

Meer Markt, Minder MKB?

Het veranderde machtsevenwicht in de Grond-, Weg- en Waterbouw

Onderzoeksrapport, najaar 2012

© Marcel Metze, 2012

Samenvatting

In de GWW sector heersen spanningen, die samenhangen met de algemene marktsituatie maar die ook structurele oorzaken hebben. De informele aanbestedingspraktijk van de vorige eeuw kenmerkte zich door een zekere balans tussen opdrachtgevers en aannemers, mede doordat de aannemers – via het notoire ‘koffiedrinken’ en ‘vooroverleg’ – hun krachten bundelden. Na de bouwfraudeaffaire besloot de samenleving dat dit systeem te corruptiegevoelig en niet langer acceptabel was. Sindsdien is de macht van de opdrachtgevers – meest overheid - en hun adviseurs toegenomen. Vanwege het verbod op kartelachtige samenwerking hebben middelgrote bedrijven weinig middelen om zich tegen die toegenomen macht te ‘wapenen’. Grote concerns hebben daartoe meer mogelijkheden. Gestimuleerd door de verdergaande uitbesteding van taken door de overheid is dan ook een trend naar schaalvergroting in het GWW bedrijfsleven op gang gekomen, en overigens ook in de daarbij behorende ingenieursdiensten.

Deze trend, die de positie van het MKB in de GWW-sector bemoeilijkt, uit zich op verschillende manieren, zoals in de clustering van projecten, in het stijgen van de aanbestedingskosten, in de omzet- en referentie-eisen, in de zwaardere risicolast en in de wijze waarop de kwaliteitscriteria bij de gunning worden gehanteerd. Om deze problemen uit te diepen zijn – deels aan de hand van een aantal concrete casussen - gesprekken gevoerd met aannemers in het grotere GWW MKB, opdrachtgevers en ingenieursbureaus, en is een enquête uitgezet. De belangrijkste bevindingen zijn:

- De overheid (de belangrijkste opdrachtgever) besteedt steeds meer onderdelen van GWW projecten uit naar de markt. De kosten en baten van ‘meer markt’ blijken echter niet of hooguit ten dele in kaart te brengen. Men kan zelfs argumenteren dat meer uitbesteding het zicht op de werkelijke maatschappelijke kosten bemoeilijkt.
- Nogal wat opdrachtgevers geven toe dat ze projecten samenvoegen met het nadrukkelijke doel ze aan een groot bedrijf te gunnen dat hen zoveel mogelijk werk uit handen neemt. Dit stimuleert verdringing van het MKB.
- Sommige opdrachtgevers geven ook toe dat ze via de omzet- en referentie-eisen naar een grotere opdrachtnemer toewerken. Aannemers betogen dus niet ten onrechte dat die eisen soms onnodig specifiek en onredelijk hoog zijn en het zelfstandige MKB benadelen.
- Nieuwe ‘geïntegreerde’ contractvormen als *design & construct* of *design, construct & maintain* hebben geleid tot een forse toename van de aanbestedingskosten en de administratieve lasten, wederom vooral ten nadele van het midden- en kleinbedrijf.
- Veel aannemers bekritisieren de subjectieve wijze waarop veel opdrachtgevers omgaan met de EMVI procedures en het meewegen van *soft skills* als communicatieve vaardigheden en de presentatie van hun plan.
- de grotere machtspositie van ingenieursbureaus vergroot het gevaar van *conflicts of interest*.
- de ambtenaren die de nieuwe Aanbestedingswet moeten uitvoeren, zullen de ruimte die deze wet hen biedt, zo veel mogelijk blijven benutten.

Meer Markt, Minder MKB?

Het veranderde machtsevenwicht in de Grond-, Weg- en Waterbouw

Inhoudsopgave

Samenvatting

Het onderzoek

- * Voorwaarden
- * Werkwijze
- * Opbouw

Hoofdstuk 1: De context en de geschiedenis

- 1.1 Het Midden- en Kleinbedrijf in de Grond-, Weg- en Waterbouw
- 1.2 Ontwikkelingen in het afgelopen decennium
 - * De gevolgen van de bouwfraude affaire
 - * Een nieuw aanbestedingsbeleid
 - * Geïntegreerde contracten
 - * Marktwerving en het gevaar van kennisverlies
 - * Verslechterde marktsituatie en verdringing van het MKB
- 1.3 Het beeld uit documentatie en eerder onderzoek
 - * Clusteren
 - * Selectie-eisen
 - * Combinaties
 - * Administratieve lasten
 - * EMVI gunningcriteria
 - * Risico's
 - * Totaal klachtenbeeld

Hoofdstuk 2: Aanbesteding in de praktijk

- 2.1 Clusteren
 - 2.1.1 Bevindingen uit de gesprekken
 - * Uiteenlopend beleid
 - * Betere regie en coördinatie?
 - * Kosten en baten
 - * Combinaties
 - * Casus: Polder Mastenbroek I
 - * Casus: Zuidhorn I
 - 2.1.2 Conclusie
- 2.2 Aanbestedingskosten
 - 2.2.1 Bevindingen uit de gesprekken
 - * Administratieve lasten
 - * Casus: Westfriesche Vaart
 - * Aanbiedingskosten
 - * Casus: Zuidhorn II
 - * Papieren toezicht

- * Casus: prestatieketen bij RWS
- 2.2.2 Conclusie

2.3 Risico's

- 2.3.1 Bevindingen uit de gesprekken
 - * Kwaliteit van de aangeleverde informatie
 - * Casus: Polder Mastenbroek II
- 2.3.2 Conclusie

2.4 Selectiecriteria

- 2.4.1 Bevindingen uit de gesprekken
 - * Detailniveau van referentie-eisen
 - * Disproportionele financiële eisen
 - * 'Gewenste' selectie-uitkomsten
 - * Casus: De Volgerlanden
 - * Casus: Hoeksche Waard
- 2.4.2 Conclusie

2.5 EMVI-criteria (Economisch Meest Voordelige Inschrijving)

- 2.5.1 Bevindingen uit de gesprekken
 - * Casus: Mastenbroek III
 - * Subjectieve beoordeling
 - * Nieuwe mode: soft skills
 - * Casus: Hondsrugkanaal

2.6 De centrale rol van de ingenieurbureaus

- * Het gevaar van belangenverstrengeling

2.7 Bevindingen uit de enquête

- * Ranglijst van de problemen
- * Alle vragen en antwoorden

Hoofdstuk 3: Het debat over de Wet- en Regelgeving

- 3.1 Aanbestedingswet
- 3.2 Proportionaliteitsgids
- 3.3 Behandeling in de Tweede Kamer

Hoofdstuk 4: Bevindingen en Analyse

- 4.1 Belangrijkste bevindingen
 - * een overgangstijd
- 4.2 Analyse: een veranderd machtsverhouding

Literatuur en Bronnen

Het Onderzoek

Er is de afgelopen jaren veel geschreven over de problemen van het middenbedrijf en het kleine grootbedrijf in de grond-, weg- en waterbouw. De markt voor deze GWW-sector bevindt zich al geruime tijd in een overgangsfase. Het traditionele aanbesteden op grond van de Uniforme Administratieve Voorwaarden (UAV) en RAW bestekken maakt plaats voor 'innovatief aanbesteden' aan de hand van 'geïntegreerde' contracten (wat dat inhoudt, vindt de lezer verderop). Deze verandering heeft voor de MKB-bedrijven in deze sector ingrijpende gevolgen, die nog worden versterkt door de moeilijke marktomstandigheden van de laatste jaren.

Dit rapport wil het beeld uit eerder onderzoek toetsen, actualiseren en vooral: concreet maken. Maken de nieuwe aanbestedingsmethoden het voor het MKB in de GWW werkelijk lastiger om aan opdrachten te komen? En waar ligt dat dan aan? Het rapport wil inzicht bieden in de eventuele belemmerende factoren, in hun functioneren en in hun samenhang, mede door vooral ook diep in de praktijk te kijken.

De nieuwe geïntegreerde contracten worden vanuit de overheden – de belangrijkste opdrachtgevers in deze sector – vaak gepropageerd en ingevoerd met het argument dat ze tot grotere efficiency en tot kostenbesparing leiden. Dat zou komen doordat meer van het werk en de voorbereiding aan 'de markt', i.c. het bedrijfsleven wordt overgelaten. Een belangrijke vraag is dan ook of deze resultaten werkelijk worden bereikt? Heeft meer uitbesteding, meer markt en meer 'markt, tenzij' (het beleid van Rijkswaterstaat) werkelijk geleid tot lagere kosten voor de overheid?

Deze vragen zijn natuurlijk relevant voor de grond-, weg- en waterbouwsector zelf maar ze zijn ook van breder belang. Ze sluiten aan bij het debat over de verhouding tussen overheid en bedrijfsleven, over marktwerking in de publieke sector en over de kerntaken van de overheid.

*** Voorwaarden**

Het initiatief tot deze rapportage is afkomstig van enkele verontruste middelgrote bedrijven in de GWW-sector, die ook de financiering en het formele opdrachtgeverschap hebben geleverd. De overeenkomst die de grondslag vormt van het onderzoek garandeert volledige onafhankelijkheid. De onderzoeker is houder van het auteursrecht en het publicatierecht, de opdrachtgever(s) hebben geen zeggenschap over de opzet, de uitvoering en de rapportage. Het rapport is inmiddels aangeboden aan de brancheorganisatie MKB INFRA. Het bestuur onderschrijft de geschetste problematiek en de conclusies.

*** Werkwijze**

Bij aanvang van het onderzoek is uiteraard de bestaande literatuur geraadpleegd: eerdere onderzoeksrapporten, manifesten en krantenberichten. Dat leverde een voorlopig lijstje op van ervaren knelpunten: het clusteren van projecten, de hoogte van de aanbestedingskosten, de risico's voor de opdrachtnemers, de (transparantie in de) omgang met referentie-eisen en gunningcriteria, en de positie van ingenieursbureaus.

Vervolgens zijn achtentwintig gesprekken gevoerd met betrokkenen bij eenentwintig organisaties: acht opdrachtgevers (onder wie Rijkswaterstaat en drie provincies), elf bouwondernemers en twee ingenieursbureaus (Royal Haskoning en Witteveen+Bos). Een gesprekspartner (een bouwondernemer) wenste anoniem te blijven. Vijf van de aannemers zijn als lid van de commissie aanbestedingen van de brancheorganisatie

MKB INFRA breed bekend met de hier behandelde problematiek. De overige zes zijn willekeurig geselecteerd uit de grotere MKB bedrijven (meer dan vijftig werknemers). Bij de keuze van de opdrachtgevers zijn twee criteria gehanteerd: redelijke spreiding over de verschillende categorieën en beschikbaarheid voor een bespreking van een of meer concrete casussen.

De aannemers hebben een aantal casussen aangedragen, daaruit hebben de onderzoekers er acht geselecteerd. Deze selectie had niet ten doel een representatief beeld van de praktijk te schetsen maar om een dieper inzicht te geven in de ervaren knelpunten. Mede daarom zijn alleen casussen beschreven waarin ook de opdrachtgever bereid bleek zijn ervaringen te vertellen en reactie op de kritische kanttekeningen van de aannemers te geven. De selectie bevatte oorspronkelijk drie casussen waar Rijkswaterstaat als opdrachtgever bij betrokken was. Helaas heeft RWS niet aan een bespreking van deze casussen meegewerkt. RWS heeft in het gesprek met de onderzoekers wel gereageerd op vragen over de Past Performance methodiek, die ook als 'casus' in dit rapport is opgenomen.

De gesprekken hadden ten doel om de knelpunten te bespreken, eventuele nieuwe knelpunten op te sporen en de casussen concreet uit te diepen – zowel vanuit het perspectief van de opdrachtnemer als de opdrachtgever.

Om naast een kwalitatieve ook een kwantitatieve indruk te krijgen van de beschreven problematiek is een enquête uitgezet onder 138 bouwbedrijven. Daarvan hebben 29 (21 procent) gereageerd. Ondanks deze beperkte respons suggereert de omzetverdeling der respondenten een aardig getrouwe afspiegeling van de groep der grotere MKB-bedrijven. De enquête had dan ook een balancerend effect op de conclusies. De gesprekken concentreerden zich logischerwijze op de knelpunten, dat was immers de bedoeling. De antwoorden op de enquête lieten zien dat deze knelpunten a) niet allemaal in gelijke mate als problematisch worden ervaren en b) niet bij alle MKB bedrijven in gelijke mate spelen.

De gesprekspartners hebben het concept van de tekst kunnen becommentariëren. Zij hebben niet allemaal van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. De reacties hebben geleid tot een beperkt aantal correcties en aanvullingen maar niet tot wezenlijke aanpassing van de conclusies en de analyse.

Opbouw van het rapport

Het eerste hoofdstuk schetst de context en de geschiedenis van de problemen.

In het daaropvolgende hoofdstuk twee wordt in de paragrafen 2.1 tot en met 2.5 steeds één hoofdprobleem aan de hand van de gesprekken en de casussen geëvalueerd.

Paragraaf 2.6 besteedt aandacht aan de rol van de ingenieursbureaus.

Om de gesignaleerde problemen naar gewicht te kunnen beoordelen, is een enquête uitgevoerd. De resultaten zijn neergelegd in paragraaf 2.7

Hoofdstuk 3 bevat een bespreking van de lopende discussies over de wet- en regelgeving en de nieuwe Aanbestedingswet.

Daarna volgen de eindconclusies (hoofdstuk 4), een literatuurlijst en bijlagen.

Hoofdstuk 1. De Context

1.1 Het Midden- en Kleinbedrijf in de Grond- Weg- en Waterbouw

De grond-, weg- en waterbouwsector houdt zich bezig met de fysieke infrastructuur zoals aanleg, reconstructie en onderhoud van wegen, rails en waterwegen, nuts- en telecominfrastructuur, maar ook grondverzet, landinrichting en waterbeheer. De burgerlijke en utiliteitsbouw (bouw van woningen en kantoren en dergelijke) en groenvoorziening vallen erbuiten. De belangrijkste opdrachtgever in de GWW is de overheid, die vijftien procent van de omzet levert (voor het MKB is dat zeventig procent, voor de leden van MKB INFRA tachtig procent). De Rijksoverheid is de grootste (tweintig procent van de omzet), de provincies en gemeenten leveren de meeste omzet (samen vijftien procent). Opdrachten van bedrijven leveren vijftien procent van de omzet.¹ De belangrijkste invloeden op de marktsituatie zijn de investeringen van de overheid en de conjunctuurinvloeden op de bouw van woningen, waarvoor de GWW-sector de grond bouwrijp maakt. De totale omzet van de GWW in 2010 was 12,8 miljard euro, zeven procent minder dan in 2009.²

Het midden- en kleinbedrijf (MKB) wordt op verschillende manieren gedefinieerd. In dit rapport is gekozen voor de definitie van de Europese Unie, zoals ook het *Economisch Instituut voor de Bouw* (EIB) die hanteert in haar rapportage *Positionering van het midden- en kleinbedrijf in de gww* (2010), namelijk: alle bedrijven met minder dan 250 werknemers die geen deel uitmaken van één van de elf grote bouwconcerns.³ Deze laatste eis is toegevoegd omdat bedrijven die werken vanuit een groot bouwconcern een andere positie op de markt hebben dan bedrijven buiten deze concerns. In dit rapport is dit onderscheid van belang, omdat de positie van het MKB en van het grootbedrijf in aanbestedingen in veel opzichten radicaal verschilt.

Van de achtduizend bedrijven die het Centraal Bureau voor de Statistiek tot de GWW-sector rekent, bestaat bijna driekwart uit zelfstandigen zonder personeel. In dit rapport is alleen gekeken naar bedrijven met meer dan vijftig werknemers, een groep van ongeveer honderdtwintig bedrijven. In 2008 was de arbeidscapaciteit van de gehele GWW-sector 37.000 manjaren, waarvan zestig procent tot het MKB behoorde.⁴ Het grootbedrijf levert met twee procent van het aantal bedrijven de resterende veertig procent arbeidscapaciteit. Recentere cijfers zijn er helaas niet.

Bij een aanbesteding maakt een opdrachtgever bekend dat hij een opdracht uit wil laten voeren, waarop aannemers (opdrachtnemers) een offerte in kunnen dienen. Op basis van criteria als kwaliteit en prijs besluit de opdrachtgever wie hij de opdracht gunt. Het doel van aanbesteden is om het beste resultaat te bereiken door alle mededingende bedrijven eerlijke kansen te geven en de concurrentie te bevorderen.

¹ P. Groot en F. Jansen, *Positionering van het midden- en kleinbedrijf in de gww*. Rapport in opdracht van MKB INFRA (december 2010).

² www.cbs.nl; J. Kampstra en D. Seesing, *Samenstelling leden MKB INFRA*, Avante Consultancy, Enschede, 10-11-2008, p. 7; Groot en Jansen, *Positionering*.

³ De elf bouwconcerns zijn BAM, Volker Wessels, Heijmans, Dura Vermeer, Boskalis, Van Oord, Ballast Nedam, Strukton, Janssen De Jong, TBI, Koop Tjuchem (inmiddels overgenomen door de Vervat Groep) - Groot en Jansen, *Positionering*.

⁴ Groot en Jansen, *Positionering*. Dit onderzoek is het meest recente naar de arbeidscapaciteit van het MKB in de GWW. In het rapport van Groot en Jansen is de Europese grens van het MKB gehanteerd, te weten 250 fte. De baggersector is door Groot en Jansen niet meegenomen.

MKB INFRA definieert een goed geslaagd (overheids)project aldus:

‘een, conform de specificaties, kwalitatief verantwoorde technische uitvoering met een verantwoord maatschappelijk rendement voor de overheidsopdrachtgever en een bedrijfseconomisch rendement voor de opdrachtnemer.’⁵

De overheid, als gezegd de belangrijkste opdrachtgever in de GWW-sector, moet bij haar aanbestedingen voldoen aan allerhande Europese en nationale wetten en richtlijnen. De overheid maakt meestal gebruik van een openbare aanbesteding (waarbij iedereen in kan schrijven), een onderhandse aanbesteding (waar minstens twee partijen worden uitgenodigd in te schrijven) of een één-op-één gunning bij kleine projecten. Verder zijn er nog allerhande varianten denkbaar, zoals:

- openbare procedures waaruit men minstens vijf bedrijven selecteert om inschrijving te doen (deze procedure komt uit Europese regelgeving),
- onderhandelingsprocedures waarbij de overheid over de voorwaarden onderhandelt met de verschillende inschrijvende bedrijven, en
- de concurrentiegerichtte dialoog, waarbij de overheid met geselecteerde bedrijven een gestructureerde dialoog voert ter voorbereiding op de inschrijvingen.

Openbare aanbestedingen zijn erg belangrijk voor de grond-, weg- en waterbouwsector. Veertig procent van de omzet van hoofdaannemers komt uit openbare aanbestedingen en ruim een kwart uit onderhandse aanbestedingen. Het grootbedrijf heeft vaker opdrachten uit openbare aanbestedingen en het kleinbedrijf vaker uit onderhandse aanbestedingen. Dit heeft ook te maken met verplicht openbaar aanbesteden boven bepaalde grenzen. Het MKB in de GWW haalt vijfenvijftig procent van de omzet uit hoofdaanneming, de leden van MKB Infra tachtig procent en het grootbedrijf negentig.⁶

1.2 Ontwikkelingen in het afgelopen decennium

*** De gevolgen van de bouwfraude affaire (2001-2002)**

In 2001-2002 kwam aan het licht dat een aantal ondernemingen in de bouwsector onderling verboden prijsafspraken had gemaakt, en een schaduwboekhouding voor de verrekening van offertekosten had bijgehouden. Hierdoor hadden opdrachtgevers jarenlang – volgens de parlementaire enquête – gemiddeld 8,8 procent te veel betaald voor infrastructurele projecten.⁷ Het kwam erop neer dat de bouwondernemers in de GWW-markt hun krachten hadden gebundeld (kartelvorming) tegen de sterke opdrachtgevers (de verschillende overheden). Om hun positie te verbeteren, hadden zij vooroverleg gepleegd en een ‘rekenvergoeding’ bij de aanneemsom opgeteld. De winnaar van de inschrijving verdeelde deze onder de verliezers om zo de offertekosten te dekken. Deze praktijk was lang getolereerd (tot begin jaren negentig had Nederland zelfs een Uniform Prijsregelend Reglement gekend, dat formeel was goedgekeurd door de overheid) maar was onder druk van Europa in 1992 verboden. Tien jaar later bleek zij dus nog niet verdwenen.

Veel bouwondernemers vonden de ophef over de bouwaffaire overdreven. Ze stellen: de politiek wist dat het werk onderling werd verdeeld en stond het toe, en nu spraken er ineens schande van. Volgens J. Haring, directeur van Verboon Maasland,

⁵ MKB INFRA, *Aanbestedingsdossier* (Nieuwegein, september 2011).

⁶ Groot en Jansen, *Positionering*; Kampstra en Seesing, *Samenstelling MKB INFRA*, p. 7.

