en Complex R0xA201 impliceren dat hiervoor de nodige expertise en ervaring aanwezig is;
12. Formele overdrachtsprocedure: de standaard DBFM-overeenkomst voorziet reeds in bepalingen hieromtrent.

6. BUDGETTAIRE HAALBAARHEID EN IMPACT OP DE BEGROTING

6.1. Impact op de begroting

Het project "A8 Halle" zal worden uitgevoerd aan de hand van een DBFM-overeenkomst die het INR n.a.v. andere recente DBFM-projecten (Bruggen Albertkanaal Cluster 1 en Cluster 2, R4WO) als ESR-neutraal aanmerkte. Het project zal dus geen invloed hebben op de schuldpositie van de Vlaamse overheid.

6.2. Beschikbaarheidsvergoeding

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

Op basis van de huidige kostenraming wordt de bouwkost op 495 miljoen euro (excl. btw, prijspeil januari 2026) geschat. Deze kostraming omvat de bouwkost, een risicoreservering, engineeringskosten, kosten verbonden aan minder hinder maatregelen, bijkomende projectkosten als gevolg van verdere detaillering van de projectscope en ontwerpkeuzes in overleg met projectpartners. De kosten voor de grondverwerving (door dienst vastgoedtransacties geraamd op circa 53 mln. euro, excl. wederbeleggingsvergoedingen en wachtintresten) werden in dit bedrag nog niet meegenomen.

Op basis van deze geraamde bouwkost, een inschatting van de onderhoudskosten en (marktconforme) financieringskosten, kan de toekomstige beschikbaarheidsvergoeding geraamd worden op circa 62 à 72 miljoen euro per jaar (incl. btw, uitgaande van een btw-tarief van 21% te heffen op alle investeringen). De uitvoering van het project kan ten vroegste worden aangevat in Q1 2029 met een eerste ruwe inschatting van de uitvoeringstermijn van 5 jaar. Het project "A8 Halle" zal ten vroegste in 2034 beschikbaar gesteld worden, zodat vanaf dat jaar dan ook de beschikbaarheidsvergoedingen in de jaarlijkse begroting van de Vlaamse bevoegde administratie(s) opgenomen wordt.

6.3.Impact op de vrije beleidsruimte

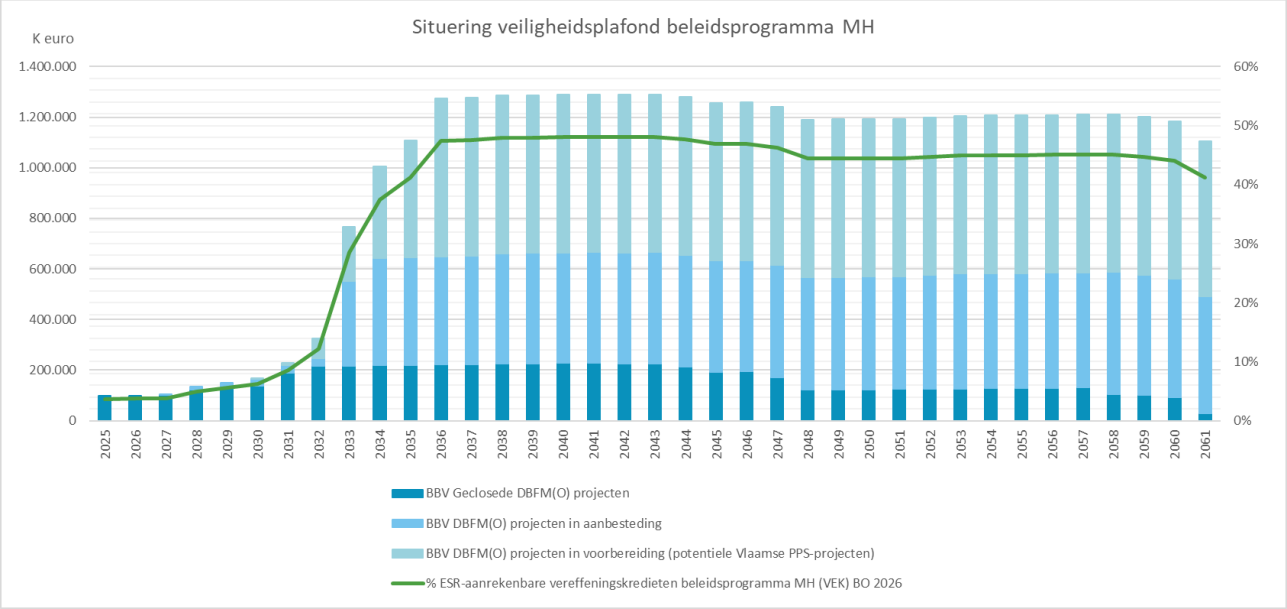
Uit art. 4 van het decreet van 22 maart 2019 volgt dat door een groot project of programma geen vijf opeenvolgende jaren meer dan 60 % van de vereffeningskredieten per programma van het beleidsdomein mag worden besteed aan de betaling van beschikbaarheidsvergoedingen.

Dit risico is niet aan de orde. De jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding voor dit DBFM-project wordt geraamd op 62 à 72 miljoen euro.

Het departement F&B heeft de veiligheidsdrempel voor begrotingsprogramma MH bepaald bij BO26 op 1.610.114 keuro., nl. 60% van het VEK BO2026 2.683.523 keuro.

In 2034 wordt een gedrag van 1.006.000.000 euro voorzien voor het betalen van beschikbaarheidsvergoedingen voor het MH-artikel. Afgezet tegen het totaal vereffeningskrediet bij begrotingsopmaak 2026, betekent dit dat bij een stabiel vereffeningskrediet niet meer dan 60 % van de vereffeningskredieten per programma van het beleidsdomein wordt besteed aan beschikbaarheidsvergoedingen.

Zoals hieronder wordt aangegeven, wordt verwacht dat in de komende jaren het veiligheidsplafond zal worden gerespecteerd.


Situering veiligheidsplafond beleidsprogramma MH
K euro
1.400.000
1.200.000
1.000.000
800.000
600.000
400.000
200.000
0
60%
50%
40%
30%
20%
10%
0%
2025 2026 2027 2028 2029 2030 2031 2032 2033 2034 2035 2036 2037 2038 2039 2040 2041 2042 2043 2044 2045 2046 2047 2048 2049 2050 2051 2052 2053 2054 2055 2056 2057 2058 2059 2060 2061
BBV Geclosede DBFM(O) projecten
BBV DBFM(O) projecten in aanbesteding
BBV DBFM(O) projecten in voorbereiding (potentiele Vlaamse PPS-projecten)
% ESR-aanrekenbare vereffeningskredieten beleidsprogramma MH (VEK) BO 2026