

## OPENBARE ARCHITECTUROPDRACHTEN IN BELGIË

### AANBEVELINGEN VOOR EEN DUURZAME ONTWIKKELING

#### INLEIDING

DE VZW G30 IS EEN VERENIGING VAN ARCHITECTENBUREAUS IN BELGIË (MOMENTEEL EEN VEERTIGTAL VENNOOTSCHAPPEN, OF MEER DAN 1.600 ARCHITECTEN EN MEDEWERKERS) MET VOLGENDE DOELSTELLINGEN :

- Bevorderen van de goede praktijken op gebied van architectuur en stedenbouw teneinde een duurzame kwaliteit te bereiken (zie : <http://g30.be/en/communication/charter-of-excellence>).
- Bijdragen aan de verbetering van de voorwaarden van de beroepspraktijk in België en in Europa
- Aanbevelingen doen aan de betrokken overheidsinstanties en de klanten.

De overheidsopdrachten in de bouwsector zijn een van de prioriteiten van de G30 sinds zijn oprichting. De gevoerde acties op dit vlak omvatten tot op heden, o.a., de organisatie van een Europese conferentie (2011), evenals de productie van een aantal aanbevelingen, in het bijzonder betreffende de goedkeuring van de nieuwe Europese richtlijn inzake overheidsopdrachten (2014/24/UE).

In 2014 heeft de G30 een economische enquête bij zijn leden uitgevoerd, gericht op feiten en cijfergegevens over de werkelijke kosten van deelname van architectenbureaus aan openbare aanbestedingen in België, met 2013 als referentiejaar.

Gezien de opmerkelijke resultaten van deze enquête, heeft de G30 beslist om een paar aanbevelingen hieromtrent onder de aandacht van de bevoegde Belgische autoriteiten te brengen, zowel op wetgevend, politiek als bestuurlijk vlak. We herinneren eraan dat België verplicht is om de nieuwe Europese richtlijn ten laatste in april 2016 om te zetten (september 2018 voor elektronische procedures).

Hierbij geniet de G30 van de steun en medewerking van de representatieve beroepsverenigingen van architecten in België : ARIB, BVA, FAB, NAV, UWA, evenals de Organisatie van Raadgevende Ingenieurs ORI en de verzekeringscoöperatieve Ar-Co.

#### SYNTHESE

##### Doelstelling

Duurzame ontwikkeling wordt hoe langer hoe meer een prioriteit van de Europese Unie. Meerbepaald hebben de politieke verantwoordelijken in een aantal belangrijke beleidsdocumenten op de noodzaak gewezen dat een duurzame kwaliteit van de gebouwde omgeving moet gewaarborgd worden. Aan het belang van het stedelijk beleid valt niet meer te twifelen zoals blijkt uit, o.a., de versterking van de toegewezen middelen in het kader van het Cohesiebeleid en de Europese structuurfondsen.

Het is een feit dat de architectuur en stedenbouw een essentiële rol spelen bij de bescherming van het openbaar belang, en dat het beleid terzake de toekomst van de samenleving en van de toekomstige generaties bepaalt.

Verschillende goedgekeurde Europese richtlijnen van de laatste jaren, waarvan de uitvoering nu bezig is, hebben een directe impact op de bouwsector. Onder de prioritaire thema's citeren we de energie-efficiëntie van gebouwen en openbare opdrachten. De nieuwe richtlijn over de gunning van overheidsopdrachten, goedgekeurd begin 2014 (2014/24/UE) – die ten laatste in april 2016 verplicht moet worden omgezet – brengen een meer systematische integratie van de kost van de levenscyclus met zich. De bouw, en de renovatie van gebouwen zijn onbetwistbaar prioritaire domeinen.

De ontwerpers zijn in staat om de overheid concreet te helpen bij het implementeren van innovatief beleid. De architecten in het bijzonder, bezitten door hun opleiding en ervaring, de noodzakelijke synthese-capaciteit ter bevordering van globale en holistische benaderingen, die essentieel zijn om doelstellingen van duurzame kwaliteit te bereiken. De vzw G30 heeft het initiatief genomen, op basis van een interne economische enquête en onderzoek, om aanbevelingen te formuleren ten aanzien van de Belgische autoriteiten.