⁷ M. Metze, *Veranderend Getij. Rijkswaterstaat in crisis* (Amsterdam, 2010), 32.

werd maar een 'klein bedrag' aan rekenvergoedingen aan de offertes toegevoegd, dat bovendien grotendeels naar algemene projecten voor de sector ging, zoals educatie. Een collega-ondernemer, die anoniem wil blijven, vond de GWW-markt tot aan de bouwfraude affaire overzichtelijk. 'Je wist hoe die in elkaar zat.' Hij omschrijft het illegale vooroverleg als 'regulering', wat op zichzelf natuurlijk een correcte term is.⁸

Na de Parlementaire Enquête Bouwnijverheid (2002-2003) is die zelfregulering door de overheid aangepakt. Het toezicht op de bouwsector is versterkt. Vooroverleg met concurrenten mag niet meer en gebeurt volgens de voor dit rapport geraadpleegde ondernemers ook niet meer.⁹ Via ondertekening van het document 'Model K' worden eigenaren of bestuursvoorzitters van bedrijven persoonlijk aansprakelijk als blijkt dat er ongeoorloofd toch overleg met andere inschrijvers is geweest. De bouw-fraudeaffaire heeft aanvankelijk geleid tot wantrouwen tussen de overheid en de bedrijven. De overheid nam afstand van persoonlijke banden en werkte toe naar een betere eigen regulering van het aanbestedingsproces (de bouwondernemers spreken van 'juridiseren' en 'bureaucratisering'), met het doel de transparantie en de controlebaarheid te vergroten en ongeregelde zaken te voorkomen. Rijkswaterstaat voerde strikte regels in voor de omgang van ambtenaren met ondernemers, die onder meer inhouden dat informele netwerken zo veel mogelijk moeten worden vermeden.¹⁰ Volgens W. Holleman, stafdirecteur markt en inkoop van Rijkswaterstaat, is het wantrouwen gezakt en is een nieuwe, zakelijke omgang ontstaan. De spelregels zijn veel beter dan vroeger vastgelegd en er is meer aandacht voor integriteit. Dat moet herhaling van een bouwfraude mede helpen voorkomen.¹¹

In de GWW-sector lijkt heimwee te bestaan naar de tijden waarin opdrachten persoonlijk en onderhands geregeld konden worden. Helemaal voorbij is die tijd toch ook niet, want zoals gezegd blijft één op één gunning bij kleine opdrachten en in uitzonderingsgevallen ook bij grotere wel mogelijk.

G. Aerts, algemeen directeur van Rasenberg, vertelt hoe een wethouder van een middelgrote stad eens moeilijk gegadigden kon vinden voor verkoop van zeven hectare. Hij deed Aerts het voorstel deze locatie samen met Rasenberg te ontwikkelen. In andere gemeenten deed men dat ook wel zo, aldus de wethouder. Voor zo'n samenwerking zijn volgens Aerts wel vormen te bedenken. Hij geeft toe dat concurrenten *zonder* band met deze wethouder in het nadeel zijn, maar stelt dat zijn bedrijf weer in het nadeel is als Rijkswaterstaat zaken direct regelt met het grootbedrijf.¹²

*** Een nieuw aanbestedingsbeleid**

Sinds de jaren tachtig wordt in overheidskring gesproken over nieuwe, 'innovatieve', contractvormen. Deze hebben als gemene deler dat meer aan de markt wordt overgelaten. In de nieuwe contracten voert de aannemer niet langer een door de overheid geschreven plan uit maar is hij ook verantwoordelijk voor ontwerp, onderhoud en soms zelfs financiering. Onder de Paarse kabinetten (1994-2002) bleef het vooral bij praten. Politici en ambtenaren spraken graag over de samenwerking tussen markt en overheid als een 'wondermiddel voor alle gezindten', zoals NRC Handelsblad in 1999 schreef, omdat de betreffende langetermijncontracten de krimpende overheid geld op zouden leveren.¹³ Maar er heerste ook aarzeling, met name binnen Rijkswa-

⁸ Gesprek met J. Haring (Verboon Maasland), 5-10-2011. Anoniem gesprek, 24-10-2011.

⁹ Bijvoorbeeld gesprek G. Brunink (Schagen Groep), 6-10-2011; gesprek Haring.

¹⁰ Gesprek J. de Koning (Hoofd groep Contractadvies & Aanbesteden) en J. T. Bresters (PMC-leider Integraal projectmanagement) (Witteveen+Bos), Amsterdam 18-11-2011.

¹¹ Gesprek W. Holleman (stafdirecteur markt en inkoop) en H. Pegel, senior adviseur inkoopstrategie Rijkswaterstaat, Den Haag, 12-1-2012

¹² Gesprek G. Aerts (algemeen directeur Rasenberg), 21-10-2011.

¹³ NRC Handelsblad, 'Een wondermiddel voor alle gezindten: Publiekprivate samenwerking', 24-2-1999.

terstaat, waar men vreesde dat meer *outsourcing* zou leiden tot verlies van kennis.¹⁴ Pas na 'Paars' en na de bouwfraude affaire kwam de invoering van de nieuwe contractvormen ook daadwerkelijk op gang. Rijkswaterstaat, als grootste individuele opdrachtgever, toonde zich trendsetter toen deze dienst onder topman B. Keijts rond 2005 een 'markt, tenzij'-beleid invoerde.¹⁵ RWS zou meer gaan doen met minder (eigen) mensen, meer uitbesteden naar de markt, tenzij die niet de vereiste technologie of menskracht kon bieden.

De website van Rijkswaterstaat is thans uiterst lovend over dit eigen beleid en stelt dat

- projecten tegenwoordig sneller afgerond worden en vaker binnen het budget blijven,
- dat de aannemers meer verantwoordelijkheid, duidelijkheid en vrijheid hebben,
- dat de verantwoordelijkheid van bedrijven voor het gebruik en onderhoud van wegen en infrastructurele werken op lange termijn leidt tot meer gebruiksvriendelijkheid en duurzaamheid, en
- dat Rijkswaterstaat met minder mensen 'gelijke of betere' kwaliteit kan leveren.¹⁶

* **Geïntegreerde contracten**

In een traditionele contractvorm, waarbij het bestek wordt gemaakt volgens de RAW systematiek doet de aannemer een bod op basis van een door de opdrachtgever gemaakt ontwerp en bestek. Degene die met de laagste prijs inschrijft, of, als het toegestaan wordt, het beste alternatief voor het ontwerp biedt, krijgt de opdracht. In zo'n systeem worden de Uniforme Administratieve Voorwaarden (UAV) van toepassing verklaard en heeft de opdrachtgever de regie over het project. De laatste jaren worden steeds meer projecten uitgevoerd waarbij verschillende taken 'geïntegreerd' zijn in één contract.¹⁷ De belangrijkste zijn *Design & Construct*, waarbij zowel het ontwerp als de uitvoering van een project door de opdrachtnemer plaatsvinden, aan de hand van een door de opdrachtgever gegeven beschrijving van de gewenste uitkomst. In een contract voor *Design Build & Maintain* is ook een regeling opgenomen voor het onderhoud gedurende een afgesproken periode na de oplevering. Nog een extra stap wordt gemaakt bij *Design Build, Finance & Maintain*, waarbij de private partij ook de financiering regelt. Een andere methode is *Publiek-Private Samenwerking* tussen bedrijfsleven en overheid waarbij beide partijen samen eindverantwoordelijk zijn voor het project. Verder bestaan nog allerlei tussenvormen.

Het Economisch Instituut voor de Bouw deed onderzoek naar de aanbestedingen van 2009 en 2010 (op basis van de Aanbestedingskalender). Ruim negentig procent van het aantal aanbestedingen betrof alleen uitvoering en was dus nog traditioneel. Naar *omzetvolume* gemeten was echter maar vijftig procent traditioneel en betrof intussen de andere helft zowel uitvoering als ontwerp.¹⁸ Dit wijst erop dat de geïntegreerde contracten sneller zijn opgerukt in de grotere opdrachten en dat grotere bedrijven er dus eerder mee te maken hebben gekregen. Verder blijkt men vooral in de civiele betonbouw en bij kust- en oeverwerk relatief veel met *Design & Construct* te werken.¹⁹ Het Rijk is veel verder met de invoering van geïntegreerde contracten dan de kleinere opdrachtgevers: 95% van de opdrachten van Rijkswaterstaat wordt in

¹⁴ Metze, 122.

¹⁵ Metze, 23.

¹⁶ http://www.rijkswaterstaat.nl/over_ons/missiekerntaken/publiek_private_samenwerking/.

¹⁷ Zie voor een niet-uitputtend overzicht: 'Geïntegreerde contractvormen vooronderzoek' *Land + Water Vakblad voor de praktijk van civiel- en milieutechnici* (december 2002).

¹⁸ S. Hardeman, *Aanbestedingsgedrag opdrachtgever. Rapport in opdracht van Stichting Aanbestedingsinstituut Bouw & Infra* (Economisch Instituut voor de Bouw, Amsterdam, juli 2011)

¹⁹ Groot en Jansen, *Positionering*

dergelijke vorm in de markt gezet, waarbij sprake kan zijn van integratie in werksoorten maar ook van integratie in bouwfasen.²⁰

Ondanks de loftrompet van de RWS-website, hierboven, heeft de dienst zelf ondervonden dat geïntegreerde contracten geen garantie zijn voor perfectie in ontwerp en uitvoering. Na problemen met de veiligheidssystemen in de A73-tunnel bij Roermond, bepaalde het Rijk dat alle te bouwen tunnels voortaan (weer) aan dezelfde technische standaarden moesten voldoen. Het Rijk besloot bovendien de projectregie bij de A2-tunnels bij Maastricht, de Combitunnel Nijverdal en de Tweede Coentunnel weer in eigen hand te nemen.²¹

De druk van de politiek om via geïntegreerde contracten aan te besteden heeft veel weg van een politieke mode

In navolging van Rijkswaterstaat gaan ook de provincies, gemeenten en waterschappen steeds meer over tot aanbesteden met de nieuwe contractvormen.²² Allen stellen ze dat er één groot verschil is tussen hun aanpak en die van Rijkswaterstaat: zij hebben meer ruimte om te kiezen voor een aanbesteding en een contractvorm die goed past bij het project, terwijl RWS volgens hen vooral voor uniformiteit gaat en zijn ambtenaren minder vrijheid laat om voor traditioneel aanbesteden te kiezen.²³ RWS bevestigt dit. In 2004 werd een 'heel bewuste keuze' gemaakt voor geïntegreerde contracten, aldus stafdirecteur Holleman. RWS stelt voor de contractafweging per project een zogenaamde 'publiek private comparator' op, waarin diverse contractvormen tegen elkaar worden afgewogen. In de praktijk betreft dit vaak een afweging van DBFM ten opzichte van D&C. Volgens adviseur inkoopmanagement H. Pegel (RWS) is elk project geschikt voor een geïntegreerd contract, als je die keuze maar vroeg genoeg in het project maakt.²⁴ Binnen de lagere overheden bestaat op ambtelijk niveau 'redelijk veel weerstand' tegen niet-traditionele contractvormen, omdat de ambtenaren vaak precies weten welk eindproduct ze verlangen van de aannemer.²⁵ Toch is duidelijk dat veel lagere overheden, al dan niet met tegenzin op de lagere ambtelijke niveaus, de trendsetter volgen. Er bestaat druk van de politiek en de hogere ambtelijke niveaus om via innovatieve/geïntegreerde contracten aan te besteden. Dit heeft veel weg van een politieke mode, want zoals zal blijken zijn de bewijzen dat dit beter werkt nogal vaag.

Een van de gevolgen is dat een deel van de technisch/inhoudelijke medewerkers vanuit de opdrachtgevers naar de ingenieursbureaus vertrekken. Ook bij sommige lagere overheden is die trend zichtbaar: projectleider W. Paas van de provincie Drenthe zal na zijn vertrek niet vervangen worden.²⁶ De kennis die hij nu heeft zal dan extern ingehuurd worden. Niet bij alle organisaties is dit het geval. De gemeente Den Haag hoeft volgens H. de Zoete, hoofd inkoop van de Dienst Stadsbeheer, Inkoop en Aanbesteding, Rijkswaterstaat niet te volgen.²⁷ De gemeente heeft een grote eigen ingenieursafdeling die nog veel bestekken schrijft en toezicht houdt op de werken. Er bestaan volgens De Zoete geen plannen hier wezenlijk wat aan te veranderen. Den Haag lijkt hierin een uitzondering. Veel sollicitanten die van techniek houden kiezen intussen niet meer voor de overheid maar voor de ingenieursbureaus. Vol-

²⁰ Gesprek Pegel.

²¹ Cobouw: 'Regie tunnels terug naar het Rijk', 5-5-2011. De Limburger: 'A2-contract aangepast', 14-7-2011

²² Gesprek W. Paas, projectleider Provincie Drenthe, Assen, 18-11-2011; gesprek B. Kramer, contractspecialist Provincie Groningen, 28-11-2011; gesprek V. Frankena, projectleider Waterschap Groot Salland, Zwolle, 28-11-2011.

²³ Gesprek Kramer; gesprek Frankena; gesprek Paas; gesprek inkoopadviseur E. Brandt, provincie Noord-Holland, 23-11-2011.

²⁴ Gesprek Holleman & Pegel; reactie Holleman op het conceptrapport, 10 april 2012.

²⁵ Gesprek Frankena.

²⁶ Gesprek Paas.

²⁷ Gesprek H. de Zoete, hoofd inkoop van de Dienst Stadsbeheer, Inkoop en Aanbesteding, Gemeente Den Haag, 26-1-2012.

gens J. de Koning, adviseur bij ingenieursbureau Witteveen+ Bos, is deze ontwikkeling niet gemakkelijk te keren: het is een zeephelling, je krijgt je expertise niet zo maar terug.²⁸ Hij denkt dat een koerswijziging vijftien tot twintig jaar zal kosten.

*** Marktwerving en het gevaar van kennisverlies**

Niet iedereen deelt het enthousiasme van Rijkswaterstaat. Het debat over marktwerving is nogal gepolitiseerd. Overtuigende en precieze cijfers van de gevolgen van de marktwerving ontbreken vaak. Een van de critici was mr. H. Tjeenk Willink, tot begin 2012 vicepresident van de Raad van State. Hij signaleerde in zijn algemene beschouwing van 2005 de opkomst van een 'bureaucratisch/bedrijfsmatige logica'. De rol van de Nederlandse staat veranderde. Geïnspireerd door de Angelsaksische voorbeelden koos de overheid op vele terreinen voor meer marktwerving. Tegelijkertijd namen overheidsdiensten regels en omgangsvormen over van organisaties uit de private sector: de overheid wordt steeds vaker gezien als bedrijf met klanten, producten en managers. 'Onvoldoende heeft men zich gerealiseerd dat de overheid geen bedrijf is; de (onbedoelde) gevolgen kwamen pas laat in beeld. In de bureaucratie bijvoorbeeld kwam minder nadruk te liggen op inhoudelijke deskundigheid en meer op management en procesbeheersing', stelde Tjeenk Willink. 'Méér regels, méér toezicht, méér verantwoording. Gedeeltelijk onvermijdelijk als je de zaken niet meer in eigen hand hebt (wilt hebben).' Tjeenk Willink sprak hierover in 2006 bij een ontmoeting met Rijkswaterstaat, omdat hij deze dienst beschouwde als een voorbeeld van deze 'bureaucratisch/bedrijfsmatige logica'. Hij maakte zich zorgen over de uitstroom van kennis – terwijl het aanbesteden complexer werd en dus om meer inhoudelijke kennis vroeg – en vroeg zich af of niet te veel taken uitbesteed werden.²⁹

Overtuigende en precieze cijfers van de gevolgen van marktwerving ontbreken vaak

Volgens degenen die in dit rapport aan het woord komen – ondernemers, ambtenaren en ingenieurs – is bovengenoemde vrees terecht gebleken maar sommigen menen dat dit intussen deels ook weer is achterhaald. Vrijwel allen signaleren een leegloop van kennis bij RWS in de jaren 2004-2006, toen veel medewerkers als gevolg van een bewuste krimp die dienst uitstroonden.³⁰ De plaats van inhoudelijke specialisten bij RWS werd ingenomen door managers en projectleiders die de inhoudelijke kennis vervolgens bij ingenieursbureaus inhuurden (waar een deel van de vertrokken ambtenaren vaak naartoe zijn verhuisd). RWS moest worden 'ontzorgd' en zo veel mogelijk taken, risico's en verantwoordelijkheden werden doorgeschoven naar de markt.³¹ Een soortgelijke ontwikkeling is – in navolging van RWS – waar te nemen bij provincies, waterschappen en gemeenten. J. Middelkamp, algemeen directeur van Sallandse Wegenbouw, meent dat aanbestedingen bij veel gemeenten in handen zijn van inkopers 'die ook de potloden doen' en geen technische en inhoudelijke kennis hebben.³² Ambtenaren kunnen, durven en mogen volgens veel ondernemers tegenwoordig geen verantwoordelijkheid meer nemen, met als gevolg veel onnodig papierwerk en een toename van arbitragezaken.³³

RWS heeft geen toename van het aantal arbitragezaken waargenomen, stelt stafdirecteur inkoop Holleman. Volgens hem is bovenbeschreven trend bij zijn organisatie

²⁸ Gesprek De Koning.

²⁹ Bijdrage van Vice-President Tjeenk Willink aan de ontmoeting met Rijkswaterstaat naar aanleiding van de Algemene beschouwingen 2005, 22-9-2006, archief Metze.

³⁰ Gesprek Brunink, 13-7 en 6-10-2011; gesprek A. Faasse (Van der Kamp), 18-10-2011.

³¹ Gesprek Brunink, 6-10-2011. Op internet bieden verschillende bureaus de overheid 'totale ontzorging' op gebieden als ICT en bewegwijzering. Ook bestaat er een ontzorger die ontzorgers ontzorgt (http://www.technolution.nl/www/publications/nl/hightech/link_2005_ontzorger_ontzorgd.pdf).

³² Gesprek J. Middelkamp (Sallandse Wegenbouw), 19-10-2011.

³³ Gesprek Middelkamp (Sallandse Wegenbouw); anoniem gesprek.

intussen gekeerd. 'Mogelijk zijn wij op bepaalde terreinen te ver teruggegaan in onze kennis', zegt hij. 'Maar Rijkswaterstaat wil een kundige organisatie zijn.' De dienst heeft de laatste jaren bekeken welke expertise het in huis moet hebben, en die desgewenst ook weer binnengehaald.³⁴ Dit wordt bevestigd door ir. D. Alsem, projectmanager bij Royal Haskoning, die zegt dat de trend bij RWS wel is om meer uit te besteden, maar dat uitbesteden ook bepaalde kennis vergt. 'Die kennis wordt door RWS weer in huis gehaald'.³⁵ Voor aannemers is dit niet altijd zichtbaar. Zij constateren dat Rijkswaterstaat minder vaak naar de werkvloer komt en zich in de fase van uitvoering minder bemoeit met de coördinatie en het toezicht. Dat komt volgens Holleman en Alsem niet door gebrek aan kennis, maar is een gevolg van de nieuwe (geïntegreerde) contractvormen. De rollen zijn veranderd, al begrijpt nog niet iedereen dat, zo stellen zij.³⁶

*** Verslechterde marktsituatie en verdringing van het MKB**

De laatste jaren is de marktsituatie voor ondernemingen in de GWW verslechterd. De prijzen zijn gedaald en de concurrentie toegenomen.³⁷ Bedrijven in alle soorten en maten boeken slechte resultaten, vallen om of moeten reorganisaties doorvoeren.³⁸ Vanaf 2009 is een sterke stijging te zien in het aantal faillissementen in de GWW-sector.³⁹ Een aantal middelgrote bedrijven is overgenomen door de concerns. Toch heeft volgens de bouwers nog geen 'shake out' plaatsgevonden. Bedrijven die failliet gaan, maken vaak kort daarop met minder personeel een herstart.⁴⁰ Grotere concerns proberen met dochterbedrijven in een sector die nog wel winst maakt verlieslatende dochters overeind te houden, in de hoop zo de concurrentiestrijd te overleven.⁴¹

'zoals het nu gaat, financiert de overheid de verdringing in de markt'

De bedrijven worden inventiever. Uit de gesprekken blijkt dat de meeste midden- en kleinbedrijven in de GWW-sector vooral een regionale rol speelden, maar nu ook buiten de eigen regio inschrijven. Bedrijven die eerst vooral voor het Rijk werkten, schrijven nu ook in bij lagere overheden. Een gesprekspartner (wegenbouwer) die eerst veel voor Rijkswaterstaat werkte maar daar de afgelopen jaren geen opdracht meer van heeft gekregen, heeft nu vooral opdrachten van provincies en gemeenten.⁴² De MKB-aannemers in de GWW-sector die wij spraken, melden dat het grootbedrijf zich nu ook op de markt voor kleinere projecten richt en daar via prijsdrukkende inschrijvingen een positie veroverd.⁴³ J. Temmink, directeur van de Temmink Groep, vindt dit geen faire concurrentie. Het grootbedrijf kan wel de markt van kleine werken betreden maar het MKB heeft geen toegang tot de markt van grotere projecten. Dat ligt volgens de MKB-ondernemers niet alleen aan de omvang van de projecten. Een deel van de grote projecten is wel degelijk behapbaar voor het MKB-bedrijven, zeggen ze, maar is niet voor hen bereikbaar door het overheidsbeleid. Temmink: 'Als wij het in een markt met gelijke kansen niet goed doen, dan ligt het aan ons. Maar zoals het nu gaat, komt het erop neer dat de overheid de verdringing in de markt financiert.'⁴⁴

³⁴ Gesprek Holleman (RWS); reactie Holleman op concepttekst, 10 april 2012.

³⁵ Gesprek D. Alsem (projectleider Ruimte en Kwaliteit, Royal Haskoning), 26-1-2012.

³⁶ Gesprekken Holleman en Alsem.

³⁷ Prijzen onder druk: Statline CBS, 20-02-2012.

³⁸ Eppo König, 'In de bouwsector vallen de eerste ontslagen alweer', in: *NRC Handelsblad*, 10-11-2011

³⁹ Statline CBS, 20-02-2012.

