

BOUW

Wat het Zuidasdok van Zwolle kan leren

Het wordt erop of eronder voor het Zuidasdok, dat in 2017 tegen een te lage prijs in de markt is gezet. Opdrachtgever en aannemers staan door het knellende contract lijnrecht tegenover elkaar over wie er moet betalen. Het kan ook anders: in Zwolle wordt eerst samen het hele ontwerp gemaakt, dan komt pas de prijs.

Wat kost dat? Het is altijd de vraag die als eerste klinkt bij aanbestedingen van bouwprojecten. Niet vreemd want je wilt vooraf weten wat je moet betalen. En toch is dat ongelukkig, blijkt vaak als projecten al aan de gang zijn.

Als de prijs al aan het begin vastgelegd wordt, ontaarden discussies over meerwerk of onvoorziene omstandigheden al snel in een loopgravenoorlog. De opdrachtgever wil niet bijbetalen — er is immers een prijs afgesproken. En de bouwer wil niets inleveren: hij moest al tegen een lage prijs inschrijven om de opdracht überhaupt te winnen. Gevolg: de spanningen tussen de partijen groeien. Samenwerken en overleg maken plaats voor wantrouwen.

Bekend patroon

Het Zuidasdok, het grote bouwproject in Amsterdam, is het meest recente voorbeeld waar het zo mis is gegaan. 'Zonder dat ik de details ken, is daar het bekende patroon te zien', zegt advocaat Petra Heemskerk, partner bij advocatenkantoor CMS. Ze is gespecialiseerd in aanbestedingsrecht. 'De opdracht is begin 2017 gegund voor €990 mln en het ontwerp is daarna uitgewerkt. Vervolgens zijn er op verzoek van de opdrachtgever wijzigingen doorgevoerd, bleek de complexiteit groter dan gedacht en zijn de bouwkosten gestegen.'

Het project gaat vermoedelijk honderden miljoenen duurder uitvallen. En de **verhoudingen staan op scherp**. Recent legden de bouwers een deel van hun ontwerpwerkzaamheden neer en nog voor de bouwvak op 29 juli valt een besluit

over of en hoe met het project verder moet.

Een bron, met jarenlange ervaring bij zowel opdrachtgevers als bij de bouwers, wijst er op dat vaak een belangrijk punt wordt vergeten en dat is dat het bouwen van civiele infrastructuur ook altijd een 'ambachtelijk proces' blijft, zeker bij unieke projecten. 'Niet alles is vooraf tot in detail te berekenen of digitaal te simuleren.'



Recent legden de bouwers een deel van hun ontwerpwerkzaamheden aan de Zuidasdok neer. Het werk aan de nieuwe onderdoorgang bij Station Amsterdam Zuid ging wel door. Foto: Hollandse Hoogte

Opdrachtgever heeft gevoel regie te verliezen

Advocaat Andrea Chao van Simmons & Simmons noemt nog een nadeel dat bij zogenoemde geïntegreerde contracten speelt. Dat zijn overeenkomsten waarbij de aannemer behalve de bouw ook het ontwerp en eventueel onderhoud, beheer en soms financiering voor zijn rekening neemt.

Het idee erachter is dat bouwers uitgedaagd worden om een kantoor, weg of sluis te ontwikkelen die over de hele levensperiode het best en het goedkoopst is. Denk aan het gebruik van duurder asfalt omdat dat later tot minder hinder en lagere

onderhoudskosten leidt.

'Ik merk soms dat opdrachtgevers het gevoel hebben dat zij de regie deels verliezen', zegt Chao. 'Ze hebben specificaties gegeven — aan welke eisen de weg of een gebouw moet voldoen — en de aannemer neemt het daarna over.' Dat kan gaan schuren, zeker als de opdrachtgever na enige tijd nog veranderingen wil doorvoeren. En daarvoor moet hij doorgaans flink betalen.

Ook voordelen

'Overigens kan zo'n geïntegreerd contract wel prima werken', benadrukt Chao. 'Als een opdrachtgever duidelijk weet wat er gewenst is, kan hij goedkoper uit zijn en heeft hij met zo'n contract geen zorgen over de risico's.' Zij wijst er op dat veel projecten wel goed zijn gegaan.

Dat wordt gestaafd door een **evaluatie** die het ministerie van Financiën in 2016 deed naar de uitgebreidste geïntegreerde contracten (DBFMO). Sinds het Rijk deze contracten is gaan gebruiken, heeft het €1,5 mrd bespaard. Projecten vielen 10% tot 15% goedkoper uit dan geraamd, waar voorheen grote werken, zoals de Betuweroute, juist vaak duurder bleken.



Dijk langs de oostelijke oever van het IJsselkanaal bij Zwolle. Omdat de dijkversterking hier vanwege de vele afwisselende bebouwing lastig te ontwerpen is, wordt pas na de aanbesteding bepaald. Foto: Hoogwaterbeschermingsprogramma/Rijkswaterstaat

Maar hoe dan?

Als een geïntegreerd contract niet meteen past, hoe kan het dan anders? Een voorbeeld is de versterking van de Stadsdijken in Zwolle, een lastige operatie midden in bebouwd gebied waar zo'n €75 mln mee gemoeid is. De opdrachtgever is het Waterschap Drents Overijsselse Delta. Voor het waterschap gaat het om een relatief kostbaar project. Toch is niet in eerste instantie naar de prijs gekeken, maar naar andere zaken: welk plan van aanpak stelt een bouwer voor? Wie zijn de mensen die deze klus gaan doen? Pas daarna kwam de vraag naar het financiële plan. Die vraag woog minder zwaar dan de twee eerste selectiecriteria.