### **De problematiek**

Wat de concurrentie in de sector van de overheidsopdrachten betreft, zullen er altijd winnaars en verliezers zijn. Elke deelname betekent voor diegenen die beslist hebben om deel te nemen, een investering in tijd en in middelen. Dat is een realiteit die wij niet kunnen en niet wensen te veranderen. Maar, wat we willen bereiken, is dat de procedures voor overheidsopdrachten in de bouwsector in België zo efficiënt en performant mogelijk verlopen: enerzijds door het nastreven van uitmuntende kwaliteit en anderzijds door het beperken van de noodzakelijke investeringen, zowel door de architecten als door de aanbestedende overheid, in tijd en in financiële middelen.

Om dit resultaat te beogen, hebben de architectenbureaus, verenigd in de vzw G30, een onderzoeksproject gelanceerd dat erin bestond te bestuderen op welke wijze vooruitgang op dit vlak kon geboekt worden. Dit onderzoek heeft vier belangrijke problemen aangaande openbare architectuuropdrachten in België aan het licht gebracht.

### **Eerste probleem : de kosten van openbare aanbestedingen zijn hoger dan nodig.**

We hebben een schatting gemaakt van de geldsommen, die zowel door architectenbureaus als door openbare opdrachtgevers verspild werden. In 2013, heeft elk G30-lid van de steekproef, gemiddeld 23.627 € personeelskosten geïnvesteerd in elke wedstrijd verbonden aan een openbare aanbesteding; de betrokken architectenbureaus hebben dus samen 4,3 € miljoen geïnvesteerd voor de deelname aan deze openbare aanbestedingen. Daarnaast hebben ook de openbare opdrachtgevers zelf kosten gedragen. Rekening houdend met de tijd die nodig is voor de evaluatie, ramen we die op ongeveer 47.142 € wat enkel hun personeelskosten betreft. Aangezien er gemiddeld zes deelnemers voor elke wedstrijd zijn, betekent dit dat architecten voor één offerte rond de 142.000 € investeren, waaraan men de kost van de openbare opdrachtgevers voor de evaluatie moet toevoegen, hetzij 47.142 € (exclusief de voorbereiding van de offerteaanvraag en de externe consultants). Samen vertegenwoordigen deze kosten ongeveer 189.000 € gemiddeld aan personeelskosten voor elke offerteaanvraag, of bijna de helft van de gemiddelde opdrachtwaarde inzake erelonen voor ontwerp opdrachten (ongeveer 400.000 € voor opdrachten boven de wettelijke minimumeis voor bekendmaking van aankondigingen van overheidsopdrachten in 2012).

### **Tweede probleem : een te enge opvatting van de selectiecriteria.**

Uit getuigenissen blijkt dat vaak met een te enge visie gekeken wordt naar de evolutie van de offertes, waarbij de aandacht vooral naar de kosten van de architectuurprestaties gaat, eerder dan naar de kosten voor de hele levenscyclus van het gebouw. Deze praktijk biedt weinig prikkels voor een concept van hoge kwaliteit op lange termijn, noch voor een rationeel gebruik van middelen, en levert dus geen echte winst op voor de maatschappij.

### **Derde probleem : de procedure in één ronde en het ontbreken van architectuurwedstrijden.**

De procedure die inzake architectuuropdrachten overwegend in België wordt gebruikt, is de open procedure in één ronde, d.w.z. zonder preselectie. De laatste jaren, volgde 70% van de aanbestedingen deze procedure. Dit betekent, dat vennootschappen die wensen deel te nemen, uitgewerkte projecten voorleggen, wat aldus aanleiding geeft tot een grote economische verspilling, terwijl de openbare opdrachtgevers ook aanzienlijke middelen in het evaluatieproces investeren. Een specifieke procedure bestaat nochtans voor het verwerven van architectuurdiensten : de wedstrijd. Evenwel wordt deze procedure zelden gebruikt (1 tot 4% van alle aanbestedingen).

#### **Vierde probleem : overheidsopdrachten zijn riskanter voor de architecten dan ze zouden mogen zijn.**

In 2013 bedroeg het percentage van geselecteerde offerteaanvragen 19%, wat vergelijkbaar is met dat van de vorige jaren. Daarenboven zijn meer dan 10% van de offerteaanvragen waaraan architecten deelgenomen hebben, in de loop van de procedure gestopt door de betrokken autoriteiten, dit nadat de offertes werden ingediend. Dit betekent dat aanzienlijk veel tijd tevergeefs geïnvesteerd werd en vaak niet vergoed. In slechts 30% van de gevallen werden architecten vergoed voor de creatie van uitgewerkte projecten, en het bedrag van de vergoeding was in slechts 16% van de gevallen significant (d.w.z. tenminste 75% van de bestede tijd was gedekt). Hieruit volgt dat een belangrijk deel van de geïnvesteerde verloren uren op een andere wijze moet gerecupereerd worden, wat resulteert in een potentieel verlies voor de creatieve economie en de maatschappij in het algemeen in België. Bovendien is de nodige tijd voor het evaluatieproces de laatste jaren gestaag gestegen, en bedroeg die in 2012 gemiddeld 180 dagen. Dat maakt de economische situatie in deze sector nog meer onvoorspelbaar.