⁴⁰ Gesprek M. van der Berkt (Wallaard Noordeloos), 25-10-2011; gesprek Brunink, 6-10-2011.

⁴¹ Gesprek Brunink, 6-10-2011.

⁴² Gesprek J. Ras, NTP Groep, 27-10-2011; gesprek J. Temmink (Temmink Groep), 25-10-2011.

⁴³ Gesprek Aerts; gesprek J. Schagen jr. (Schagen Groep), 13-7-2011.

⁴⁴ Gesprek Temmink.

De crisis is nog wat verzacht door de Spoedwet Wegverbreding, waarin sinds 2009 een inhaalslag wordt gemaakt in het terugdringen van de filedruk. Verder hebben enkele provincies Essent-gelden – die zij overhielden aan de verkoop van dit nutsbedrijf - in infrastructurele projecten gestopt. Deze tijdelijke investeringen hebben het MKB geen proportioneel voordeel gebracht, mede door de schaalgrootte van veel projecten. Ze zullen naar verwachting van de bouwers de komende jaren aflopen. Het MKB vreest dat het grootbedrijf de capaciteit voor de Spoedwetprojecten dan zal inzetten op kleinere projecten en zo een nog sterkere concurrent zal worden.⁴⁵

1.3 Het beeld uit documentatie en eerder onderzoek

Sommige van de problemen van het MKB hangen samen met de algemene marktsituatie, sommige met de specifieke marktpositie van individuele bedrijven, andere worden door alle MKB-bedrijven ervaren. Uit eerder onderzoek en uit publieke documentatie (artikelen) rijst het volgende beeld op:

* **Clusteren**

Sommige opdrachtgevers zouden de neiging hebben om projecten te stapelen (clusteren). De redenering is dat deze clustering kostenbesparingen oplevert door schaalvoordelen en doordat minder aanbestedingsprocedures gehouden hoeven worden. De opdrachtgever kan de regie van de geclusterde projecten overlaten aan één bedrijf, dat door betere coördinatie overlast voor de omgeving beperkt kan houden. De klacht van het MKB is dat er vaak weinig logische reden is voor deze clustering en dat die het grootbedrijf bevoordeelt.

* **Selectie-eisen**

Dit laatste hangt samen met het vraagstuk van de selectie-eisen. Opdrachtgevers eisen van inschrijvers vaak een minimum omzetgrootte en ervaring (dit laatste moeten zij dan aantonen via referentieprojecten), om zich ervan te verzekeren dat zij de capaciteit hebben om de klus te klaren. De selectie-eisen worden hoger door de clustering van projecten, zodat deze beide mechanismen elkaar versterken – uiteraard ten nadele van kleinere en middelgrote bedrijven. Sommige opdrachtgevers vragen zeer specifiek gedefinieerde referentieprojecten. De inschrijver moet bijvoorbeeld aantonen al eerder een viaduct over een provinciale weg te hebben gebouwd, en valt af als hij alleen ervaring heeft met viaducten over andersoortige wegen.

Volgens een onderzoek van het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) werken selectiecriteria kostenverhogend.⁴⁶ Ze zijn op zichzelf nodig, maar te hoge eisen leiden tot een afname van het aantal inschrijvers, vermindering van concurrentie en hogere inschrijfbedragen. Volgens de onderzoekers zijn lagere referentie- en omzeteisen maatschappelijk voordeliger, mits ze niet de kwaliteit van het werk nadelig beïnvloeden. Verlaging van de financiële eisen heeft hierbij een groter effect dan verlaging van de technische eisen. De onderzoekers vermoeden dat te hoge eisen vaak voortkomen uit een gebrek aan ervaring bij de opdrachtgevers.

Het EIB onderzocht in 2010 ook welke knelpunten de ondernemers in het GWW ervoeren in de dagelijkse praktijk.⁴⁷ Hoofdaannemers kregen de vraag in welke mate zij door selectiecriteria niet in aanmerking kwamen voor een werk dat zij, in hun eigen ogen, wel hadden kunnen doen. Slechts een kwart van MKB-bedrijven in de

⁴⁵ Memo Loyens & Loeff advocaten namens MKB INFRA, 21 maart 2011.

⁴⁶ S. Hardeman en A. van der Vlist, *Openbare aanbestedingen in de gww. Doelmatigheid van geschiktheidseisen* (2011), 7-9

⁴⁷ Groot en Jansen, *Positionering*.

GWW had hier zelden of nooit mee te maken. De ergernis over dit probleem was groot, bij ondernemers met bedrijven van alle afmetingen.

*** Combinaties**

Door de clustering en de hoge selectie-eisen zien MKB-bedrijven zich steeds vaker gedwongen om samen te gaan, zodat ze wél de gevraagde schaalgrootte kunnen bieden. In de markt heerst onzekerheid over de vraag of en wanneer de Nederlandse Mededingingsautoriteit combinaties van bedrijven toestaat. Combinaties moeten een *self-assessment* uitvoeren die de NMA achteraf kan toetsen, maar de criteria zijn voor de branche niet helder. Combinaties krijgen in sommige gevallen ook te maken met verhoging van de omzeteisen: als zij uit twee bedrijven bestaan moeten zij bijvoorbeeld aan 125 procent van de omzeteisen voldoen. Dit bevoordeelt grote concerns. In de meeste gevallen geldt een samenwerking tussen onderdelen van een concern niet als een combinatie, waardoor deze bedrijven gemakkelijker aan de eisen voldoen. Volgens de Europese aanbestedingsregels, die gelden bij (uitvoerings) projecten vanaf vijf miljoen euro, is een verhoging van eisen bij combinaties overigens niet toegestaan.

*** Administratieve lasten**

Door de bouwfraude affaire, het ‘markt, tenzij’ beleid en de nieuwe contractvormen zijn de administratieve lasten voor de bouwbedrijven opgelopen. Opdrachtgevers vragen in de nieuwe aanbestedingsprocedures aanlevering van grote aantallen, per opdrachtgever verschillende documenten en verklaringen. Over het algemeen zien de bouwers een toenemende bureaucratisering en juridisering van het aanbestedingsproces en een toenemende focus op regels en procedures bij de opdrachtgevers.⁴⁸ In aanbestedingen waarin de opdrachtnemer ook het ontwerp tekent, lopen de kosten nog verder op, doordat ook de ‘verliezers’ van de procedure ontwerpen hebben gemaakt. Deze kosten worden in veel gevallen slechts gedeeltelijk vergoed.

*** EMVI gunningcriteria**

Bij hedendaagse aanbestedingen gebeurt de gunning in toenemende mate op basis van de *Economisch Meest Voordelige Inschrijving* (EMVI). Hierbij weegt men naast de prijs ook andere, kwalitatieve criteria mee. De MKB-bouwondernemers in de GWW klagen dat deze criteria vaak subjectief zijn en dat de beoordeling niet voldoende transparant is. De opdrachtgevers zouden bovendien hun keuzes niet afdoende motiveren. Een ander kritiekpunt is dat ook als er met EMVI wordt gewerkt, de prijs nog vrijwel altijd doorslaggevend is.

*** Risico's**

In traditionele UAV contracten zijn veel risico's voor de opdrachtgever, die immers zelf het (RAW) bestek schrijft. Bij geïntegreerde contractvormen komt een groter deel van het risico bij de opdrachtnemer te liggen. Hoewel aannemers daar begrip voor hebben, klagen ze dat ze soms door de opdrachtgever worden verplicht risico's te nemen die onverzekerbaar zijn of die buiten hun invloed liggen.

*** Totaal klachtenbeeld**

Welk probleem het meest urgent is, verschilt per type bedrijf. Het EIB deed onderzoek naar de knelpunten zoals die eind 2009 werden ervaren.⁴⁹ Voor de hele sector waren de drie grootste problemen scherpe prijsconcurrentie, administratieve lasten-

⁴⁸ MKB Aanbestedingendossier (mei 2011).

⁴⁹ Groot en Jansen, *Positionering*.

druk en een gebrek aan geschoolde vakmensen. Voor bedrijven met 21 tot 100 werknemers waren twee problemen relatief ernstiger dan voor de sector als geheel. Hun top drie was hetzelfde als die van de hele sector. Maar daarna kampte dit MKB vooral met belemmerende regelgeving en het aanbesteding- en gunningbeleid.⁵⁰

Bij het *Adviescentrum voor Aanbestedingen Grond-, Weg- en Waterbouw* (ACA GWW) kwamen in 2010 ruim tweehonderd klachten binnen over aanbestedingen. Hiervan betroffen 69 het aanbestedingproces en de gunningprocedure, 32 onduidelijkheden in de bestekken. Dertig klachten gingen over disproportionele geschiktheideisen, acht over gebrek aan transparantie in de aanbestedingprocedure en vijf over de beoordeling van bestekken.⁵¹

Het midden- en kleinbedrijf benadert met zijn klachten ook de politiek. In september 2011 organiseerde de brancheorganisatie MKB INFRA een bijeenkomst rond de nieuwe aanbestedingswet, die enkele maanden later door de Tweede Kamer zou worden behandeld.⁵² Vier politici namen een manifest aan en participeerden in een discussie met de zaal. Tijdens deze bijeenkomst kwamen alle bovengenoemde problemen aan de orde, met voorbeelden en mogelijke oplossingen. De politici zeiden al jaren dezelfde klachten te horen. SP, ChristenUnie en D66 zagen de oplossing in een 'ombudsman' die tijdens aanbestedingprocedures snel kan ingrijpen, en in het vastleggen van heldere regels in de wet. De VVD-politicus pleitte tegen het dichttimmeren van het aanbestedingsbeleid in wetgeving: er moest volgens hem meer *vertrouwen* komen tussen de partijen.

Dit alles heeft het uitgangspunt gevormd voor het onderhavige onderzoek. De bovengenoemde thema's zijn aan de hand van concrete casussen uitvoerig besproken met managers en verantwoordelijken bij opdrachtgevers, opdrachtnemers en ingenieursbureaus, om zo een gedetailleerd beeld te schetsen van de praktijk van eind 2011, aan de vooravond van de Kamerbehandeling van de nieuwe Aanbestedingswet.

⁵⁰ Ervaren problemen voor de hele GWW-sector, in aflopend belang: scherpe prijsconcurrentie, administratieve lastendruk, gebrek aan geschoolde vakmensen, discontinuïteit in opdrachtverstrekking, lange debiteurentermijn, werkdruk, aanbesteding- en gunningbeleid van opdrachtgevers, onderaannemers (capaciteit en prijzen), belemmerende regelgeving, bezuinigingen van de overheid, trage afgifte van vergunningen, hoge loonkosten.

⁵¹ ACA GWW Jaarbericht 2010; bijeenkomst MKB INFRA in Nieuwspoort op 6-9-11.

⁵² Bijeenkomst MKB INFRA in Nieuwspoort, 6-9-11. Aanwezige politici: Kees Verhoeven (D66), Carola Schouten (ChristenUnie), Erik Ziengs (VVD) en Sharon Gesthuizen (SP).

Hoofdstuk 2. Aanbesteding in de praktijk

2.1 Clusteren

Het bundelen van meerdere onderdelen in een aanbesteding wordt vaak genoemd als knelpunt. Dit clusteren kan bestaan uit het samenvoegen van verschillende disciplines (bijvoorbeeld grondwerk, rioleringswerk en baggerwerk), bouwfasen (ontwerp, uitvoering en onderhoud) en activiteiten (meer van hetzelfde) in één aanbesteding.⁵³ Opdrachtgevers en opdrachtnemers verschillen nogal eens van mening of bij de clustering sprake is van een logische samenhang. Clusteren leidt tot hogere financiële eisen (er wordt bijvoorbeeld van inschrijvers een hogere omzet gevraagd) en tot hogere technische eisen: bedrijven moeten bij een stapeling van disciplines bijvoorbeeld ervaring hebben in asfalt, kunstwerken en baggeren. Er zijn maar een paar bedrijven die meerdere disciplines beheersen, en deze werken komen dan terecht bij combinaties of bij grote bedrijven. In het laatste geval is er voor het MKB alleen een rol weggelegd als onderaannemer. Tegen die rol bestaat weerstand omdat veel mkb'ers hebben het idee 'uitgeknepen' te worden als onderaannemer.⁵⁴ De partijen zijn afhankelijk van elkaar en 'daar zijn wij geen ondernemers voor geworden'.⁵⁵ G. Aerts van Rasenberg vindt zijn bedrijf (met meer dan vijfhonderd medewerkers) 'te groot' voor een rol als onderaannemer.⁵⁶

2.1.1 Bevindingen uit de gesprekken

Binnen het MKB ziet men clustering als een probleem omdat de opschaling grote partijen bevoordeelt. In de gesprekken haalden veel ondernemers een uitspraak van Rijkswaterstaat uit 2006 aan: 'De tijd dat we het MKB een kans geven om zelfstandig in te schrijven is voorbij.'⁵⁷ Bij RWS is het de afgelopen jaren beleid geworden om te clusteren. In 2010 zei C. Brandsen, hoofdingenieur-directeur van de Dienst Infrastructuur: 'we hebben nog te veel contracten van tussen de 100.000 en 600.000 euro, die gaan we verder bundelen.'⁵⁸ Ook B. Keijts, toenmalig directeur-generaal van Rijkswaterstaat, pleitte in 2009 voor verder clusteren. Tijdens een toespraak zei hij te bundelen om zo veel mogelijk synergievoordelen te behalen: 'Mijn organisatie is er klaar voor, u ook?'⁵⁹ Binnen het MKB leeft de angst dat de MKB-bedrijven niet bij deze 'we' horen. Enkele bedrijven die wij spraken gaven aan dat zij de laatste jaren nauwelijks meer opdrachten voor RWS hadden gedaan.⁶⁰ R. van Breukelen, financiële man van RWS, pareerde deze kritiek in de *Cobouw*: 110 RWS-werken met een waarde van rond de 1,5 miljoen waren terechtgekomen bij 72 unieke opdrachtnemers.⁶¹ Volgens inkoopadviseur Pegel van RWS bleek uit onderzoek dat een kwart van de opdrachten van RWS in principe toegankelijk waren voor het MKB. Het werkelijk aantal inschrijvers uit het MKB bleek echter lager te liggen.⁶²

* Uiteenlopend beleid

Het 'clusterbeleid' is per opdrachtgever verschillend. Veel aanbestedende diensten hebben de neiging Rijkswaterstaat als voorbeeld te nemen, maar er zijn ook op-

⁵³ Adviesorgaan Aanbestedingen MKB INFRA, *Oneigenlijke clustering* (26-2-2009)

⁵⁴ Anoniem gesprek; gesprek Brunink/Schagen, 13-7-2011; gesprek Faasse.

⁵⁵ Gesprek H. Peek, Peek Bouw & Infra B.V., Houten, 3-10-2011.

⁵⁶ Gesprek Aerts.

⁵⁷ 'Rijkswaterstaat: mkb moet meer samenwerken', *Cobouw* 9-2-2006

⁵⁸ 'Markt leert sneller dan Rijkswaterstaat' *Cobouw* 6-12-2010

⁵⁹ Toespraak Bert Keijts op het symposium PPS en mobiliteit (10 juni 2009), archief Metze.

⁶⁰ Gesprekken Brunink/J. Schagen, 13-7 en 6-10-2011; anoniem gesprek; gesprek Ras.

⁶¹ 'Wildgroei EMVI-criteria laakbaar' *Cobouw* 19-11-2010

⁶² Gesprek Pegel.

drachtgevers die bewust kleine opdrachten in de markt zetten om het (regionale) MKB een kans te geven. De provincie Friesland staat bekend als een opdrachtgever die het regionale MKB een kans geeft, zegt D. Alsem van ingenieursbureau Royal Haskoning.⁶³ Dat is niet alleen goed voor de provinciale werkgelegenheid. Het is ook duurzamer, want aannemers van buiten maken hogere transportkosten. De provincie Gelderland besloot in 2008 de gladheidbestrijding in micropercelen op de markt te zetten, nadat in Zuid-Holland gebleken was dat bundeling van strooiwerk niet tot lagere kosten had geleid, 'zeker niet als het werk geschikt is voor het midden- en kleinbedrijf'.⁶⁴ De provincie dacht dat scherpere prijzen mogelijk waren door optimale capaciteitsbenutting en beperkte overhead. Hoewel de provincie Gelderland een financieel argument gebruikte *tegen* het clusteren van opdrachten, wordt vaak ook het omgekeerde beweerd. Voorstanders van clusteren denken dat schaalvergroting leidt tot lagere prijzen, wat aannemers 'inkoperslogica' noemen die opgaat voor potloden maar niet voor bouwprojecten.⁶⁵ Het is moeilijk te bepalen wat de schaalvoordelen zijn. Er leeft brede twijfel onder MKB-ondernemers of het grootbedrijf wel goedkoper is. Het heeft een groot centraal beheersapparaat nodig en de medewerkers zouden zich minder verbonden voelen met het bedrijf dan bij de (vaak nog) familiebedrijven van het MKB.⁶⁶ Daarbij betwijfelen ze of de grondstofprijzen voor het grootbedrijf wel zoveel lager zijn als soms wordt beweerd.⁶⁷

*** Betere regie en coördinatie?**

Een ander voordeel van clusteren – vanuit het perspectief van de opdrachtgever – zou zijn dat de regie van complexe bouwprojecten in handen van één (groot) bedrijf komt te liggen, zodat de risico's op uitloop en overschrijdingen verminderen.⁶⁸ Een veelgehoord argument voor het clusteren is omgevingsmanagement, het verminderen van overlast voor de omwonenden. Door betere coördinatie kan worden voorkomen dat gebieden enkele keren vlak na elkaar met bouwprojecten te maken krijgen.⁶⁹ RWS inkoopdirecteur Holleman zegt dat clustering, mits goed toegepast, per saldo voor iedereen beter is. Door werkzaamheden samen te voegen, kan er efficiënter worden gepland, stelt hij. Dat leidt tot minder afsluitingen, minder hinder en betere doorstroming van het verkeer. Bovendien krijgt de ondernemer meer vrijheid om efficiënt te werken, en hoeven minder aanbestedingen georganiseerd te worden.⁷⁰ Tegenstanders zeggen dat minder clusteren leidt tot grotere concurrentie en dus tot lagere prijzen, en dat kleinere opdrachten bovendien de lokale werkgelegenheid, beheersbaarheid van het project en de innovatie bevorderen. Volgens Holleman blijft concurrentie ook voor RWS altijd een belangrijke overweging en wil RWS zorgen dat de markt 'dynamisch' genoeg blijft om tot een goede prijs te kunnen komen.⁷¹

'Voor clusteren moeten volgens de EU duidelijke inhoudelijke redenen zijn'

Soms clusteren overheidsdiensten uit angst in strijd te raken met de Europese aanbestedingsregels, die verlangen dat zij projecten die technisch en economisch bij elkaar horen in één bestek op de markt zetten. Het doel van die regels is te voorkomen dat aanbestedende diensten projecten onrechtmatig opknippen zodat ze de drempel voor Europese aanbesteden niet halen. J.T. Bresters, PMC-leider Integraal projectmanagement van Witteveen+Bos, vertelde van een gemeente die drie onderling niet-samenhangende projecten in één bestek op de markt zette, omdat zij dachten dat zij

⁶³ Gesprek Brunink; gesprek Alsem.

⁶⁴ 'Kleinbedrijf voorgetrokken bij aanbesteding micropercelen', *Cobouw* 4-10-2008.

⁶⁵ Gesprek Ras; gesprek De Koning

⁶⁶ Gesprek Aerts; Gesprek Peek; gesprek van de Berkt; gesprek Brunink, 6-10-2011.

⁶⁷ Gesprek Brunink, 6-10-2011; anoniem gesprek.

⁶⁸ Ferry Heijbroek, 'Overheden worstelen met werken voor mkb' *Cobouw* 10-5-2010.

⁶⁹ Gesprek projectleider T. Meijerink, provincie Noord-Holland, 23-11-2011; gesprek Frankena; gesprek Kramer.

⁷⁰ Gesprek Holleman plus reactie Holleman op het conceptrapport, 10 april 2012.

⁷¹ Gesprek Holleman.

volgens de Europese regels verplicht waren projecten in één gebied als bundel op de markt te zetten.⁷² Volgens Bresters was echter de geografische samenhang alleen niet genoeg reden om te clusteren: de Europese regelgeving vereist dat alleen als er ook duidelijke inhoudelijke redenen voor zijn.

* **Kosten en baten**

De kern van discussie over clusteren is de vraag wat economisch voordeliger is: enkele grote opdrachten (met schaalvoordeel) of meer concurrentie op meer verschillende kleinere projecten. Dit is vrijwel onmogelijk te meten en afhankelijk van het project. W. Paas, projectleider van de provincie Drenthe, clusterde verschillende projecten langs het Hondsrugkanaal bewust *niet*.⁷³ Had hij het wel gedaan, dan zou een groot landelijk bedrijf onderaannemers uit het MKB geselecteerd hebben, en dat deed hij dan liever zelf. Het werkte goed, volgens hem, omdat per type kunstwerk dat gebouwd werd de laagste prijs gevonden kon worden; zo ging de viertorenbrug naar een specialist op dat gebied, terwijl een eenvoudiger brug naar een ander bedrijf ging. Op die manier werd de concurrentie optimaal bevorderd.