Pas na de gunning maken bouwer en opdrachtgever samen het ontwerp. 'Dat maakt ook dat er vooraf geen prijs gegeven kan worden', aldus Petra Heemskerk, die betrokken was bij de aanbesteding. 'Want die is nog niet duidelijk.' Wel is bepaald dat de bouwers Dura Vermeer en Ploegam — zij wonnen begin dit jaar de aanbesteding — een vooraf vastgestelde marge kunnen halen voor winst, algemene kosten en bedrijfsrisico's.

Heemskerk: 'Inkopers worden hier heel nerveus van. Zij vrezen dat een aannemer door die gegarandeerde marge ze het vel over de neus zal trekken en niet op de kosten zal letten. Dat is een traditionele reflex, maar het is niet noodzakelijkerwijs waar.'



Luchtfoto van het gebied van de Stadsdijken in Zwolle. Aannemers Dura Vermeer en Ploegam ontvangen bij dit project een vooraf vastgestelde marge van 14% voor winst, algemene kosten en risico. Foto: Hoogwaterbeschermingsprogramma

Want hoewel er op papier een prikkel is om de kosten op te voeren — dan neemt immers ook de opbrengst van de aannemer toe — is dat risico volgens de CMS-partner afgedekt. Alles gebeurt met een zogenoemd open boek: de opdrachtgever kijkt mee wat de aannemer kwijt is aan materiaal, arbeid en materieel. Op het eind kijkt nog een onafhankelijke derde naar het plan. En als laatste voorzorg: de opdrachtgever en de aannemer mogen na de ontwerpfase allebei nog nee zeggen als ze er geen goed gevoel bij hebben.

De inzet is dat het project bij oplevering in 2024 zelfs goedkoper uitpakt, omdat de kans op gesteggel en ruzie over risico's en meerkosten een stuk kleiner is geworden.

Bouwteams

Ook Chao werkt mee aan een initiatief waarin de prijs minder belangrijk is. Simmons & Simmons lanceerde vorige maand met Tauw, Witteveen+Bos en Pro6 Managers op elf A4'tjes een nieuwe bouwteamovereenkomst via het kennisplatform Duurzaam Gebouwd. Ook een bouwteam is een samenwerkingsverband van opdrachtgever en aannemer.

De originele bouwteamovereenkomst is al van 1992, maar was volgens Chao gedateerd waardoor elke keer aanpassingen nodig waren. 'We wilden een eenvoudige "quick and dirty"-versie hebben, zodat iedereen er bij kleine projecten tot €5 mln ervaring mee kan opdoen en daarna de methode breder kan toepassen.'

Vooraf stelt de opdrachtgever een globaal budget op van het project. Daarna zoekt hij een aannemer, maar selecteert die niet op prijs. Chao: 'Bij de selectie en gunning wil je de visie horen van de inschrijvers. Bijvoorbeeld door te vragen hoe ze een bepaald risico's samen met de opdrachtgever onder controle willen houden, door ze een oplossing te laten bedenken voor een technisch probleem of door ze een rollenspel te laten doen met het team van de opdrachtgever.'

De opdracht gaat dan naar de partij die het beste scoort op gunningscriteria die zijn gericht op samenwerking. Het bouwteam kan vervolgens aan de slag. Als er risico's in het ontwerp naar voren komen, moeten die samen opgelost worden. En pas na het ontwerpwerk, bepalen ze de prijs. Daarna tekenen de partijen alsnog een klassiek of geïntegreerd contract, waarin taken en verantwoordelijkheden worden verdeeld.

Inkopers hebben de leiding

Volgens Heemskerk is het probleem aan de huidige opzet dat inkopers de leiding hebben in het aanbestedingsproces. 'Hun "incentive" is de aanbesteding af te ronden tegen zo laag mogelijke kosten. Dat geeft alleen schijnzekerheid. Als de inkopers hun taak hebben afgerond en zijn vertrokken, begint de ellende.'

'Als de inkopers hun taak hebben afgerond en zijn vertrokken, begint de ellende'. Petra Heemskerk, partner advocatenkantoor CMS

Minister Cora van Nieuwenhuizen van Infrastructuur en Waterstaat zegt nu dat zij echt wil dat Rijkswaterstaat **anders gaat samenwerken** met de markt. Er moeten minder risico's worden overgedragen en het rendement van de bouwers moet verbeteren zodat gww-bedrijven een aantrekkelijke werkgever blijven.

Maat toch staat er weer een zinsnede in dat dit allemaal 'binnen de huidige budgettaire kaders' moet gebeuren. 'Tekenend', vindt Heemskerk. 'Zo wordt toch impliciet benadrukt dat prijs het belangrijkste is. Het geeft aan hoe moeilijk het is om de gewoontes en de dynamiek rond aanbestedingen te veranderen.'



Arend Clahsen



Meest gelezen



'We moeten geen karikatuur maken van private equity'



Grote rijkdom in zes Brabantse gemeenten



DNB: private equity welkom bij verzekeraars