#### **Een politieke kans**

Het is mogelijk om lessen te trekken uit de werkwijzen van andere Europese landen. In Duitsland bijvoorbeeld overheerst de procedure van gunning door onderhandeling, waarbij de deelnemers op een aantal basisdocumenten geëvalueerd worden, hetzij voor een eenvoudige schets, vergoed volgens een officieel barema (HOAI), hetzij zonder schets, en dan worden ze vervolgens aanvullend en geleidelijk geëlimineerd uit het aanbestedingsproces. In Frankrijk is het de procedure in twee rondes die gebruikelijk is en alle deelnemers worden voor de ingediende projecten vergoed. De systematische beperking van het aantal deelnemers echter laat weinig ruimte voor nieuw talent. In het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk bestaan er ook onafhankelijke instanties die als referenties van goede praktijken in de openbare opdrachten gelden en die toezien op de efficiëntie van het proces. De Europese Unie kan ook de weg tonen. Door de recente herziening van de richtlijn inzake overheidsopdrachten (2014/24/UE) moet men meer systematisch rekening houden met de kosten van de levenscyclus. Daarnaast stimuleert een nieuwe procedure van partnerschap innovatieve oplossingen in het gehele proces, wat het onderzoek naar meer kwaliteit en duurzaamheid betreft. De nieuwe richtlijn moedigt ook de toepassing van elektronische aanbestedingsprocedures aan, die tijdsbesparend werkt voor zowel architecten als openbare opdrachtgevers.

DE RICHTLIJN MOET TEGEN APRIL 2016 IN BELGISCH RECHT WORDEN OMGEZET. DE TIJD IS DUS RIJP VOOR ACTIE.

#### **AANBEVELINGEN**

Het proces van openbare aanbestedingen in de Belgische bouwsector is in meerdere opzichten ontoereikend. Bovendien is het onnodig risicovol en duur, niet enkel voor de architecten, maar ook voor de hele samenleving en meestal biedt het geen adequate vergoeding voor de geleverde diensten, die niet hun werkelijke economische waarde geëvalueerd worden. De huidige praktijk biedt weinig stimulansen voor de realisatie van architecturale concepten die zich op lange termijn en duurzame benutting van hulpbronnen richten. De vzw G30 wenst haar bijdrage te leveren om dit proces te verbeteren. De volgende specifieke aanbevelingen worden voorgesteld met betrekking tot de uitvoering van de nieuwe Europese richtlijn inzake overheidsopdrachten (2014/24/UE), die uiterlijk april 2016 in het Belgisch recht moet worden omgezet.

#### **Aanbeveling : meer duidelijkheid en stabiliteit in het proces van openbare aanbestedingen.**

Dit proces moet zo duidelijk mogelijk zijn. Als de keuze gebeurt door middel van een procedure in twee rondes, moeten de voorwaarden van het verloop ook duidelijk zijn, en de inschrijvers die voor de volgende fase niet gekwalificeerd zijn, moeten daarvan de reden kennen. Elke beslissing van de openbare sector moet gestaafd worden door feiten en documenten. Het behandelingsproces van de offerteaanvragen moet ook gepaard gaan met duidelijke deadlines, zowel voor de opdrachtgevers als voor de architecten, en de procedures mogen niet onderbroken worden zonder dwingende reden. Om de stabiliteit en duidelijkheid te verhogen, kan onder meer

gebruik worden gemaakt van elektronische middelen en een gedetailleerde beschrijving van de eisen in de lastenboeken van de offerteaanvragen.

**Aanbeveling :**            **efficiëntere procedures naast een sneller evaluatieproces.**

Indien het evaluatieproces van de offertes te lang duurt, dan zijn zowel de openbare opdrachtgevers als de architecten verliezers. De combinatie van een open procedure met de eis om gedetailleerde plannen te verstrekken, impliceert enerzijds, hoge kosten qua evaluatieproces voor de opdrachtgever en anderzijds, wordt het voor architecten en andere consultants onmogelijk om hun werk te plannen. De procedure in twee rondes of wel verschillende varianten van de gunningsprocedure door onderhandeling laat de geleidelijke eliminatie van de concurrenten toe, wat tijd- en geldbesparend werkt voor iedereen en een transparant proces garandeert.