Anderen hebben hun twijfels over de financiële voordelen van clusteren. Een EIB-rapport rekende uit dat grote bedrijven wel lager inschrijven dan kleine bedrijven, maar dat dit verschil gering was en niet significant.⁷⁴ Adviseur J. de Koning van Witteveen+Bos schreef in *Cobouw* dat clusteren soms voordelen kan bieden, maar dan moeten schaalvoordelen, afhankelijkheid, risicoverdeling, projectbeheersing, raakvlakken en flexibiliteit allemaal een rol spelen in de afweging.⁷⁵

De MKB-ondernemers zeggen dat de bundeling van opdrachten ertoe leidt dat zij soms te groot worden voor middelgrote bedrijven. Daarbij wordt om expertise gevraagd die bij het kleinere MKB niet voorhanden is. Zo is soms het zelf maken van een ontwerp voor een *Design & Construct* contract al een probleem voor een klein bedrijf – de kennis kan weliswaar ingehuurd worden maar dat is relatief duur. In sommige gevallen wordt gevraagd om werkzaamheden waar de bedrijven geen ervaring mee hebben; zo was in Brabant het legen van prullenbakken deel van een GWW-aanbesteding en werd in Noord-Holland van de opdrachtnemer niet alleen gevraagd een hoeveelheid zand te storten maar moest deze ook kijken wat hij kon ontwikkelen om meer toeristen naar de streek te trekken.⁷⁶

De Schagen Groep, een bedrijf uit Hasselt (Overijssel) dat onder andere een wegenbouw tak heeft, is een goed voorbeeld van een bedrijf dat ‘slachtoffer’ is van clusteren. Schagen haalde vóór 2003 een kwart van zijn omzet uit projecten voor Rijkswaterstaat.⁷⁷ In 2011 is daar niets meer van over. Het bedrijf werkte vijftig jaar aan de A28, die in de achtertuin van het bedrijf ligt, maar toen in 2009 een voor Schagen behapbaar stuk weg verbreed moest worden, werd dit gecombineerd met een stuk snelweg dat zo’n vijftien kilometer verderop lag. Hierdoor werden het project en de bijbehorende risico’s te groot. Toen G. Brunink, directeur van Schagen Infra, tijdens een informatieavond vroeg naar de argumenten voor het clusteren werd er naar de contractstukken verwezen. Daarin kon hij naar zijn zeggen geen heldere argumenten vinden.⁷⁸

⁷² Gesprek Bresters.

⁷³ Gesprek Paas

⁷⁴ Hardeman en Van der Vlist.

⁷⁵ J. de Koning (Witteveen & Bos), ‘Clustering schept verplichtingen’ *Cobouw* 4-2-2011.

⁷⁶ Gesprek K. van de Graaf jr, (De Boer), Bunnik, 15-11-2011; gesprek Faasse.

⁷⁷ Rijkswaterstaat kreeg begin 2003 te maken met financiële problemen. Op 20 februari kwam het tot een ‘verplichtingenstop’, wat inhield dat geen enkel onderdeel nog opdrachten mocht verlenen, contracten mocht sluiten of zelfs maar een potlood bestellen: Metze, 32. Gesprek Brunink/Schagen, 13-7-2011.

⁷⁸ Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat Oost-Nederland, ‘Design en Construct contract zaaknr. 31017895 verbreding A28 Zwolle – Meppel’ 27-2-2009; gesprek Brunink, 6-10-2011.

Veel aannemers gaven zulke voorbeelden: bouwers die jarenlang een bepaald werk uitgevoerd hebben, maar nu niet meer mee kunnen dingen naar dezelfde opdracht omdat door clustering de referentie-eisen te hoog geworden waren. Ook worden enkele voorbeelden genoemd van grote, bekende projecten waarbij geclusterd is: het Project Negen Ecoducten, waar verspreid over Nederland ecoducten gebouwd worden en de Spoedwettprojecten, waar de helft van de betreffende dertig projecten in zes pakketten op de markt werden gezet.⁷⁹

‘Je zou misschien denken van we maken één ecoduct en herhalen dat kunstje acht keer, maar dat is absoluut niet zo’

Bij deze voorbeelden wordt het probleem van de discussie over clusteren duidelijk. M. de Haan, ecologisch specialist bij Rijkswaterstaat Dienst Infrastructuur, zei in een interview met het blad *Otar* dat er bij de Negen Ecoducten werd geclusterd omdat een groter pakket ‘wellicht beter behapbaar’ zou zijn voor de markt en omdat die markt had ‘zelf ook al eens op (had) gezinspeeld’.⁸⁰ Ook zou het ‘mogelijk’ economisch voordeliger zijn. In hetzelfde interview vertelde de projectleider van de bouwcombinatie hoe gevarieerd het werk was: ‘Je zou misschien denken van we maken één ecoduct en herhalen dat kunstje acht keer, maar dat is absoluut niet zo. Elke locatie is weer anders in zijn soort. De wegbreedte varieert of ligt in een insnijding, dan wel op een vlak gebied. Dan is er weer een combinatie met een spoorlijn en daarnaast heb je ook nog te maken met *stakeholders* die er ook iets over te zeggen hebben. Ook de vormgeving is elke keer weer anders.’ Behalve het argument dat ‘de markt’ er zelf op gezinspeeld had (waarbij niet bekend is over welke bedrijven dit gaat), lijken er geen inhoudelijk redenen voor clusteren te zijn. De Haan zegt in voornoemd interview weifelend dat het *mogelijk* goedkoper is, maar het belangrijkste argument daarvoor, schaalvergroting door het meer van hetzelfde is, gaat niet op omdat het negen verschillende projecten zijn.

* **Combinaties**

Door de trend om projecten op te schalen en complexer te maken door geïntegreerde contracten worden midden- en kleinbedrijven soms gedwongen een combinatie aan te gaan met andere bedrijven, zodat zij gezamenlijk over de vereiste omzet en ervaring beschikken. Bij dit soort combinatievorming spelen, naast onwil om de zelfstandigheid op te geven, verschillende problemen. Opdrachtgevers verlangen soms dat combinaties van twee bedrijven samen 125 procent van de omzeteis halen en combinaties van drie of meer bedrijven 150 procent. Dit kan er toe leiden dat een bedrijf dat alleen wel aan de omzeteis voldoet, maar niet over een van de gevraagde disciplines beschikt, in combinatie toch niet meer aan de omzet- en ervaringseisen voldoet. Daarnaast is er sinds de bouwfraudeaffaire meer aandacht voor combinaties in de bouwsector. De mededingingswet verbiedt combinaties die ten doel hebben de concurrentie te beperken door marktverdeling of prijsafspraken. Dit is vooral relevant voor het grootbedrijf, omdat dit bij combinatievorming kans loopt op een te groot marktaandeel. Het midden- en kleinbedrijf loopt minder risico. Bedrijven die combinaties aangaan, omdat zij in hun eentje niet aan de omzet- of vakbekwaamheidseisen voldoen, hoeven niets te vrezen. Niettemin leeft hier en daar de vrees dat de NMA kritiek zou kunnen hebben op MKB-combinaties. De NMA kan combinaties achteraf toetsen maar in de branche heerst onzekerheid over de criteria. Soms worden combinaties overigens louter gevormd om aan de omzet- en ervaringseisen te voldoen, terwijl het werk in feite door één van de bedrijven kan worden uitgevoerd, en ook uitgevoerd wordt. Peek schreef vanwege het omzetcriterium samen met een Duitse collega in op een werk in Apeldoorn, en voerde dit grotendeels zelf uit.⁸¹

⁷⁹ Gesprek Peek; gesprek Aerts; reactie Holleman op conceptrapport, 10 april 2012.

⁸⁰ O. Lammers, ‘Negen ecoducten moeten ecologische versnippering tegengaan’, *Otar* (oktober 2010) 10-17.

⁸¹ Gesprek Peek.

De aannemers die wij spraken hadden geen enkel begrip voor de hogere eisen aan combinaties. Volgens sommigen neemt dit fenomeen af: 'ze zijn er wel achter dat het een belachelijke eis is.'⁸² Rijkswaterstaat heeft de verhoogde omzeteisen rond 2007 al afgeschaft. Ook H. de Zoete van de gemeente Den Haag zegt dat hij ze niet stelt, omdat de Europese richtlijnen het niet toestaan.⁸³ Aanbesteding onder de Europese drempel van 5 miljoen euro voert hij uit 'in de geest van de Europese richtlijnen', en ook daar past hij de verhoogde combinatie-eisen dus niet toe. Andere opdrachtgevers noemden verschillende redenen om *wel* hogere eisen te stellen. B. Kramer van de provincie Groningen stelt dat het projectmanagement bij geïntegreerde contracten voor het grootste deel bij de opdrachtnemer ligt en het is 'een beetje te gek' om ervan uit te gaan dat twee kleinere aannemers op dat gebied hetzelfde kunnen als één grote. Ook het Waterschap Groot Salland wil bij complexe werken volgens inkoopadviseur J. Looijenga 'een beetje meer body' als het om een combinatie gaat. Goede coördinatie is volgens hem meer dan de optelsom van een paar kleine bedrijven.⁸⁴ Het waterschap stuurt dan ook aan op opdrachtverlening aan één bedrijf en geeft dat bedrijf 'een beetje voordeel'.⁸⁵

*** Casus: Polder Mastenbroek I**

Bij de Mastenbroekpolder, tussen Zwolle en Kampen, moeten natuurvriendelijke oevers ingericht worden, waarbij teenschot geplaatst wordt, en daarbij moet er een stuk fietspad verbreed worden. Opdrachtgever is het Waterschap Groot Salland, in samenwerking met andere overheden.⁸⁶ In de aanbesteding werd gekozen voor het samenvoegen van verschillende disciplines. Volgens projectleider V. Frankena had dit vooral te maken met de planning van het project, en 'het is een politieke afweging geweest, de bestuurders wensen dat.' Als alle werken door één partij werden uitgevoerd, kwam dat het omgevingsmanagement ten goede. Opdeling in meerdere aanbestedingen zou er toe leiden dat de aannemers na elkaar aan de slag moeten, en dus tot een langere looptijd en tot meer overlast voor de omgeving. Frankena hoort vaker klachten over clusteren, ook vanuit het Waterschapsbestuur, maar in zijn ogen is het helder: 'het heet de GWW-sector, dat is gewoon grond-, weg- en waterbouw, dan kun je het prima in één bestek doen.' Daarbij wordt de grond die bij het baggeren vrijkomt gebruikt voor de aanleg van de fietspaden. Zowel het omgevingsmanagement als de technische werkzaamheden konden dan ook het beste door één goede marktpartij uitgevoerd worden. Inkoopadviseur J. Looijenga van het Waterschap: 'kijk, het liefst hebben we gewoon één bedrijf dat alles gewoon doet, dat is het mooiste'.⁸⁷ Looijenga stuurde 'een beetje' op één bedrijf, 'en die geef je een beetje voordeel, zal ik maar zeggen.' Dat voordeel werd onder andere gegeven door verhoogde eisen te stellen aan combinaties. Dat laatste is volgens zijn collega Frankena 'een beetje de macht der gewoonte', en hoewel het hier niet de belangrijkste beperkende factor is geweest, ziet hij er achteraf niet de noodzaak van in.⁸⁸

*** Casus: Zuidhorn I**

Om het Groningse Zuidhorn wordt de komende jaren een nieuwe rondweg aangelegd.⁸⁹ Na een lang voorbereidingstraject is begin 2011 gekozen voor een alternatief waarbij een weg wordt aangelegd, het Van Starkenborghkanaal wordt gebaggerd, en

⁸² Gesprek Van de Berkt; gesprek Brunink, 6-10-2011; gesprek Haring; gesprek Aerts.

⁸³ Gesprek Holleman; gesprek De Zoete.

⁸⁴ Gesprek J. Looijenga, inkoopadviseur Waterschap Groot Salland, 28-11-2011.

⁸⁵ Gesprek Looijenga.

⁸⁶ Waterschap Groot Salland, Realisatie natuurvriendelijke oevers en fietspaden in Polder Mastenbroek, 31-5-2011.

⁸⁷ Gesprek Looijenga.

⁸⁸ Gesprek Frankena.

⁸⁹ Provincie Groningen, 'Contract 2011-16 'Werkzaamheden Zuidhorn'', 4-7-2011.

een tunnel en een hoge vaste brug worden gebouwd. Al deze werkzaamheden werden gebundeld en in een concurrentiegericht dialogo op de markt gezet. In meerdere gesprekken met aannemers werd Zuidhorn genoemd als voorbeeld van ongebreideld clusteren. K. van der Graaf jr, directeur van Baggerbedrijf De Boer, zag geen samenhang tussen de onderdelen. Wegenbouw, kunstwerken en baggeren hadden volgens hem prima gescheiden aanbesteed kunnen worden. G. Brunink noemde het een voorbeeld van een onnodig lange en ingewikkelde procedure waar combinaties in het nadeel waren door verhoogde referentie- en omzeteisen voor combinaties.

De selectie-eisen waren zo opgesteld dat geen 'slager van om de hoek' het werk zou krijgen.

Volgens B. Kramer, als contractspecialist van de Provincie Groningen betrokken bij dit project, waren er wel degelijk argumenten om te clusteren: de provincie wilde graag de regie in handen van één bedrijf leggen omdat anders de opdrachtgever de regie zou moeten voeren.⁹⁰ Er was ook een inhoudelijk argument om te clusteren: het zand dat opgebaggerd wordt moet gebruikt worden voor bij de bouw van de brug, die op twee twaalf meter hoge terpen gebouwd wordt. Omdat dat een complex werk is, waarbij het veel uitmaakt hoe het opgebaggerde zand behandeld wordt, kon het beste één bedrijf de werkzaamheden coördineren. Dit bedrijf moest bovendien ervaring hebben met geïntegreerde contracten. De selectie-eisen waren zo opgesteld dat geen 'slager van om de hoek' het werk zou krijgen. Om de hoogte te bepalen belde Kramer tijdens de marktconsultatie een paar bedrijven om te kijken of zij nog aan de eisen konden voldoen. De opdrachtgever wilde 'eigenlijk' voorkomen dat kleine bedrijven in combinatie een dergelijke gecompliceerd werk zou uitvoeren. Het idee dat twee kleinere aannemers hetzelfde kunnen als één grote, vindt Kramer 'een beetje te gek'. Het belangrijkste argument hiervoor is dat er een partij moet zijn met ervaring in projectmanagement op zo'n grote schaal, en dan kom je bij het grootbedrijf uit. Dat is ook de reden waarom voor combinaties verhoogde eisen gelden: als bijvoorbeeld in een combinatie geen baggeraar zit die aan de referentie-eis voor baggeren voldoet, en deze moet een extra partij zoeken, dan geldt dat zij samen aan 125 procent van de eis moeten voldoen. Bij drie of meer partijen wordt dat 150 procent. Kramer heeft gemerkt dat deze extra eisen gevoelig liggen in de markt, en denkt dan ook dat hij ze de volgende keer niet weer toe zal passen.

*** Casus: Hoeksche Waard I**

In de Hoeksche Waard werken enkele gemeenten aan een regionaal industrieterrein. In 2011 werd het bouwrijp maken van de grond aanbesteed.⁹¹ Het project moet in vijftien jaar afgerond worden. De projectleider civiel, R. den Drijver, zegt dat is besloten tot een bundeling van de drie fasen in één samenwerkingsovereenkomst om een scherpere prijs te bedingen.⁹² Hij denkt dat vooral bij een relatief eenvoudig werk als bouw- en woonrijp maken schaalvoordeel bestaat: 'massa is kassa, zeggen ze toch? Dan maakt het niet meer uit of het over potloden gaat of over kubieke meters zand die moeten worden ingekocht.'⁹³ De technisch moeilijkere zaken, zoals rioolgemalen, zijn buiten deze aanbesteding gehouden. De projectorganisatie moet nog bepalen op welke manier de complexe werken aanbesteed worden. Dat kan onderhands gebeuren. Volgens Den Drijver komt men hiermee niet in de knel met de Europese aanbestedingsregels die opdeling van samenhangende werken verbiedt. Als al het werk het in één project aanbesteed was, zou de hoofdaannemer toch op zoek gaan naar een specialistische onderaannemer. Dat veel opdrachtgevers voor dat model kiezen gebeurt, volgens Den Drijver, 'uit gemak'.

⁹⁰ Gesprek Kramer.

⁹¹ Bestek nr. W10-1905-01 Regionaal Bedrijvenpark Hoeksche waard, 13-12-2010.

⁹² Gesprek R. den Drijver, projectleider civiel van de projectorganisatie Bedrijventerrein Hoekse Waard, 5-12-2011.

⁹³ Idem.

2.1.2 Conclusie

Het is bij het clusteren van projecten moeilijk uit te maken wanneer er logische samenhang tussen de onderdelen is. Veel blijft afhankelijk van de wensen van de opdrachtgever. Sommige voeren bewust een beleid waarbij het MKB de kans krijgt in te schrijven, terwijl andere opdrachtgevers vooral op zoek zijn naar een bedrijf dat hen zo veel mogelijk werk uit handen kan nemen.

Financieel voordeel clustering is nooit aangetoond

Veel opdrachtgevers zijn overtuigd dat schaalvergroting in de GWW-sector financieel voordeel heeft, hoewel dit niet aangetoond is. De motivering voor clusteren is niet alleen financieel. Minstens zo'n belangrijke reden is dat opdrachtgevers de regie van meerdere projecten aan één bedrijf en aan één projectmanager kunnen overlaten, en op die manier worden 'ontzorgd'. Bovendien denken zij dat clusteren leidt tot betere coördinatie van de deelprojecten en daarmee tot beperking van de overlast voor de omgeving. Om soortgelijke redenen stellen zij soms extra eisen aan combinaties: zij willen zeker zijn dat die de gewenste regie en 'ontzorging' kunnen leveren. Binnen het MKB bestaat onbegrip omdat clusteren geen financiële en hooguit beperkte maatschappelijk voordelen op lijkt te leveren, maar wel het MKB terugdringt.

2.2 Aanbestedingskosten

Aanbestedingsprocedures zijn de laatste jaren complexer en kostbaarder geworden voor opdrachtnemers. De bouwfraudeaffaire en de invloed van Europa hebben geleid tot een bureaucratisering, terwijl 'markt, tenzij' leidde tot het overhevelen van steeds meer taken naar de markt. Dit leidt tot drie knelpunten: hoge administratieve lasten bij aanbestedingen, hoge aanbestedingskosten bij geïntegreerde contracten en een bureaucratisering en juridisering van het werkproces.

2.2.1 Bevindingen uit de gesprekken

*** Administratieve lasten**

Bij een aanbesteding wordt van de inschrijvende partij verschillende documenten verwacht; een deel daarvan heeft betrekking op de inschrijver – zijn technische expertise en financiële achtergrond, en dat hij zich aan de geldende wet- en regelgeving heeft gehouden – en een deel op het project: de hoeveelheid is sterk afhankelijk van de aanbestedingsvorm, maar betreft bijvoorbeeld een prijsopgaaf en een plan van aanpak. Elke opdrachtgever vraagt een andere mix van (eigen)-verklaringen, certificaten en vragenlijsten, zodat iedere aanbesteding weer anders is. Klachten van het MKB zijn dat het veel werk is deze documenten samen te stellen, dat de kosten voor kleine opdrachten op kunnen lopen en dat de mogelijkheid bestaat een aanbesteding mis te lopen door het vergeten van een document of het verkeerd interpreteren van vereisten.⁹⁴ De extra kosten komen in de Algemene Kosten, wat volgens de bedrijven een van de redenen is van de verhoging van de Algemene Kosten in het afgelopen decennium. De administratieve lasten zijn vooral een probleem bij de kleinere bedrijven en de kleinere opdrachten. Aannemers gebruiken harde woorden: het is een *schrikbarende* papierwinkel, en 'idioterie ten top'.⁹⁵ Ondernemers vinden niet

⁹⁴ Gesprek Brunink, 6-10-2011; gesprek Aerts; gesprek Haring.

⁹⁵ Gesprek Peek; gesprek Faasse.

alle administratieve verplichtingen onzinnig, maar het is vooral een probleem dat alle diensten een eigen mix aan documenten eisen.

Het beleid verschilt sterk per aanbesteder. RWS hanteert per inschrijver eigen verklaringen, zodat die niet telkens alle bewijsmiddelen hoeven in te dienen.⁹⁶ De gemeente Den Haag springt er volgens het MKB in positieve zin uit.⁹⁷ Deze gemeente sprak de ambitie uit de 'MKB-vriendelijkste aanbestedingsstad' te worden en voerde in 2009 op initiatief van het MKB het aanbestedingspaspoort in, waarbij ondernemers niet meer steeds opnieuw uittreksels, verklaringen en certificaten inleveren, maar slechts één keer per jaar.⁹⁸ Bij de inschrijving leveren bedrijven slechts een inschrijfstaat, een inschrijfbiljet en het wettelijk verplichte 'model K'. Als een bedrijf als winnaar uit de bus komt, moet het de vereiste documenten indienen. Het aanbestedingspaspoort vertegenwoordigt een aantal van deze documenten.⁹⁹ H. de Zoete van de dienst stadsbeheer, inkoop en aanbesteding van de gemeente Den Haag probeert via het landelijk overleg van de vier grootste gemeenten en de Vereniging Nederlandse Gemeenten het aanbestedingspaspoort landelijk uit te rollen. Daarnaast heeft hij een lobby in gang gezet om het in de Nederlandse en misschien wel de Europese aanbestedingswet te krijgen. De Tweede Kamer heeft zich bij amendement inmiddels voor het paspoort uitgesproken. Volgens Aerts, directeur van Rasenberg, zijn niet alle ambtenaren blij met zo'n dienst uit angst voor hun baan – 'zij willen dozen verzamelen'.¹⁰⁰

*** Casus: Westfriesche Vaart**

In 2011 werd door de provincie Noord-Holland het baggeren van vijftien kilometer Westfriesche Vaart aanbesteed. Projectleider T. Meijerink en inkoopadviseur E. Brandt van de provincie besloten het baggerwerk met een traditioneel bestek op de markt te zetten: bij baggeren zijn de risico's moeilijk in te schatten, en omdat de provincie al vooronderzoeken had gedaan was het de inschatting dat het goedkoper en sneller zou zijn dan een geïntegreerd contract.¹⁰¹ De provincie maakt deze afwijking per project. Bij de aanbesteding was de toegankelijkheid van het (regionale) MKB een overweging, zeggen de twee. Dat is ook een reden om niet voor een geïntegreerd contract te kiezen: bij zo'n relatief simpel project zou je dan te veel vragen van de aannemers.