**Aanbeveling :**            **duidelijke opdrachtvoorwaarden en selectiecriteria bepalen vóór het starten van een aanbesteding.**

Naast een duidelijke omschrijving van de reële behoeften, moet elk lastenboek van een door een openbare opdrachtgever uitgeschreven aanbesteding, precies aangeven welke documenten geproduceerd moeten worden, om te kunnen deelnemen aan de aanbesteding, inclusief het niveau van detail van de plannen. Het lastenboek moet ook vanaf het begin bepalen welke criteria en bijhorende weging zullen gebruikt worden bij het selecteren van de winnaar. Het is essentieel dat de opdrachtgever zich volledig bewust is van zijn eigen verwachtingen en dat hij die specificeert in het lastenboek.

**Aanbeveling :**            **opstellen van een referentiesysteem met integratie van de kosten van de levenscyclus en van het innovatief karakter.**

De kosten van elk te bouwen of te renoveren gebouw moeten worden geëvalueerd op basis van de werkelijke kosten van zijn levenscyclus. Hetzelfde geldt voor stedenbouwkundige projecten. Wanneer men enkel rekening houdt met de bouwkosten, naast een sterke tendens om de laagst mogelijke prijs te kiezen, zullen de lange-termijn-kosten voor de samenleving hoog zijn. Deze kosten zullen een negatieve impact op de duurzaamheid hebben, naast de keuze van materiaal van middelmatige kwaliteit en een ontoereikend ontwerp op gebied van energie-efficiëntie. Dit alles zal de behoefte tot renovatie op lange termijn verhogen. Indien men geen rekening houdt met de kosten van de levenscyclus, zal dit bovendien als een rem op innovatie werken.

**Aanbeveling :**            **gebruik maken van de architectuurwedstrijd, die gunstig is voor een uitstekend ontwerp.**

Omdat de procedure van een architectuurwedstrijd zelden wordt gebruikt door de openbare opdrachtgevers in België, kan de kwaliteit van het gebouwde patrimonium eronder lijden. Slechts een hooggekwalificeerde jury, competent en onafhankelijk, kan bogen op een scala van opinies en ervaring, vereist voor de evaluatie van een project in complexe gebieden als architectuur en stedenbouw. Bovendien moet de beslissing van de jury bindend zijn en moet de opdracht bijgevolg aan de winnaar worden toegewezen.

**Aanbeveling :**            **gedetailleerde ontwerpplannen vergoeden, ofwel ze niet eisen.**

De kwaliteit van een ontwerp moet gemakkelijk beoordeeld kunnen worden op basis van een eenvoudige schets. Als een openbare opdrachtgever gedetailleerde documenten wenst te verkrijgen, mag hij die maar eisen van een beperkt aantal architectenbureaus, die hij dan moet vergoeden. Indien niet, worden zowel openbare opdrachtgevers als architecten en andere ontwerpers geconfronteerd met nutteloze kosten voor het gratis ontwerpen van gedetailleerde voorstellen en een lang evaluatieproces. Bovendien moet men absoluut "cherry picking" voorkomen, verwant met plagiaat, en derhalve de intellectuele eigendom beschermen.

**Aanbeveling :** voor een adequate vergoeding zorgen volgens een erkend referentiesysteem.

Om de kwaliteit van het ontwerp, en daarmee de duurzaamheid van de gebouwde omgeving die eruit voortvloeit, te verbeteren, moeten de geleverde prestaties van architecten en andere adviseurs economisch volledig op hun werkelijke waarde geschat worden. Zoals er erkende systemen voor overheidsopdrachten in andere landen bestaan, zoals bv. In Duitsland, Luxemburg of Canada, is het wenselijk, ook in het belang van de klant, om in België eveneens een referentiesysteem op te stellen voor de erelonen voor diensten die in het selectie- en gunningsproces van overheidsopdrachten bepaald worden, en dit in functie van de techniciteit van de dienst in kwestie. Door effectief meer nadruk te leggen op duurzaamheidsvragen, zou een dergelijke maatregel bijdragen tot het algemeen belang.

**Aanbeveling :** waken over de kwaliteit en de goede praktijken via een onafhankelijke instantie.

Een onafhankelijke instantie zou door de Belgische overheid opgericht moeten worden om de efficiëntie en de kwaliteit van de procedures voor openbare aanbestedingen in de bouwsector te controleren. Haar opdracht zou er ook in bestaan om een referentiesysteem voor goede praktijken op te stellen, evenals het nadenken over en formuleren van aanbevelingen die de procedures moeten verbeteren.