Verboon Maasland won de aanbesteding. Directeur Haring ervoer bij deze aanbesteding onnodige administratieve lasten.¹⁰² Vroeger kon je bij zo'n aanbesteding af met het indienen van twee documenten, een inschrijvingsbiljet en een inschrijvingsstaat, en werd er als je de laagste prijs had gevraagd om aan te tonen dat je ook werkelijk aan de criteria voldeed. In dit geval werd er gevraagd om vijftien documenten: verklaringen, certificaten en opgaven.¹⁰³ Veel van deze verklaringen heeft een bedrijf als

⁹⁶ Reactie Holleman op conceptrapport 10 april 2012.

⁹⁷ Gesprek Haring; gesprek Aerts.

⁹⁸ College van B&W, 'MKB-vriendelijk aanbestedingsbeleid', Den Haag, 7 juni 2011; gesprek Van de Berkt. Het gaat om een Uittreksel van de inschrijving bij de Kamer van Koophandel, een (CO)VOG-verklaring, een non-faillissementverklaring, een belastingverklaring, de certificaten ISO 9000 en VCA* of gelijkwaardige documenten.

⁹⁹ Gesprek De Zoete.

¹⁰⁰ Gesprek Aerts.

¹⁰¹ Gesprek Brandt en Meijerink.

¹⁰² Gesprek Haring.

¹⁰³ Provincie Noord-Holland, 'Bestek PNH 54864: Baggerwerk Westfriesche Vaart' 27-6-2011. De vijftien documenten zijn: eigenverklaring inschrijvingsvereisten, eigenverklaring uitsluitingsgronden, vragenlijst in het kader van de Wet BIBOB, bewijs van inschrijving van de onderneming in het handelsregister, model K-verklaring, verklaring penvoerder bij inschrijving in combinatie, bereidverklaring bankgarantie, verklaring bij onderaanneming, ten aanzien van de omzeteis: opgave van de omzet van het bedrijf over de laatste 3 boekjaren, ten aanzien van de ervaringseis: opgave van 3 referentieprojecten, kopie kwaliteitssysteemcertificaat, kopie certificaat veiligheid en arbo, kopie BRL-certificaten, verklaring 'meet-en-verrekenmethodiek', en verklaring duurzaam inkopen.

Verboon Maasland op de plank liggen, maar sommige verklaringen zijn ingewikkelder, en een 'bereidverklaring bankgarantie' kost 75 euro. Met zo'n aanbesteding is een werknemer een dag bezig. De uiteindelijke kosten schat de ondernemer tussen de 500 en duizend euro. De provincie vergoedt, gecompliceerde innovatieve aanbestedingen daargelaten, geen inschrijfkosten. Deze kosten komen dus in de algemene kosten van het bedrijf. Volgens Brandt van de provincie was het op dat moment niet mogelijk om de lasten te verlichten. De provincie probeert het al te doen door veel te werken met eigenverklaringen, waarin het bedrijf verklaart te voldoen aan gestelde eisen en de bewijsstukken alleen overhandigd moeten worden door de te gunnen partij. Een centraal systeem waarin vergunningen opgeslagen worden, zoals het Aanbestedingspaspoort van Den Haag, is nog niet ingevoerd.

Noord-Holland: 'we krijgen veel inschrijvingen waar een en ander aan ontbreekt'

Een ander bezwaar van Haring is dat er tegenstrijdigheden in de documenten zitten. Voor een deel komt dat door overlap. Een tegenstrijdigheid was wel erg opvallend; in het bestek werd op de ene plaats gevraagd om twee referentieprojecten, en op de andere om drie. Verschillende aannemers vertellen dat het af en toe voorkomt dat een aannemer met de laagste prijs zijn aanbesteding niet op orde heeft. Brandt van de provincie Noord-Holland is uitgesprokener, zij zegt: 'we krijgen veel inschrijvingen binnen waar een en ander aan ontbreekt.' Dat er voor de opdrachtgevers ook nog wat te verbeteren en te leren valt binnen de aanbestedende dienst geeft ze wel toe: haar provincie zoekt nog naar een goed evenwicht tussen het verlichten van de lasten en het stellen van de juiste vragen zodat de zekerheid wordt verkregen die zij als zorgvuldige opdrachtgever nodig heeft. Volgens Brandt en Meijerink is het nu voor zowel opdrachtgever als opdrachtnemer een ontwikkelingsproces.¹⁰⁴

Een laatste irritatie van Haring was het feit dat de bekendmaking van de uitslag niet openbaar was. Aanbestedende diensten zijn dit niet verplicht, en hoewel het in de GWW-sector heel normaal was, kiest Noord-Holland ervoor om het niet te doen; eerst moet de inschrijving van de te gunnen partij gecontroleerd worden. De inschrijvende partijen krijgen 'zo snel mogelijk' het proces-verbaal van de uitslag toegestuurd. Bovendien wordt de gunning bij nationale en Europese aanbestedingen bekend gemaakt op de website aanbestedingskalender.nl.

*** Aanbiedingskosten**

Bij de verschuiving naar meer marktwerking wordt steeds meer overgelaten aan de opdrachtnemers. Vroeger waren ze alleen uitvoerder, nu moeten zij bij 'geïntegreerde' contracten veel meer doen; ontwerpen, onderhoud plegen of zelfs financieren. In de aanbestedingsfase wordt veel vaker van bedrijven gevraagd dat ze de expertise in huis hebben (of halen) om een ontwerp te maken. Hierbij hebben kleinere bedrijven een nadeel, omdat het voor hen lastiger is eigen ontwerpafdelingen op te zetten (de grotere MKB-bedrijven hebben die wel). Een extra probleem is dat een ontwerp ook voor niets gemaakt kan zijn, en dat - als de opdracht naar een ander bedrijf gaat - geen of hooguit een beperkte tegemoetkoming in de kosten volgt (opdrachtgevers zijn niet verplicht de aanbiedingskosten te vergoeden).

G. Brunink van de Schagen Groep schat dat bij geïntegreerde contracten de kosten zo'n drie tot vier keer zo hoog zijn als bij traditionele bestekken, terwijl maar een kwart daarvan vergoed wordt.¹⁰⁵ De kosten gaan voor een bedrijf als Schagen (met in 2010 een omzet van 115 miljoen euro en 344 werknemers) zitten in het uitbreiden van de staf; waar voorheen twee calculators werkten, is er nu een ontwerpafde-

¹⁰⁴ Gesprek Brandt.

¹⁰⁵ Gesprek Brunink/Schagen, 13-7-2011

ling van drie ingenieurs.¹⁰⁶ In de huidige krappe markt is het erg moeilijk de kosten bij andere aanbestedingen terug te verdienen, toch is dat de enige manier. De bedragen verschillen nogal per bedrijf: bij kleine projecten gaat het om enkele duizenden euro's, terwijl Rasenberg voor de aanbesteding Spoedwet Zuid (het herinrichten en verbreden van vier trajecten op de A2 en A58, ter waarde van 180 miljoen euro) 300.000 euro ontwerpkosten had, waarvan 75.000 vergoed werd.¹⁰⁷

Als te veel bedrijven kunnen meedingen, haken sommige aannemers af.¹⁰⁸ Zo besloot de Schagen Groep in 2009 niet mee te doen bij Rijkswaterstaatsproject van de wegverbreding en herinrichting van de N48 Zuidwolde.¹⁰⁹ Er was geen limiet aan het aantal inschrijvers, zodat twaalf bedrijven het lange selectietraject ingingen. Schagen rekende uit wat de aanbiedingskosten zouden zijn, en besloten dat de raming van 150.000 euro (op een projectomvang van 12 miljoen euro) een reden was af te zien van deelname. Om deze situatie te voorkomen wordt vaak door opdrachtgevers een voorselectie gemaakt zodat slechts een beperkt aantal partijen een ontwerp maakt. Daarvoor bestaan verschillende mogelijkheden: na een voorselectie, bijvoorbeeld in een procedure met een concurrentiegericht dialoog, wordt een partij gekozen die als enige een geheel uitgewerkt ontwerp maakt. Over de wenselijkheid van zo'n voorselectie bestaat onenigheid. W. Holleman stelt dat RWS een vrije inschrijving bij projecten boven de Europese grens van vijf miljoen niet verantwoord vindt vanwege de hoge aanbiedingskosten ('transactiekosten') voor de inschrijvende aannemers. Sommige ondernemers willen echter liever zelf kunnen bepalen of ze meedingen. De overweging of de kosten opwegen tegen de baten moet volgens hen aan de ondernemer gelaten worden.¹¹⁰ Ook over de maatschappelijke kosten van beide alternatieven bestaat geen duidelijkheid. Volgens een rapport van het Aanbestedingsinstituut kunnen de aanbiedingskosten sterk worden verlaagd door bepaalde projecten onderhands aan te besteden (was overigens alleen mogelijk is als ze in omvang onder de Europese drempel van € 5 miljoen liggen). Volgens de Haagse ambtenaar De Zoete is er wat betreft kosten niet veel verschil tussen onderhandse en openbare aanbestedingen maar leveren de laatste wel tien tot vijftien procent goedkopere projecten op.¹¹¹

*** Casus: Zuidhorn II**

Bij het eerdergenoemde [zie paragraaf 2.1] project Zuidhorn koos projectleider Bert Kramer, na consultatie van de markt – zowel grote als middelgrote bedrijven – ervoor om een het project als 'concurrentiegericht dialoog' in de markt te zetten. Tijdens zo'n procedure wordt via gestructureerde dialogen van opdrachtgever en enkele vooraf geselecteerde potentiële opdrachtnemers stapsgewijs toegewerkt naar de opdracht. Tijdens dat proces vallen in verschillende rondes kandidaten af, tot er uiteindelijk één overblijft. De overheid maakt op deze manier al tijdens de aanbestedingsfase gebruik van de kennis in de markt wat bij gecompliceerde projecten van groot nut kan zijn. Verder is de contractvorm vergelijkbaar met een Design & Construct contract, de kandidaten ontwerpen aan de hand van vooraf gestelde (in dit geval in dialoog ontwikkelde) eisen. Hoewel de dialoog bedoeld is om kosten te besparen – uiteindelijk maakt maar één bedrijf of combinatie een definitief ontwerp – waren de kosten aanzienlijk. Het proces duurde meer dan een half jaar, er moesten

¹⁰⁶ Gesprek Brunink, 6-10-2011

¹⁰⁷ Programma Spoedaanpak Subliem, Pakket E, Zaaknr. 31022561. - Project 27 A58 Eindhoven – Oirschot - Project 20 A2 Leenderheide – Valkenswaard - Project 19 A2 's-Hertogenbosch – Eindhoven - Project 17 A2 Maasbracht – Geleen', 7-7-2009; gesprek Aerts.

¹⁰⁸ Gesprek Brunink, 6-10-2011; gesprek Van de Graaf

¹⁰⁹ Rijkswaterstaat Noord-Nederland, 'Contract nr. NN-5356. Het groot onderhoud aan de N48 (Hoogeveen-Ommen) met aanbrengen veiligheidsnormen voor 100 km stroomweg - aansluiting Zuidwolde, inclusief aanpassing en aanleg onderliggende wegennet en aanleg 2 ecoducten'; gesprek Brunink 6-10-2011.

¹¹⁰ Telefoongesprek W. Holleman, 23 april 2012; Gesprek J. Schagen sr. (Schagen Groep, 7-12-2011).

¹¹¹ Stichting Aanbestedingsinstituut Bouw & Infra, *Over drempels. Resultaten aanbestedingsanalyse 2010* (Zoetermeer, September 2011); gesprek De Zoete.

brochures worden geschreven en ingenieursbureaus worden ingehuurd. Om enigszins tegemoet te komen in de kosten kregen de kandidaten in twee fases ontwerpen en rekenvergoedingen uitgekeerd.

* **Papieren toezicht**

De afgelopen jaren vonden veel veranderingen bij het aanbesteden hun oorsprong bij de drie grote individuele aanbesteders: Rijkswaterstaat, ProRail en de Rijksgebouwendienst. Zij zijn de 'smaakmakers', die andere overheden tot voorbeeld dienen.¹¹² Zij halen hun ideeën grotendeels uit het de Verenigde Staten en Groot-Brittannië. Rijkswaterstaat is volgens betrokkenen een sterk centraal georganiseerde dienst, die het aanbestedingsbeleid landelijk wil uniformeren. Hoewel veel veranderingen worden aangeduid als 'innovatie' kan men discussiëren over de vraag of ze dat label allemaal wel verdienen. RWS' drang tot verandering komt in ieder geval voor een deel voort uit noodzaak: de dienst moet het met minder mensen doen, en hevelt daarom steeds meer taken over naar de markt. Eén van die taken is de kwaliteitscontrole bij de uitvoering van projecten: eerder deed RWS dat zelf maar nu laat men het over aan de marktpartij ('externe kwaliteitsborging'). Het toezicht verloopt via een model met de naam Systeemgerichte Contractbeheersing. Hierin formuleert de opdrachtgever wat hij wil hebben en verplaatst de controles zich van de bouwplaats naar het kantoor - ze richten zich niet op het werk maar op het functioneren van het interne kwaliteitssysteem van de aannemer. De ondernemer moet aan de hand van foto's en rapporten van externe bureaus aantonen dat hij heeft gedaan wat hij beloofde. Alleen op cruciale onderdelen van het project voert RWS nog een zogenoemde 'producttoets' uit, een controle op de bouwplaats zelf.¹¹³ De opdrachtgevers die wij spraken waren overtuigd van de werking van zo'n systeem. J. Looijenga, inkoopadviseur van het Waterschap Groot Salland, zegt dat 'als iemand aantoonst dat de processen goed in elkaar zitten, je ook mag verwachten dat wat hij oplevert klopt.'¹¹⁴ Belangrijk volgens hem is dat je op de belangrijke momenten aanwezig bent. Ingrijpen mag de opdrachtgever echter niet, als hij een Verzoek Tot Wijziging indient, leidt het tot een *scopewijziging*, zoals meerwerk bij geïntegreerde contracten heet.

Ondernemers klagen over de papieren controles. A. Faasse, directeur van Van der Kamp, werkte eens aan een stuk strand van Ameland, toen de opdrachtgever op het kantoor in Zwolle kwam controleren: 'Ga naar Ameland, denk ik dan, want daar is het werk, niet hier op kantoor.'¹¹⁵ Een andere klacht is dat de controle in deze methode gebeurt door 'een schoolverlater zonder inhoudelijke kennis', die slechts afvinkt of elementen door de aannemer gecontroleerd zijn, aldus J.T. Bresters van Witteveen+Bos.¹¹⁶ Het uitvoeren van deze controles is een groeimarkt, waar volgens Bresters ook uitzendbureaus mensen voor opleiden. Ook de ingenieursbureaus verbreden zich om deze taak uit te kunnen voeren, al is het niets voor werknemers die van techniek houden.

'controle door een schoolverlater zonder inhoudelijke kennis'

Bresters ziet in zijn werk dat controle door SCB soms mis gaat; dan klopt een werk volgens de regeltjes, maar laat het resultaat in de praktijk te wensen over. Het ingenieursbureau dat de controle uitvoerde, geeft dan als argument: 'de verantwoordelijkheid ligt bij de aannemer. Wij toetsen alleen, en het werk voldoet aan de regeltjes.'

¹¹² Gesprek De Koning.

¹¹³ P. Kuipers en I. van den Berg, *Handreiking Systeemgerichte Contractbeheersing* (Versie 2007); telefonische toelichting W. Holleman 23 april 2012.

¹¹⁴ Gesprek Looijenga.

¹¹⁵ Gesprek Faasse.

¹¹⁶ Gesprek Bresters.

We hebben niet gezegd dat het goed is.¹¹⁷ Iets dergelijks gebeurde bij de bouw van de tunnels van de A73 bij Roermond: de aannemer gaf pas enkele maanden voor oplevering toe dat het niet ging lukken, wat leidde tot grote vertragingen. Minister Eurlings vroeg zich toen af hoe het kon dat Rijkswaterstaat niet de inhoudelijke kennis had om dit tijdig aan te zien komen. Volgens J. de Koning is daar een eenvoudige verklaring voor: 'de breinaald is er nooit verder ingegaan dan alleen die procestoetsing.'¹¹⁸ Het resulteerde in een onderzoeksrapport waarin dan ook het voornemen stond om complexe constructies als tunnels niet in een geïntegreerd contract op de markt te zetten: overheid en markt kunnen niet omgaan met de vrijheid die daarbij hoort, en de overheid moet de regie terugnemen.¹¹⁹ De Koning vertelt ook dat sommige aannemers zelf een toezichthouder regelen, 'die zorgen zelf voor een stok achter de deur, een eigen luis in de pels die de mannen scherp houdt.'¹²⁰

Ondernemers ervaren de nieuwe procedures als dubbel werk; waar het uitbaggeren van een haven voor A. Faasse, van Van der Kamp, vroeger zo'n 25 A4'tjes besloeg komt er nu 'een enorm ingewikkelde papierwinkel' bij – een halve meter aan orders.¹²¹ Net als 'vroeger' moet je een haven uitdiepen, maar daarnaast moet je het ook nog op papier zetten. Faasse: 'Als je procedures beschrijft krijg je meer papier, maar niet meer kwaliteit. Wat ze ermee beogen is de boel zo dicht timmeren dat er niets fout gaat. Maar dat gaat niet, want je werkt met mensen en mensen maken fouten, daar kan de grootste papierberg niks aan verhelpen.' Daarbij is het een extra lastenverzwaring die voor het MKB moeilijk op te brengen is.

Rijkswaterstaat hoort al deze klachten ook. Stafdirecteur inkoop W. Holleman schrijft ze voor een deel toe aan onbekendheid van de markt met de veranderde verhoudingen bij de nieuwe contractvormen. Volgens hem zijn veel van de genoemde klachten ongegrond. Hij vindt wel dat bij elk project moet gezocht worden naar een goede *tuning* van producttoetsen, procestoetsen en systeemtoetsen.¹²²

*** Casus: Prestatiemeten bij Rijkswaterstaat**

Rijkswaterstaat wil zich garanderen van goede kwaliteit bij bouwprojecten door gebruik te maken van 'Past Performance'-meting: hierbij worden resultaten uit het verleden meegewogen bij het gunnen van een nieuwe opdracht – een gewone consument komt immers ook terug bij een winkel waar hij goede ervaringen heeft, terwijl hij niet terugkeert naar een winkel waar het niet vlekkeloos verliep.¹²³ RWS heeft in de afgelopen jaren vaker geprobeerd een dergelijk systeem in te voeren, maar dat bleek tot nu toe juridisch te lastig. Vanaf januari 2012 zal Rijkswaterstaat de kwaliteit gaan 'borgen' door middel van 'Prestatiemeten'. Dat is een vorm van Past Performance, die er voor moet zorgen dat de relatie tussen opdrachtgever en aannemer verbetert en goed presterende opdrachtnemers de werken krijgen.¹²⁴ De berekening van de scores wordt gedaan op basis van 'geobjectiveerde subjectiviteit.' Met meerdere meetmomenten, via een gestandaardiseerde methode, wordt door beide partijen een vragenlijst ingevuld. RWS noemt dit 'dubbele eenzijdigheid'. Vragen zijn bijvoorbeeld: 'Op welke wijze gaf de opdrachtnemer in de achterliggende periode blijk de planning (het kritieke pad) te beheersen?' en 'Hoe ervoer de opdrachtgever de kwaliteit van de samenwerking met de opdrachtnemer in de achterliggende periode?' De

¹¹⁷ Idem.

¹¹⁸ Gesprek De Koning.

¹¹⁹ Gerrie Coerts, 'Overheid perkt vrijheid markt in na drama tunnels A73 Limburg', *Het Financieele Dagblad*, 16-7-2008.

¹²⁰ Gesprek De Koning.

¹²¹ Gesprek Faasse.

¹²² Gesprek Holleman.

¹²³ www.rijkswaterstaat.nl/over_ons/zakendoen_met_rws/evenementenmarkt/nb2/pastperformance.aspx

¹²⁴ Rijkswaterstaat 'Prestatiemeten. Implementatie prestatiemeten bij Rijkswaterstaat' (Bijeenkomst: Vereniging van Waterbouwers, 6-10-2010)

scores van deze vragenlijsten komen in een centraal systeem, waardoor de prestaties van verschillende projecten opgeteld kunnen worden.

Vanuit de ondernemers is er kritiek op *weer* een nieuwe systematiek van RWS. Volgens K. van de Graaf zijn de beoordelingen onnodig (de referenties geven al aan dat een aannemer over de competenties beschikt); bovendien zijn in dit systeem persoonlijke relaties opnieuw heel belangrijk.¹²⁵ Het beoordelingssysteem is niet wetenschappelijk gevalideerd. In de contacten met ingenieursbureaus en aannemers gebruikt ProRail al geruime tijd een vorm van *past performance* meting en dat werkt volgens D. Alsem van Royal Haskoning goed.¹²⁶ Volgens hem zijn de gesprekken tussen de projectteams op gelijk niveau. Hij vraagt zich wel af of dat tussen Rijkswaterstaat en een middelgroot bedrijf ook haalbaar is. J. T. Tiddo Bresters van Witteveen+Bos waarschuwt voor het gelijkstellen van een goede werkrelatie met een goed uitgevoerd werk en voor het afschuiven van de eigen fouten op de andere partij.¹²⁷ Volgens zijn collega J. de Koning heeft Rijkswaterstaat steeds de neiging dergelijke systemen te institutionaliseren, te juridiseren en centraal te monitoren. De Koning plaatst dit in een ontwikkeling die de laatste jaren bezig is: vroeger stuurde Rijkswaterstaat op technisch inhoudelijke kwaliteit, maar nu doet het 'alles om maar te kunnen laten zien dat je je best hebt gedaan het proces te sturen.'¹²⁸

W. Holleman van RWS meent echter dat er een breed draagvlak voor de nieuwe methodieken van prestatiemeting is. Bedrijven zijn volgens hem blij dat de beoordelingen, ook al zijn ze subjectief, publiek gemaakt worden. Voorheen speelden dezelfde subjectieve beoordelingen een rol, maar wist je als ondernemer niet wat de beoordeling was. Holleman geeft wel toe dat de vragenlijsten achter de *past performance* metingen niet wetenschappelijk samengesteld en gevalideerd zijn.¹²⁹

2.2.2 Conclusie

Door de verschuiving van taken naar de markt bij geïntegreerde contracten zijn de aanbestedingskosten hoger geworden. Dat benadeelt kleinere bedrijven. Sommige opdrachtgevers proberen de kosten in te dammen door het aantal inschrijvers te limiteren via voorselectie maar daarmee beperken zij ook de concurrentie. De ondernemers willen liever *zelf* bepalen of zij al dan niet inschrijven op een aanbesteding.

Aanbestedingsprocedures zijn complexer en duurder geworden

Ook de administratieve lasten bij de nieuwe vormen van aanbesteding zijn een probleem voor de bedrijven. Problematisch is niet dat er documenten afgeleverd moeten worden, maar vooral dat elke opdrachtgever verschillende stukken vraagt. Het is afhankelijk van de bedrijfsgrootte hoe erg het probleem is. Kleine bedrijven hebben er relatief meer last van. De bedrijfstak ziet veel in uniformering en in een systeem zoals dat van het aanbestedingspaspoort van de gemeente Den Haag.

Veel middelgrote bedrijven hebben moeite met papieren kwaliteitscontroles die de plaats van fysieke controles hebben ingenomen, zoals Systeemgerichte Contractbeheersing. Ook de meting van Past Performance die RWS (in navolging van ProRail) thans breed invoert, kan op kritiek rekenen: die levert meer papier op, werkt alleen bij gelijkwaardigheid van opdrachtgever en opdrachtnemer, en is niet wetenschappelijk gevalideerd (in reactie op dit rapport laat Holleman weten dat RWS in de

¹²⁵ Gesprek Van de Graaf.

¹²⁶ Gesprek Alsem.

¹²⁷ Gesprek Bresters.

¹²⁸ Gesprek De Koning.

¹²⁹ Gesprek Holleman.

tweede helft van dit jaar in het kader van een evaluatie een wetenschappelijke toets van de Past Performance methodiek zal laten uitvoeren).¹³⁰

2.3 Risico's

Geïntegreerde contracten zorgen voor een verschuiving van risico's naar de markt. In een traditioneel contract is de aannemer uitvoerder van het werk, waarbij de opdrachtgever voor meerwerk zal moeten betalen. In een geïntegreerd contract vraagt de opdrachtgever een einddoel en is het aan de opdrachtnemer om dat doel te bereiken - de risico's zijn voor hem. Alleen als de opdrachtgever tussentijds het einddoel aanpast kan de prijs veranderen. Dan is er sprake van een *scopewijziging*.

2.3.1 Bevindingen uit de gesprekken

Volgens J. de Koning, adviseur van Witteveen+Bos, is er bij geïntegreerde contracten vaak te weinig ontwerpvrijheid voor de bedrijven. Hij vindt dat 'principeel onjuist' omdat het contractstelsel alle risico bij de aannemer legt, ervan uitgaande dat die daar invloed op heeft. Volgens De Koning is het probleem dat ambtenaren van bovenaf te horen krijgen dat ze meer 'innovatief' moeten aanbesteden, ergo, vaker geïntegreerde contracten moeten toepassen. In feite doen ze dat liever niet. Vaak weten ze tevoren exact wat zij willen en benadert het detailniveau van hun eisen dat van een traditioneel contract.¹³¹ Een voorbeeld (niet van De Koning) is het Hondsrugkanaal in Drenthe, waar het *engineering & construct* contract volgens projectleider W. Paas nauwelijks ruimte liet aan de aannemers - in de voorbereiding was bijna alle informatie al vastgelegd in het bestemmingsplan.¹³²

* *Kwaliteit van de aangeleverde informatie*

Anders dan in een traditioneel bestek hoeft de opdrachtgever de risico's van de werken in een geïntegreerd contract niet helemaal uit te werken. De kwaliteit van de geleverde gegevens verschilt per opdrachtgever. Sommige leveren complete informatie waarop de inschrijvers goed hun prijs op kunnen bepalen. Andere redeneren dat de opdrachtnemer zelf verantwoordelijk is voor zijn inschrijving en, als er te weinig gegevens zijn, zelf aanvullende moet verzamelen. Ook de status van de geleverde informatie kan verschillen per opdrachtgever. Sommige opdrachtgevers garanderen de juistheid van de geleverde data, 'maar de meeste niet', aldus Th. van der Kuil, adviseur van de brancheorganisatie MKB INFRA. Hij wijst erop dat meestal ook de standaard 'kleine letters' van toepassing worden verklaard, te weten ...'aan de versterkte informatie kunnen geen rechten worden ontleend'.¹³³

<i>Sommige opdrachtgevers garanderen de geleverde data, 'maar de meeste niet'</i>

Bij gebrekkige informatie heeft de opdrachtnemer de keuze uit twee opties: het risico in de prijs meerekenen of zelf onderzoek doen. Gebrek aan informatie kan tot veel extra werk en tot hoge kosten voor de markt leiden. K. van de Graaf, directeur van Baggerbedrijf de Boer, maakte mee dat voor het baggeren van een rivier geen gegevens over de diepte of de grondsoort geleverd werden en alle inschrijvende partijen zelf met een peilbootje het water op moesten gaan.¹³⁴ Die extra kosten zullen ergens weer terugbetaald worden.

¹³⁰ Reactie Holleman op concept rapport, 10 april 2012.

¹³¹ Gesprek De Koning.

¹³² Gesprek Paas.

¹³³ Gesprekken Th. van der Kuil, adviseur MKB INFRA, 28-7-2011 en 7-12-2011.

¹³⁴ Gesprek Van de Graaf.

J.T. Bresters van ingenieursbureau Witteveen+Bos denkt dat een van de grootste problemen is dat bedrijven in te korte tijd een inschatting moeten maken van de risico's van een werk. De overheid levert de stukken (soms dozen vol) en de aannemer heeft dan een week de tijd om ernaar te kijken. Dat is te kort om de inhoud van een rapport, dat de opdrachtnemer niet zelf heeft laten maken, te verifiëren. Volgens zijn collega J. de Koning worden opdrachtgevers wel 'wat reëler'. Ze verstrekken nu steeds vaker de gegevens en zeggen: 'wij hebben de data naar beste eer en geweten verzameld, maar het zijn onze gegevens dus als er fouten in zitten dan is dat ons risico.' Bij geïntegreerde contracten speelt het bepalen van risico's een cruciale rol. Als de kosten van een aanbesteding te hoog worden doordat de risico's achterhaald moeten worden, doen bedrijven soms liever niet mee.¹³⁵

Eenzelfde probleem speelt bij de vergunningen die nodig zijn om werken uit te voeren.¹³⁶ Eerder regelde de opdrachtgever deze. Nu wordt dit vaak aan de markt gelaten. Soms leidt dit tot veel extra werk, zoals K. van de Graaf ervoer toen hij in de aanbestedingsfase een vergunning aan moest vragen voor baggeren in het IJsselmeer. De vergunningsverlener kon niet garanderen dat die er zou komen. Van de Graaf pleit er dan ook voor dat de vergunningen die toch geregeld moeten worden voor aanvang van het werk door de opdrachtgever worden geleverd.¹³⁷ In sommige gevallen is dat niet mogelijk, zegt B. Kramer, contractspecialist van de provincie Groningen. Bijvoorbeeld als in een geïntegreerd contract nog niet alle ontwerpen gemaakt zijn en de vergunningen daarom nog niet afgegeven kunnen worden. Voor Kramer is de factor tijd het belangrijkste bij het bepalen wie de vergunning regelt. Als de aannemer genoeg tijd heeft, kan hij het doen.¹³⁸

J. de Koning, adviseur bij ingenieursbureau Witteveen+Bos, pleit ervoor dat de opdrachtgever alle informatie over benodigde vergunningen verzamelt en distribueert die nodig is voor een aanbesteding. B. Kramer overlegde tijdens een marktconsultatie rond project Zuidhorn onder andere over dit probleem. Vanuit de markt kwam de vraag om een extra onderzoek naar een ondergrondse rivier op twintig meter diepte. Omdat alle partijen deze informatie nodig hadden, liet Kramer een extra boring uitvoeren en verschaftte hij de informatie aan de markt. De rapporten die de provincie beschikbaar stelde zijn alleen 'ter informatie', en als de inschrijvers het niet vertrouwen moeten ze zelf extra onderzoeken uitvoeren. V. Frankena, van Waterschap Groot Salland, leverde, volgens klagende marktpartijen, te weinig informatie, maar garandeerde wel de juistheid van deze data.¹³⁹

Gevaar dat zwakke bedrijven onverantwoorde risico's nemen

De meeste ondernemers hebben geen bezwaren tegen de geïntegreerde contracten maar ze zijn wel tegen een uitvoering waarin ze te weinig informatie krijgen en met niet in te schatten risico's komen te zitten. Vooral in de huidige krappe markt bestaat volgens aannemer G. Aerts (Rasenberg) het risico dat bedrijven onverantwoorde risico's nemen om maar een opdracht te krijgen. Ook G. Brunink (Schagen) ziet deze 'vlucht naar voren' om zich heen.¹⁴⁰

*** Casus: Polder Mastenbroek II**

G. Brunink van de Schagen Groep noemt het in paragraaf 2.1 genoemde project in de Mastenbroekpolder een voorbeeld van een aanbesteding waarbij de opdrachtge-

¹³⁵ Gesprek Bresters en De Koning.

¹³⁶ Gesprek Van de Graaf; gesprek Brunink/Schagen, 13-07-2011; anoniem gesprek; gesprek Faasse.

¹³⁷ Gesprek Van de Graaf.

¹³⁸ Gesprek Kramer.

¹³⁹ Gesprek Kramer; gesprek Frankena.

¹⁴⁰ Gesprek Aerts; gesprek Brunink, 6-10-2011.

ver alle risico aan de markt overlaat maar niet genoeg gegevens levert om een juiste inschatting te maken.¹⁴¹ De opdrachtgever leverde enkele profielen van de te baggeren waterwegen. Op basis daarvan moesten de inschrijvende bedrijven hun prijs bepalen en het plan van aanpak schrijven. Toen zij meer informatie vroegen, kregen ze te horen dat zij daar zelf voor moesten zorgen - wat volgens hen in de beschikbare periode van twintig dagen (rond de bouwvakvakantie) niet mogelijk was. Over die timing kwamen klachten maar projectleider V. Frankena van Waterschap Groot Salland zegt dat de opdrachtgever nu eenmaal haast had in verband met subsidievoorwaarden, dat het volgens hem wel mogelijk moest zijn in die tijd, en dat de markt op dat moment 'gretig' was zodat er voldoende belangstelling zou zijn om in te schrijven op het werk.¹⁴² De projectleider maakt duidelijk dat het bewust beleid is om meer verantwoordelijkheid en risico bij de aannemer te leggen. Het aantal door de opdrachtgever geleverde profielen was inderdaad te klein, erkent hij, 'maar ja, dan moet je maar zelf gaan meten.' Uiteindelijk hebben de inschrijvende bedrijven dat niet gedaan dus 'blijkbaar vonden ze het niet nodig'. Volgens Brunink gebeurde dit niet omdat de tijd te beperkt was. Het Waterschap garandeerde de gegevens van de basisprofielen wel, al waren deze profielen door hun geringe aantal misschien niet representatief. Tijdens de uitvoeringsfase ontstond een conflict toen de aannemer nametingen verrichtte en erachter kwam dat het slib hoger lag dan aangegeven. Dat leidde tot een *scopewijziging* (meerwerk).

'Ja, dan moet je maar zelf gaan meten'

Tijdens de aanbestedingsfase kunnen aannemers vragen en opmerkingen insturen die de opdrachtgever beantwoordt in de *Nota van Inlichtingen*. Deze nota is bedoeld om onduidelijkheden op te lossen en fouten te rectificeren maar in veel gevallen gebruiken aannemers haar ook om keuzes van de opdrachtgever ter discussie te stellen. In het geval van de Mastenbroekpolder gold dit voor 4 van de 22 vragen. De opdrachtgever gaf op alle vier hetzelfde antwoord: 'dit is een keuze van de opdrachtgever'.¹⁴³ Volgens Frankena is de Nota van Inlichtingen niet het podium voor dit soort vragen, en zal er bovendien op elke keuze wel uit een hoek kritiek komen.

In het geval van de Mastenbroekpolder gold een Design & Construct contract maar in feite was de ontwerp vrijheid beperkt. Frankena bevestigt dit maar zegt dat de keuze voor een geïntegreerd contract ook andere motieven kan hebben dan uitbesteding van het ontwerp. 'Soms wil je simpelweg dat de verantwoordelijkheid voor het ontwerp bij de aannemer ligt. Dat kan goed zijn voor de planning omdat niet alles van tevoren tot in detail uitgezocht en ontworpen hoeft te zijn.'¹⁴⁴

2.3.2 Conclusie

Bij hantering van geïntegreerde contracten verschuift een aantal risico's naar de aannemers – met name die voor het ontwerp en voor de correctheid van de beschikbare informatie. Er ontstaan problemen als de opdrachtgever te weinig informatie levert en het voor de inschrijvers niet haalbaar is om de ontbrekende informatie zelf aan te vullen. Aannemers wijzen er bovendien op dat zij niet altijd in staat zijn om de risico's zelf te beïnvloeden. Niet alle opdrachtgevers geven de informatievoorziening evenveel prioriteit. Sommige willen zo veel mogelijk (voorbereidend) werk door de markt laten doen en als dat eventueel meer inspanning kost, dan is dat maar zo. In een krappe markt kan dit ertoe leiden dat zwakke bedrijven in de verleiding komen om te grote gokken te nemen.

¹⁴¹ Gesprek Brunink, 6-10-2011.

¹⁴² Gesprek Frankena.

¹⁴³ Waterschap Groot Salland, Realisatie natuurvriendelijke oevers en fietspaden in Polder Mastenbroek, R009 NvI Selectiefase 13-6-2011.

¹⁴⁴ Gesprek Frankena.

2.4 Selectiecriteria

Om te voorkomen dat inschrijvende aannemers alleen maar ‘een fiets en een kruiwagen’ meebrengen, moeten zij voldoen aan allerlei eisen.¹⁴⁵ De opdrachtgever kan kiezen voor hoge eisen, die echter de concurrentie beperken aangezien dan minder partijen zich kunnen kwalificeren. Stelt hij lage eisen, dan zullen meer bedrijven zich kwalificeren maar kan de kwaliteit van het werk in gevaar komen.

Allereerst zijn er eisen van technische aard. Het bedrijf moet een overzicht geven van eerder uitgevoerde referentiewerken om aan te tonen dat het de technische kwaliteiten heeft om het werk binnen de tijd en naar tevredenheid van de opdrachtgever uit te voeren. Deze referenties zijn beperkt geldig, meestal drie of vijf jaar, incidenteel zeven jaar. Naast referentieprojecten moeten de inschrijvende bedrijven aantonen dat zij beschikken over verschillende certificaten, bijvoorbeeld voor kwaliteitssystemen, veiligheid en Arboret. Daarnaast moet een bedrijf aantonen dat het financieel krachtig genoeg is om het project tot een goed einde te brengen. Opdrachtgevers eisen hierbij dat de ondernemer werken van een bepaalde financiële minimumomvang heeft gedaan, en dat het bedrijf een omzet heeft die een minimumbedrag te boven gaat. Deze bedragen staan in verhouding tot de door de opdrachtgever geraamde kosten van het project.

Handboeken als de nieuwe Gids Proportionaliteit proberen goede verhoudingen tussen projecten en eisen te formuleren.¹⁴⁶ Het eerste hoofdstuk van deze Gids verwijst naar een EIB-onderzoek waaruit bleek dat een verkeerde verhouding maatschappelijke kosten met zich mee kan brengen doordat het de concurrentie verkleint. Het al genoemde rapport *Over Drempeles* van de Stichting Aanbestedingsinstituut Bouw & Infra onderzocht dit nader.¹⁴⁷ Het evalueerde meer dan drieduizend aanbestedingen aan de hand van indicatoren als het aantal referenties, de hoogte van de omzeteis (waarbij maximaal 300% van de raming als billijk werd gezien), enzovoort. Het Rijk bleek veel beter te scoren dan de andere opdrachtgevers, wat samen lijkt te hangen met de omvang van de organisatie en de projecten en met de ervaring van de aanbestedende diensten.

2.4.1 Bevindingen uit de gesprekken

De gesprekspartners vinden selectiecriteria allemaal noodzakelijk, want de krappe markt zorgt ervoor dat sommige bedrijven boven hun macht inschrijven.¹⁴⁸ Het is een ‘vlucht vooruit’ die ondernemers (logischerwijze) niet zelf erkennen maar vooral bij hun concurrenten waarnemen.

* *Detailniveau van referentie-eisen*

De ondernemers vinden wel dat de eisen vaak onredelijk scherp geformuleerd zijn. M. van der Berkt van Wallaard Noordeloos vertelt over een opdrachtgever die geluidsschermen wilde verlengen. Hoewel Wallaard de oorspronkelijke onderbouw van de schermen had gebouwd, voldeed het bedrijf niet aan de eisen om het scherm te verlengen. Het had wel funderingen gelegd en geluidsschermen gebouwd, maar kon geen referentieprojecten tonen waarbij het funderingen *bij een geluidsscherm* had gelegd.¹⁴⁹ Peek vertelt over een project waarbij de eis gold dat het bedrijf ervaren was in het aanleggen van een brug *over een provinciale weg*. Ervaring met viaducten over

¹⁴⁵ Gesprek Baan, Volgerlanden.

¹⁴⁶ Gids Proportionaliteit, ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, 2011.

¹⁴⁷ Over Drempeles.

¹⁴⁸ Gesprek Brunink, 6-10-2011

¹⁴⁹ Gesprek Van de Berkt.

een gemeentelijke weg of een rijksweg voldeed niet.¹⁵⁰ Ondernemers willen dat opdrachtgevers niet zo'n gedetailleerde referentieprojecten vragen maar functionele competenties eisen: ervaring met een viaduct. Een extra ergernis vormt het aantal referenties dat wordt geëist. Waarom zou je drie keer een project gedaan moeten hebben? Als je het één keer naar tevredenheid voltooid hebt, zegt dat toch dat je het kunt? Dit soort referentie-eisen belemmeren de toetreding tot de markt, stellen ze, aangezien jonge en middelgrote bedrijven er moeilijker aan kunnen voldoen. De beperkte geldigheid van referentieprojecten zorgt er in de krappe inframarkt bovendien voor dat bedrijven de waarde van hun ervaring snel zien verminderen en na korte tijd weer als toetreder worden behandeld.

*** Disproportionele financiële eisen**

Een vergelijkbare analyse geldt voor de financiële eisen. De aannemers vinden het terecht dat die worden gesteld maar ze staan soms niet in verhouding tot de opdracht, ten nadele van het MKB. Het komt voor dat bedrijven het betreffende werk al jaren naar tevredenheid van de opdrachtgever verrichten maar buiten de boot vallen door verhoogde financiële eisen. Peek vertelt van een straatonderhoud voor een groep van zes gemeenten, waarbij de inschrijver de voorgaande drie jaar drie werken gemaakt moest hebben met een aanneemsom van 1 miljoen euro.¹⁵¹ Een bedrijf dat dit onderhoud al jaren verrichtte voor een van die gemeenten, voor 100.000 euro, haalde het niet en zag zich teruggedrongen in de rol van onderaannemer.

Er zijn geen vast omschreven criteria voor de verhouding tussen de financiële eisen aan de inschrijvers en de omvang van het project, wel algemeen aanvaarde normen. Volgens H. de Zoete van de gemeente Den Haag zijn deze: een jaaromzet van twee à drie maal de waarde van de opdracht en twee à drie referentieprojecten van vergelijkbare aard in de afgelopen drie tot vijf jaar, ter waarde van vijftig à zestig procent van de begrote opdrachtsom.¹⁵² Bij het in paragraaf 2.2 genoemde baggerproject in de Westfriesche Vaart hield de provincie zich aan deze normen. De omzeteis bedroeg twee à vier keer de kostenraming, de referentieprojecten moesten een waarde hebben van de helft van de raming en waren vijf jaar geldig. De eisen voor de aard van de referentieprojecten waren niet te specifiek. Men vroeg naar ervaring met baggeren in 'intensief bevaren vaarwegen', maar maakte dit bewust niet concreter, omdat dat te veel bedrijven uit zou sluiten.¹⁵³ Ook Rijkswaterstaat en de gemeente Den Haag zeggen zich aan de voorgeschreven verhoudingen te houden. De Zoete vertelt dat Den Haag in de afgelopen jaren de referentieopdrachten langzaam naar beneden heeft gebracht naar de genoemde vijftig tot zestig procent van de kostenraming van het aan te besteden project.¹⁵⁴ Het is geen toeval dat dit ook in de conceptversie van de aanbestedingswet staat, De Zoete was betrokken bij de opstelling daarvan.

Soms komt de financiële referentie-eis boven de aanneemsom te liggen

Volgens De Zoete is het met enige creativiteit ook mogelijk om te voorkomen dat de referentie-eisen door clustering van meerdere (deel-)opdrachten oplopen.¹⁵⁵ Als in een woonwijk tien straten een nieuwe riolering moeten krijgen voor in totaal een miljoen euro, kan dat in de markt gezet worden als één project (omdat dan maar één bouwplaats opgetuigd hoeft te worden). Men kan de referentie-eis dan toch relateren aan 100.000 euro, omdat in feite sprake is van tien losse projecten (voor de financiële eis geldt dit natuurlijk niet).

¹⁵⁰ Gesprek Peek.

¹⁵¹ Idem.

¹⁵² Aanvullende e-mail De Zoete, 13 april 2012.

¹⁵³ Gesprek Meijerink.

¹⁵⁴ Gesprek De Zoete.

¹⁵⁵ Idem.

De verhouding tussen financiële eis en de uiteindelijke aanneemsom wordt van tevoren ingeschat door de opdrachtgever. Soms gaat dat mis. Schagen schreef bij een project in Hattem zo ver onder de raming van de gemeente in, dat de financiële referentie-eis *boven* de aanneemsom kwam te liggen.¹⁵⁶ Dat overkwam ook D. Baan, projectleider civiele techniek bij de gemeente Hendrik-ido-Ambacht in het project De Volgerlanden. De referentie-eis vergde dat inschrijvers een aantal projecten konden tonen met een minimale omvang van 300.000 euro.¹⁵⁷ Het project was geraamd op ruim 400.000 euro, maar bleek door specifieke marktomstandigheden ver onder die raming gegund te worden voor 282.000 euro.

* ‘Gewenste’ selectie-uitkomsten

De gesprekken met opdrachtgevers laten zien hoe de eisen vaak tot stand komen. De projectleiders hebben een bepaald type opdrachtnemer in het hoofd. Ze houden een ‘marktconsultatie’, soms in de vorm van een telefoontje naar deze bedrijven, en bepalen de eisen dan zo dat die bedrijven eraan kunnen voldoen.¹⁵⁸ Aldus komt de focus bij het bepalen van de eisen eerder bij de gewenste uitkomst van de selectie te liggen dan bij de eigenschappen van het uit te voeren project. H. de Zoete vindt het telefoneren naar bedrijven ‘gevaarlijk’.¹⁵⁹ Ook hij houdt marktconsultaties, maar dan in de vorm van informatiebijeenkomsten of vooraankondigingen in Cobouw om te kijken of er vanuit de markt voldoende interesse is in een project.

Projectleiders hebben soms een bepaald type opdrachtnemer in het hoofd en bepalen de eisen dan zo dat die bedrijven eraan kunnen voldoen

Hoge financiële en referentie-eisen zijn ongunstig voor toetreders en kleine bedrijven. Ze bevoordelen grotere bedrijven en concerns met meerdere dochters. Als zo’n dochter zelf niet aan de eisen voldoet, kan ze verwijzen naar een ander bedrijf in het concern en naar de concernomzet.¹⁶⁰ Aldus verliezen de eisen aan betekenis. Overigens past het MKB de ‘concern’-methode ook wel toe. De Schagen Groep voldeed eens aan een ervaringseis door een project van zusterbedrijf Salverda op te geven.¹⁶¹

De ondernemers vermoeden verschillende oorzaken achter de ophoging van eisen en de voorselectie via ‘marktconsultatie’. Ze verdenken de overheid ervan aldus risico’s van zich af te schuiven en zekerheid te kopen.¹⁶² Sommige aannemers spreken van ‘onbenullige willekeur’ en het feit dat te veel mensen zich over de opdrachten buigen en allemaal wat willen inbrengen. Enkele geloven dat de eisen soms niet alleen gericht zijn op het selecteren van een bepaald *type* aannemer, zoals enkele opdrachtgevers ook wel toegeven, maar zelfs van een specifiek bedrijf – wat laakbaar zou zijn en natuurlijk moeilijk te bewijzen is.¹⁶³ H. de Zoete van de gemeente Den Haag noemt een geval.¹⁶⁴ Een opdrachtgever legde bij een opdracht van 100.000 euro een omzeteis van 10 miljoen. De Zoete vroeg naar de reden en zei dat in dat geval naar zijn idee slechts één bedrijf hieraan kon voldoen. De opdrachtgever beaamde dit: ‘dat klopt, en die willen we ook hebben.’

¹⁵⁶ Gesprek Brunink, 6-10-2011.

¹⁵⁷ Gesprek D. Baan, projectleider civiele techniek gemeente Hendrik-Ido-Ambacht, 16-11-2011.

¹⁵⁸ Gesprek Paas; gesprek Kramer; gesprek Looijenga.

¹⁵⁹ Gesprek De Zoete.

¹⁶⁰ Gesprek Temmink.

¹⁶¹ Gesprek Brunink, 6-10-2011.

¹⁶² Gesprek Van de Berkt; anoniem gesprek.

¹⁶³ Gesprek Brunink, 6-10-2011; gesprek Aerts.

¹⁶⁴ Gesprek De Zoete.

*** Casus: De Volgerlanden**

In de Zuid-Hollandse gemeente Hendrik-Ido-Ambacht wordt sinds 2000 gebouwd aan de groene wijk De Volgerlanden, waar in totaal 4.700 huur- en koopwoningen moeten verrijzen. In 2011 startte het bouwrijp maken van een aantal nieuwe kavels. In de Volgerlanden moet de slappe bodem 'voorbelaast' worden om verzakkingen te voorkomen. Men stort extra grond of zand om door het gewicht de bodem te laten inklinken en verzakkingen te forceren. Riolering en bestrating worden pas daarna aangelegd. D. Baan, projectleider civiele techniek van de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht, leidde de aanbesteding.¹⁶⁵ In lijn met het regionale beleid koos hij ervoor het voorbelasten openbaar aan te besteden in een traditioneel RAW-bestek, geschreven door ingenieursbureau Grontmij. Hij vond een geïntegreerd contract niet noodzakelijk omdat voorbelasten relatief eenvoudig en concreet werk is.¹⁶⁶ Inschrijvende bedrijven moesten oorspronkelijk vijf referentiewerken indienen, 'om te voorkomen dat er iemand op het werk komt die het werk niet aan zou kunnen'. Na klachten uit de markt besloot men - in overleg met Grontmij - dit te verlagen naar drie projecten. 'Vijf was wel erg straf gesteld, en op die manier beperkten we inderdaad het aantal bedrijven dat mee kon doen. We hadden het een beetje overvraagd', zegt Baan. Een ondernemer die in had willen schrijven op dit project had nog een andere klacht. Bij de referentieprojecten werd specifiek gevraagd naar ervaring met *voorbelaasting*, terwijl dat werk eigenlijk niet wezenlijk anders is dan andere vormen van ontgraven, vervoeren en aanbrengen van grond.¹⁶⁷ Baan is het volledig met de kritiek eens: 'Dat vind ik wel een goede opmerking, die nemen we over.'

*** Casus: Hoeksche Waard II**

Ook in het project Bedrijvenpark Hoeksche Waard, al genoemd in paragraaf 2.1, is gekozen voor traditioneel aanbesteden. Projectleider Den Drijver zegt: 'als je goed weet wat er komen moet en van welke kwaliteit dat moet zijn, dan werkt dat het beste in een UAV/RAW-systematiek'. In dit geval lagen veel aspecten al vast vanwege bestemmingsplannen en kon men de aannemer geen ontwerpvrijheid geven. Den Drijver vindt traditioneel aanbesteden eenvoudiger en transparanter, het leidt niet snel tot problemen en is niet duurder. Wel moet de aanbestedende organisatie genoeg kennis in huis hebben. Het project Bedrijventerrein Hoeksche Waard beslaat drie fasen en vijftien jaar en werd in één keer aanbesteed. De projectorganisatie wilde dat de inschrijving ook haalbaar zou zijn voor middelgrote bedrijven uit de regio en kwam uit op een referentie-eis van drie vergelijkbare werken in het bouw- en woonrijp maken met een aanneemsom van 2,5 miljoen euro in de afgelopen vijf jaar. J. Haring van de firma Verboon Maasland maakte via het AdviesCentrum voor Aanbestedingen Grond-, Weg- en Waterbouw bezwaar (Haring was niet de enige). De projectorganisatie liet zich overtuigen en stelde de referentie-eis naar beneden bij. Die werd nu: drie vergelijkbare werken op het gebied van bouw- en woonrijp maken, waarvan minimaal één voor bouwrijp maken en minimaal één voor woonrijp maken, met een minimale aanneemsom van 1,5 miljoen euro. Volgens projectleider Den Drijver is het project, ondanks de looptijd van 15 jaar, niet groot. Hij noemt een fictieve prijs van 15 miljoen, een miljoen per jaar.¹⁶⁸

2.4.2 Conclusie

Selectiecriteria zijn voor het aanbestedingsproces van groot belang. Aannemers accepteren ze maar ervaren ze vaak als onnodig specifiek en onredelijk hoog. Hoge eisen beperken de concurrentie. Ze benadelen het MKB en bevoordelen bedrijven die

¹⁶⁵ Gesprek Baan.

¹⁶⁶ Voorbelasten De Volgerlanden, fase 7.10 te Hendrik-Ido-Ambacht. Projectorganisatie 'De Volgerlanden'. Bestek GM312212-01, projectnummer 312212 (12-9-2011)

¹⁶⁷ Gesprek Haring.

¹⁶⁸ Gesprek Den Drijver; gesprek Haring.

deel uitmaken van een concern die, indien nodig met hulp van een zusterbedrijf, wel aan de eisen kunnen voldoen. Opdrachtgevers gebruiken de criteria kennelijk soms om naar het gewenste type bedrijf toe te schrijven. Dit kan in het voordeel werken van het MKB, als de opdrachtgever daar op stuurt, maar ook in het nadeel, als de opdrachtgever inzet op grotere bedrijven en het MKB buitensluit. Gezien de voorkeur van veel aanbestedende opdrachtgevers voor grote aannemers die hen kunnen 'ontzorgen', schuilt hierin voor het MKB een gevaar. Overigens zijn omzet- en referentie-eisen niet specifiek voor geïntegreerde contracten. Opdrachtgevers stellen ze ook bij traditionele UAV-contracten.

2.5 EMVI-criteria

De opdrachtgever kan bij het gunnen kiezen tussen twee soorten gunningcriteria: gunning op laagste prijs of op Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI). Die eerste past bij klassieke contractvormen waarbij het bestek tot in detail uitgeschreven is. De tweede wordt veel toegepast bij geïntegreerde contracten, omdat op die manier de kwaliteit van de inschrijving meegewogen kan worden in de beoordeling. De laatste jaren is het gebruik van EMVI-gunning dan ook sterk in opkomst.

Bij EMVI weegt men meerdere 'subgunningcriteria': de prijs maar bijvoorbeeld ook het uitvoeringsplan, de inrichting van het projectmanagement, de toegezegde levensduur van het eindproduct en de duurzaamheid van de gebruikte materialen en werkmethoden. Het moet van tevoren bekend zijn welke factoren meespelen en wat de weging van de factoren is. Men kan op drie manieren wegen:

- via een methode waarbij de scores worden uitgedrukt in punten en de hoogste score wint;
- via een waarde/prijs methode, waarbij men het behaalde aantal punten deelt door de prijs, zodat beide invloed hebben op de uitkomst; en
- via monetarisering, waarbij de scores op de kwaliteitscriteria worden vertaald naar een fictieve korting of bijtelling op de aangeboden prijs.

Uit onderzoek van het *Aanbestedingsinstituut Bouw & Infra* naar openbare aanbestedingen van de overheid bleek dat 18 procent van het aantal projecten via EMVI verliep (2010).¹⁶⁹ Het EIB vond in 2011 dat 54 procent van het *aanbestedingsvolume* met EMVI wordt gegund. Kennelijk is deze methode vooral bij de grote projecten in zwang.¹⁷⁰ Duidelijk is dat vooral Rijkswaterstaat veel gebruik maakt van EMVI (88% van het aanbestedingsvolume van RWS in 2011), terwijl de kleinere opdrachtgevers daarbij achterblijven.¹⁷¹ Een breed gedragen kritiek op EMVI-gunning is dat uiteindelijk toch de laagste prijs van inschrijving vrijwel altijd doorslaggevend blijkt.¹⁷² Een (niet-representatieve) steekproef van het EIB bevestigde dit beeld. Slechts in 22 procent van de gevallen waarin officieel met EMVI werd gewerkt, speelden meer criteria dan alleen prijs een rol.¹⁷³

2.5.1 Bevindingen uit de gesprekken

Het gebeurt volgens de aannemers niet vaak dat betere kwaliteit binnen de EMVI systematiek ook daadwerkelijk wordt beloond. Vaak wegen kwalitatieve factoren maar beperkt mee of liggen de beoordelingen van de kwaliteit van de verschillende inschrijvingen dicht bij elkaar. Het gevolg is dat er maar weinig kwalitatief verschil

¹⁶⁹ Over drempels.

¹⁷⁰ Hardeman.

¹⁷¹ 'Interview Jan Hendrik Dronkers. Grote zorg om verdubbeling van het aantal bouwconflicten' in *Cobouw* 4-1-2011.

¹⁷² Gesprek Haring; gesprek Van de Berkt; gesprek Brunink, 6-10-2011.

¹⁷³ Hardeman.

uit de bus rolt.¹⁷⁴ Alleen als de inschrijvingen qua prijzen heel dicht bij elkaar liggen, kan het gebeuren dat een kwalitatief beter plan de doorslag geeft.

J. Haring geeft aan dat het Verboon Maasland 'wel eens' is overkomen dat het een opdracht gegund kreeg zonder de laagste prijs te bieden. Hij noemt dat 'vrij uniek', en zegt dat het prijsverschil minimaal was.¹⁷⁵ Ook in de hieronder besproken casus van het Hondsrugkanaal werd de opdracht niet gegund aan de inschrijver met de laagste prijs. Een systeem dat volgens G. Aerts (Rasenberg) een positieve uitzondering vormt is de CO₂-prestatieladder van ProRail. In dit systeem, dat inmiddels ook door RWS wordt gebruikt, moeten bedrijven permanent de eigen CO₂-uitstoot monitoren en reduceren. Hierbij worden goede prestaties beloond. De ladder bestaat uit vijf sporten, waarbij elke trede leidt tot ongeveer twee procent fictieve korting op de prijs.¹⁷⁶ D. Alsem, projectmanager bij Royal Haskoning, zegt dat dit systeem in praktijk werkelijk verschil kan maken bij het kiezen van de aannemer.¹⁷⁷ Een nadeel voor het MKB is wel dat de certificering voor de ladder duur is. Het verkrijgen van een certificaat kost € 30.000,- à 50.000,- en de jaarlijkse audits rond € 7.000,-.

*** Casus: Polder Mastenbroek III**

Het blijkt in de praktijk heel moeilijk om tot een 'redelijke' fictieve korting te komen. Bij het project in de Mastenbroekpolder (zie paragraaf 2.3) scoorde Schagen Groep als laagste op prijs en als tweede op de kwaliteit van het plan. Schagen won. Het beste plan had een fictieve korting gekregen van 200.000 euro. Schagen vroeg de opdrachtgever waarom het beste plan die korting was, met het doel die elementen in het eigen plan over te nemen. Projectleider Frankena begon zich naar aanleiding van die vraag af te vragen of de hogere kwaliteit in het beste plan werkelijk 200.000 euro waard was. Veel kwaliteitscriteria bleken nogal subjectief. Welk prijskaartje valt te hangen aan de *verwachting* dat de aannemer de klus op tijd klaart, bijvoorbeeld?¹⁷⁸

*** Subjectiviteit in de beoordeling**

In de GWW-sector willen veel ondernemers best af van het gunnen op laagste prijs, maar er bestaat veel kritiek op de manier waarop de EMVI nu wordt vormgegeven.¹⁷⁹ De meest voorkomende klacht is de subjectiviteit van de beoordelingen. Als de kwaliteit een rol speelt, moet deze op een goede manier worden gemeten. Veel aannemers zijn voorstander van objectief meetbare criteria, zoals een beperking van geluidshinder in decibellen of de hoogte van een ontworpen brug. Ze willen voorkomen dat inschrijven een 'jurysport' wordt.¹⁸⁰

<i>Aannemers zijn voorstander van kwaliteitscriteria als die objectief meetbaar zijn</i>

In de praktijk zijn de meeste factoren echter niet hard meetbaar. Zo wordt 'omgevingsmanagement' vaak in de beoordeling meegenomen, maar het is moeilijk meetbaar welk plan de hinder voor de omgeving het beste zal beperken. Het gevolg is dat er steeds meer rechtszaken komen over aanbestedingen, waarbij de beoordeling van de criteria aangevochten wordt.¹⁸¹ J. de Koning, adviseur van Witteveen+Bos, noemt de kritiek van de ondernemers overigens 'krokodillentranen'. Ondernemers hebben

¹⁷⁴ Gesprek Bresters

¹⁷⁵ Gesprek Haring.

¹⁷⁶ ProRail, *Samen zorgen voor minder CO₂* (Utrecht); reactie Holleman op conceptrapport, 10 april 2012.

¹⁷⁷ Gesprek Alsem.

¹⁷⁸ Gesprek Brunink, 6-10-2011; gesprek Frankena.

¹⁷⁹ Gesprek Peek; anoniem gesprek; gesprek Ras; gesprek Faasse; gesprek De Koning.

¹⁸⁰ Gesprek Schagen/Brunink; gesprek Haring; gesprek Peek.

¹⁸¹ 'Rijk ziet aantal rechtszaken over aanbestedingen stijgen', in: *Cobouw* 4-2-2011

jarenlang geroepen dat kwaliteit ook een rol moet spelen, zo stelt hij, in het volle besef dat kwaliteit *natuurlijk* niet objectief meetbaar is.¹⁸²

Het is van belang dat van tevoren goed duidelijk is welke kwaliteitsfactoren een rol spelen, hoe zij beoordeeld worden en door wie de beoordeling gebeurt. Opdrachtgevers proberen het oordeel hierover te 'objectiveren' door het over te laten aan een commissie waarin een aantal verschillende disciplines vertegenwoordigd zijn. In zo'n commissie zitten normaal gesproken een vertegenwoordiger van de opdrachtgever, een vertegenwoordiger van de vergunningverlener (vaak een architect voor een welstandscommissie) en een externe deskundige, vertelt D. Alsem van Royal Haskoning. In projecten die ingenieurs van Royal Haskoning begeleiden, probeert men subjectieve elementen zo veel mogelijk te reduceren door aan te leveren documenten te standaardiseren en bijvoorbeeld van iedereen *visuals* en een maquette te vragen.¹⁸³ V. Frankena, projectleider van Waterschap Groot Salland, zegt dat ook opdrachtgevers op dat vlak bijleren. Bij een aanbesteding kreeg hij eens een plan van aanpak van 120 pagina's.¹⁸⁴ Dat was veel te uitgebreid en vanaf dat moment stelt hij een limiet aan het aantal pagina's, zodat de plannen beter te vergelijken zijn. Ook vermeldt hij de functies van de leden van de beoordelingscommissies; op die manier weet een ondernemer beter wat hij kan verwachten.

Het is voor ondernemers lang niet altijd duidelijk hoe zij in EMVI-procedures een goede score kunnen behalen. Soms is de opdracht niet goed omschreven, soms zijn de kwaliteitseisen niet ondubbelzinnig. Brunink van Schagen Groep vertelt over een gemeente die vroeg om 'het meest robuuste systeem'.¹⁸⁵ Bij navraag luidde het antwoord dat de omschrijving 'robuust' geen toelichting behoeft. Toen Aerts van Rasenberg vroeg of het vervangen van vangrails alleen de kapotte onderdelen of de hele rails betrof, antwoordde Rijkswaterstaat hem naar zijn zeggen 'zie bestek'. Een duidelijker definitie van vervangen wilde RWS hem niet geven. Soms spreken eisen elkaar tegen. Een baggeraar ontwierp een sluis waarbij mensen over de deuren moesten kunnen lopen maar ook werd geëist dat daar geen obstakels als leuningen zouden zijn. Bij navraag kreeg men het antwoord 'zie bestek' (het lijkt overigens dat het woord 'bestek' in projecten met bestekloze geïntegreerde contracten nog altijd gemeengoed is als aanduiding voor de opdrachtoomschrijving).¹⁸⁶

*** *Nieuwe mode: soft skills***

In sommige EMVI-procedures weegt een interview met de opdrachtnemer mee in de beoordeling. Veel aannemers vinden dat een groot probleem, omdat de 'klik' tijdens zo'n interview geen objectief criterium is. Dergelijke *soft skills* worden de laatste jaren echter steeds belangrijker.¹⁸⁷ Juist omdat de opdrachten veel minder gedetailleerd zijn, willen opdrachtgevers verzekerd zijn van een goede verstandhouding met de opdrachtnemer. J.T. Bresters van Witteveen+Bos ziet de ratio wel: 'als er geen klik is, wordt het een vervelend project. Dan moet je het niet samen gaan doen.'¹⁸⁸ Aannemers zijn sceptisch. Zij zien de meerwaarde van een interview vooraf, waarin de opdrachtgever de (potentiële) opdrachtnemers het vuur aan de schenen legt over hun plannen. Vaak gaat het echter om een gesprek met de directie of met een door het bedrijf ingehuurde adviseur. Bij de aannemers bestaat de angst dat de persoonlijke relatie in dit systeem weer te belangrijk wordt. 'Voor je het weet, zit je weer in de situatie van voor 2001', zegt G. Brunink van Schagen Groep, want waar de persoonlijke band belangrijker wordt, verdwijnt transparantie en kan vriendjespolitiek

¹⁸² Gesprek De Koning.

¹⁸³ Gesprek Alsem.

¹⁸⁴ Gesprek Frankena.

¹⁸⁵ Gesprek Brunink, 6-10-2011.

¹⁸⁶ Gesprek anoniem.

¹⁸⁷ Martin Hanse, 'De adviseur als kritische succesfactor' in: *Cobouw* 10-12-2010.

¹⁸⁸ Gesprek Bresters.

opduiken.¹⁸⁹ Dit lijkt in tegenspraak met het heimwee naar de situatie waarin zaken nog 'onderhands' geregeld werden, zoals die eerder in dit rapport is gesignaleerd. Vroeger ging het echter om een directe band tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Nu laten de opdrachtgevers zich vaak vertegenwoordigen door adviseurs die ingehuurd worden van ingenieursbureaus.

Opdrachtgevers willen een 'klik' met de opdrachtnemer maar laten het gesprek vaak over aan een adviseur van een ingenieursbureau

Als de *soft skills* van de opdrachtnemer en de 'klik' tussen opdrachtgever en opdrachtnemer belangrijker worden, zullen ervaringen uit het verleden meer invloed krijgen op de EMVI-beoordelingen, vrezen de aannemers.¹⁹⁰ Zoals beschreven in paragraaf 2.2.1, in de passages over *Past Performance*, proberen opdrachtgevers op meerdere manieren om die ervaringen mee te wegen. B. Kramer, contractspecialist van de provincie Groningen, doet het nog niet. Maar hij denkt erover om in een fase van concurrentiegericht dialoog, waarin hij zich op dit moment bevindt, bepaalde casussen met aannemers te gaan bespreken, om te kijken welk bedrijf het beste past bij het team van de opdrachtgever. Je merkt al vroeg in het proces 'met welke partij je goed kunt kletsen, en met welke niet,' zegt hij.¹⁹¹

De ondernemers bezien deze ontwikkelingen met wantrouwen. Sommigen zien het EMVI-systeem als een verkapte manier om opdrachten aan specifieke bedrijven te kunnen gunnen.¹⁹² Volgens G. Aerts, directeur van Rasenberg, is de subjectiviteit van EMVI-beoordelingen het grootste probleem waar hij mee te maken heeft. Het bevoordeelt volgens hem de grote bedrijven stelt die in staat de markt onderling te verdelen.¹⁹³ Een directeur van een baggerbedrijf, die anoniem wil blijven, meent te constateren dat bedrijven die goede relaties hebben met ingenieursbureaus (in de beoordelingscommissie) hoge EMVI-scores krijgen.¹⁹⁴ Volgens de aannemers is de oplossing gelegen in meer transparantie. De inschrijvende partijen moeten aanwezig kunnen zijn bij het openen van de enveloppen met de prijzen. Die prijs moet dan worden ingevoerd in een tabel met de scores op de overige criteria, waarna de winnaar onmiddellijk bekend is. In werkelijkheid is openbare bekendmaking steeds minder gangbaar, volgens H. de Zoete van de gemeente Den Haag voornamelijk door de digitalisering van het aanbestedingsproces.¹⁹⁵ Toch pleit hij ervoor om, vanwege de wens van de markt, de bekendmaking 'live' te doen, wat ook in digitale systemen wel mogelijk is. Dit komt de transparantie ten goede.

De presentatie van een plan wordt steeds belangrijker

De EMVI-procedures leiden ertoe dat de presentatie van een plan steeds belangrijker wordt. Opdrachtgevers geloven in het nut hiervan voor de selectie, maar veel aannemers denken: wil een opdrachtgever nu mooie plaatjes en gladde praatjes of een goed werk? Sommigen zeggen gekscherend dat ze overwegen een prozaschrijver in dienst te nemen.¹⁹⁶

*** Casus: Hondsrugkanaal**

In de provincie Drenthe wordt een verbinding gelegd tussen de kanalen in het oosten van Nederland (omgeving Coevorden) en noordelijker gebieden in Groningen en

¹⁸⁹ Gesprek Faasse; gesprek Brunink, 6-10-2011.

¹⁹⁰ Gesprek anoniem.

¹⁹¹ Gesprek Kramer.

¹⁹² Gesprek Aerts.

¹⁹³ Gesprek Aerts.

¹⁹⁴ Gesprek anoniem.

¹⁹⁵ Gesprek De Zoete.

¹⁹⁶ Gesprek Van de Berkt; gesprek Middelkamp; gesprek Van de Graaf.

Duitsland. Het gaat om het Hondsrugkanaal tussen Erica en Ter Apel, een project van 32 miljoen euro dat bestaat uit de aanleg van twintig kilometer waterweg met in totaal 32 nieuwe en gerenoveerde kunstwerken. De eerste fase startte in 2008 en in 2011 volgde de aanbesteding van de volgende fase: het graven van 2800 meter kanaal, het aanleggen van vier vaste bruggen en een sluis en een aanpassing van de omliggende wegen.¹⁹⁷ De betreffende opdracht krijgt de vorm van een engineering & construct contract maar was volgens projectleider W. Paas al voor echter 95 procent dichtgetimmerd, vooral doordat bestemmingsplannen weinig ontwerpruimte overlieten.¹⁹⁸ Bovendien wist de provincie precies wat ze wilde. Zo stond het ontwerp van de bruggen al vrijwel geheel vast, omdat het anders niet bij de bestaande bruggen zou passen. De gunning vond plaats volgens de EMVI-methode, waarbij dus niet zozeer naar de ontwerpen gekeken werd (die immers slechts op minieme punten verschilden) maar naar aspecten als verkeer, hinder, de inrichting van een bos voor gebruikers van bootjes, wandelaars, fietsers, en naar de natuur. Men keek ook naar de 'visie' achter de ingediende plannen. Volgens Paas is het niet altijd wenselijk om objectief meetbare criteria te gebruiken: meetbare criteria kunnen veel extra werk opleveren en het is maar de vraag of dat terugverdiend wordt. Paas probeerde de EMVI-procedure te objectiveren door van tevoren bekend te maken wie er in de beoordelingscommissie zaten. Hij denkt dat de EMVI goed verliep maar vraagt zich wel af of het ideaal is om een EMVI te doen bij een project waar al zo veel vaststaat – het risico bestaat dat de verhoudingen zoek raken. Twee bedrijven die buiten de boot vielen vroegen om een evaluatie. Eén was de laagste in prijs maar werd gepasseerd door een partij met een beter plan – EMVI had hier dus gewerkt en kwaliteit was doorslaggevend. Het bedrijf wilde graag weten waar het plan beter had gekund. Het gesprek verliep in goede sfeer en hoewel de ondernemer het niet eens was met de beoordeling, stuurde hij Paas een briefje om te bedanken voor de 'open houding' waarin alles verlopen was.

2.5.2 Conclusie

Bij de EMVI-gunningcriteria is een beweging zichtbaar naar meer 'zachte' factoren. Niet alleen de prijs maar ook factoren als de kwaliteit van het plan, duurzaamheid en de persoonlijke 'klik' spelen nu een rol. Veel ondernemers juichen het toe dat men kwaliteit meeweegt maar betreuren de huidige praktijk omdat daarbij de persoonlijke voorkeuren van de opdrachtgever (of diens adviseurs) te belangrijk worden. Zij zien liever *meetbare* kwaliteitscriteria.

De opdrachtgevers denken dat objectieve en meetbare criteria niet altijd mogelijk zijn, mede omdat de beoordeling dan kostbaarder wordt. Zij zien veel meerwaarde in de huidige beoordelingen en proberen die transparant te maken door van tevoren zo duidelijk mogelijke kwaliteitscriteria te formuleren en brede beoordelingscommissies in te stellen.

Nadat persoonlijke relaties tussen opdrachtgever en opdrachtnemer door de bouw-fraude affaire in diskrediet kwamen, is een beweging naar geïnstitutionaliseerde subjectiviteit op gang gekomen, via systemen als *Past Performance*.

In de EMVI gunning is een beweging zichtbaar naar 'zachte' factoren

Ondanks alle kritiek blijkt prijs ook in de EMVI methodiek vaak toch de doorslaggevende factor en weegt kwaliteit te weinig mee. De Haagse aanbestedingsdienst heeft volgens H. de Zoete een oplossing voor dit probleem. Bij sommige aanbestedingen houdt men de enveloppen met prijzen gesloten en beoordeelt men eerst de kwaliteit

¹⁹⁷ "Engineering & Constructovereenkomst: Aanleg Hondsrugkanaal in de vaarverbinding Erica - Ter Apel Fase 2, Contractnummer 1473', 13-1-2011.

¹⁹⁸ Gesprek Paas.

van de plannen.¹⁹⁹ Vervolgens opent men de enveloppen van alle inschrijvers die meer dan een bepaalde score halen en gunt de opdracht aan degene van hen die het laagste heeft ingeschreven. Volgens D. Alsem van Royal Haskoning wordt ook wel een combinatiemethode toegepast: men weegt eerst de inschrijvingen op kwaliteit, opent vervolgens de enveloppen met bedragen, waarna beide factoren samen tot de eindweging leiden.²⁰⁰

2.6 De centrale rol van de ingenieursbureaus

De trend naar meer uitbesteden in de GWW-sector heeft de rol van de ingenieursbureaus radicaal veranderd. Vroeger schreven zij de bestekken voor de opdrachtgevers maar bij geïntegreerde contracten kunnen ze meer rollen op zich nemen. Voor aannemers werkten ze detailtekeningen uit voor projecten waarbij zij niet via de opdrachtgever betrokken waren. Hun takenpakket is veel tegenwoordig veel breder. Ze worden gedurende alle fasen van het bouwproces ingezet. Ze houden zich onder meer bezig met de voorbereiding en de begeleiding van aanbestedingen en hebben zitting in beoordelingscommissies bij EMVI-procedures. Voor opdrachtnemers treden ze niet alleen op als tekenaar maar ook als ontwerper en adviseur. Zoals J. de Koning van Witteveen+Bos het uitdrukt: 'ze helpen de aannemers een inschrijving van kwalitatief voldoende niveau te maken'.²⁰¹

'De ingenieursbureaus nemen de taken van de overheid over'

Door de verschillende rollen die de ingenieursbureaus spelen, zijn ze nu een centrale factor in het aanbestedingsproces. De aannemers hebben hier kritiek op. Zij stellen dat de ingenieursbureaus via hun invloedrijke relaties vaak een doorslaggevende rol spelen in de uitkomst van aanbestedingen. Faasse (firma Van der Kamp) zegt: 'de ingenieursbureaus nemen de taken van de overheid over en dat vinden ze geweldig. Ze groeien dan ook allemaal'.²⁰² Volgens Brunink (Schagen) spelen de ingenieursbureaus ook een sturende rol.²⁰³ Opdrachtgevers in de overheid krijgen van hun politieke top opgedragen om meer 'innovatief' aan te besteden. Zij hebben daarvoor de kennis niet in huis en huren een ingenieursbureau in. Een aantal ondernemers zegt te herkennen welk ingenieursbureau een contract geschreven heeft.²⁰⁴

Volgens D. Alsem van Royal Haskoning is dit beeld te scherp. Hij constateert dat een aantal aannemers eigen ingenieursafdelingen zijn begonnen, zodat de dominerende rol van de ingenieursbureaus ook weer afneemt.²⁰⁵

* **Het gevaar van belangenverstrengeling**

Dat ingenieursbureaus aan beide zijden van het aanbestedingsproces werken, leidt tot wantrouwen bij de aannemers. Zij vermoeden belangenverstrengeling. J.T. Bresters van Witteveen+Bos ziet geen probleem, integendeel: 'het is ook een voordeel dat we aan de andere kant werken, want we weten daarom beter wat de andere kant denkt. En wij kunnen daar dus ook beter door adviseren'.²⁰⁶ Wel moet het per project duidelijk zijn of het bureau voor de opdrachtgever of de opdrachtnemer werkt, vindt zijn collega Alsem van Royal Haskoning.²⁰⁷ Deze scheiding is volgens J. de Ko-

¹⁹⁹ Gesprek De Zoete.

²⁰⁰ Reactie Alsem op conceptrapport.

²⁰¹ Gesprek De Koning; reactie Alsem en De Koning op conceptrapport.

²⁰² Gesprek Faasse.

²⁰³ Gesprek Brunink, 6-10-2011.

²⁰⁴ Anoniem gesprek; gesprek Brunink, 6-10-2011; gesprek Van de Berkt.

²⁰⁵ Reactie Alsem op conceptrapport.

²⁰⁶ Gesprek Bresters.

²⁰⁷ Gesprek Bresters; gesprek Alsem.

ning van Witteveen+Bos 'een beetje de erecode binnen de beroepsvereniging van ingenieurs.' Naleving van die code wordt niet actief onderzocht maar volgens De Koning is duidelijk wat er gebeurt als een opdrachtgever erachter komt dat het bureau ook voor een inschrijver werkt: 'dan ligt het eruit.'²⁰⁸ RWS hanteert bij zijn opdrachten richtlijnen die zijn vastgelegd in de nota 'Scheiding van belang' (2007).²⁰⁹

Het staat een ingenieursbureau echter wel vrij bij een volgend project een nieuwe rol te kiezen, aan de andere kant van de aanbestedingsgrens. Het kan dus gebeuren dat een ingenieursbureau een EMVI-inschrijving moet beoordelen van een bedrijf waarvoor het in een ander project als adviseur optreedt. De integriteit van het bureau en de betrokken ingenieurs vormt de enige garanties dat tussen beide teams een *Chinese Wall* wordt opgetrokken, zodat zij geen contact hebben. Een ondernemer die anoniem wil blijven (de enige in dit onderzoek) gelooft daar niet in: 'je kunt mij niet wijsmaken dat er dan geen kruisbestuiving is. Dat kan niet anders, want zo werkt het.'²¹⁰

Door hun grotere en bredere rol in de aanbestedingen krijgen ingenieursbureaus ook meer risico's op hun bord. Voorheen waren ze alleen aansprakelijk voor de waarde van hun advies. Tegenwoordig proberen hun klanten hen via de inkoopvoorwaarden medeverantwoordelijk te maken voor de uitvoering van dat advies – waarmee veel hogere bedragen gemoeid zijn. Soms weigert Witteveen+Bos om die reden een opdracht, vertelt Bresters: 'Onbeperkte aansprakelijkheid is voor ons echt *not done*, omdat het niet te verzekeren is. Ik zeg altijd tegen mijn opdrachtgever: je gaat ook niet onverzekerd met je auto de weg op, dus wij gaan ook niet onverzekerd onze diensten verrichten.'²¹¹

Een discussiepunt in kringen van ingenieursbureaus is of zij risicodragend moeten meedoen in een aanbesteding en het daaropvolgende project. Witteveen+Bos doet dit bewust niet. Het bureau wil alleen risico aanvaarden voor haar adviesrol in het project. Risicodragend participeren voor het gehele project betekent immers dat men bij faillissement van de opdrachtnemer medeverantwoordelijk is voor de uitvoering. Dat risico wil (en kan) Witteveen+Bos niet lopen. Andere ingenieursbureaus participeren wel en enkele van hen maken ook deel uit van een bouwconcern, met als bekendste voorbeeld het ingenieursbureau Oranjewoud, dat in 2010 bouwconcern Strukton overnam.

2.7 Bevindingen uit de enquête

Er zijn 138 enquêtes verzonden waarvan 29 ingevuld zijn geretourneerd. Gezien de lage respons (van 21%) moeten de antwoorden voorzichtig worden geïnterpreteerd. Gezien de omzetverdeling lijkt niettemin sprake van een redelijk representatief beeld voor de grootteklassen tussen 50-250 werknemers.

De respondenten zeggen relatief weinig met geïntegreerde contracten en EMVI-beoordelingen (vraag 3) te maken te hebben. Nadere analyse van de cijfers leert echter dat dit beeld samenhangt met de bedrijfsgrootte. Bij kleinere bedrijven (minder dan 50 werknemers) speelt EMVI een zeer beperkte rol. Bij de grotere loopt het op naar 50 tot 80 procent van hun contracten (naar omzet). Dit bevestigt het beeld dat EMVI-beoordelingen bij gemeenten, provincies en waterschappen nog minder gebruikelijk zijn dan bij het Rijk.

²⁰⁸ Gesprek De Koning.

²⁰⁹ Reactie Holleman op conceptrapport, 10 april 2012.

²¹⁰ Anoniem gesprek.

²¹¹ Gesprek Bresters.

Als wel geïntegreerde contracten worden gebruikt, hebben de opdrachtnemers vaak te weinig ontwerp vrijheid, aldus de respondenten. Van een kleine meerderheid van de EMVI-procedures wordt gezegd dat de laagste prijs doorslaggevend is gebleken.

Net als in de eerdere EIB-enquête vormt de scherpe prijsconcurrentie het grootste probleem. Algemene problemen als bezuinigingen van de overheid en de marktsituatie scoren ook hoog.

Tussen 2001 en 2011 is de betekenis van het Rijk als opdrachtgever voor deze respondenten vrij fors (9 procent) afgenomen (in omzet). De rol van de gemeenten nam licht af. Provincies en waterschappen werden belangrijker maar die trend lijkt weer af te zwakken. Opdrachten uit de private hoek namen met 12 procent toe en beslaan nu een kwart van de totale omzet.

In de aanbestedingspraktijk worden vooral de aanbiedingskosten en administratieve lasten als een groot probleem gezien. Daarna volgen de verantwoordelijkheid van aannemers voor de risico's, gecombineerd met een gebrekkige informatievoorziening om die risico's in te schatten. Clustering, verhoogde eisen bij combinaties, selectie- en gunningcriteria en EMVI-beoordelingen worden door deze respondenten gemiddeld licht negatief beoordeeld. Slechts enkelen zijn daar zeer negatief over.

Hoewel in de markt onzekerheid bestaat over de houding van de NMA ten opzichte van combinatievorming, heeft geen enkele respondent hier in 2011 concrete problemen mee ervaren.

*** Ranglijst van de problemen**

Algemene (markt)problemen

1. Scherpe prijsconcurrentie (119)²¹²
2. Algemene marktsituatie (118,5)
3. Bezuinigingen van de overheid (115)
4. Administratieve lasten (110)

Problemen rond aanbestedingen

1. Aanbiedingskosten (116)
2. Verantwoordelijkheid voor risico's (107)
3. Kwaliteit van de informatie (bij inschatting van risico's) (106)
4. Clusteren van ongelijksoortige opdrachten (98)
5. Verhoogde eisen bij combinatievorming (97)
6. Clusteren ter opschaling van projecten (95)
7. EMVI-criteria en beoordelingen (93)
8. Selectie- en gunningcriteria (89)

²¹² Puntentelling: zeer positief 1, positief 2, neutraal 3, negatief 4, zeer negatief 5.

*** Alle vragen en antwoorden**

1. Hoe veel werknemers heeft uw bedrijf (in fte)?

< 50	51-100	101-250	> 251	Totaal	
5	14	7	3	29	aantal
17,2	48,3	24,1	10,3		%

2. Welk percentage van uw omzet in 2011 kwam voort uit geïntegreerde contracten, zoals Design & Construct, DBFM en PPS?

0-20	20-40	40-60	60-80	80-100	
16	7	5	1	0	
55,2	24,1	17,2	3,4	0,0	

3. In welk percentage van de aanbestedingen krijgt u te maken met EMVI-criteria?

0-20	20-40	40-60	60-80	80-100	
15	5	7	2	0	aantal
51,7	17,2	24,1	6,9	0,0	%

4. Bij welk percentage van de EMVI-aanbestedingen speelt de laagste prijs uiteindelijk toch een doorslaggevende rol?

0-20	20-40	40-60	60-80	80-100	
3	6	6	10	3	aantal
10,7	21,4	21,4	35,7	10,7	%

5. Knelpunten

Welk factoren hebben positieve of negatieve invloed gehad op uw bedrijfsvoering in 2011?

a. scherpe prijsconcurrentie

Zeer positief	Positief	Neutraal	Negatief	Zeer negatief	
0	1	6	11	11	aantal
0,0	3,4	20,7	37,9	37,9	%

b. administratieve lasten

Zeer positief	Positief	Neutraal	Negatief	Zeer negatief	
0	1	8	16	4	aantal
0,0	3,4	27,6	55,2	13,8	%

c. clusteren van opdrachten ter opschaling

Zeer positief	Positief	Neutraal	Negatief	Zeer negatief	
0	4	12	9	3	aantal
0,0	14,3	42,9	32,1	10,7	%

d. clusteren van ongelijksoortige opdrachten

Zeer positief	Positief	Neutraal	Negatief	Zeer negatief	
0	4	13	9	3	aantal
0,0	13,8	44,8	31,0	10,3	%

e. aanbiedingskosten bij geïntegreerde contracten

Zeer positief	Positief	Neutraal	Negatief	Zeer negatief	
0	0	6	17	6	aantal
0,0	0,0	20,7	58,6	20,7	%

f. verantwoordelijkheid (van de aannemer) voor risico's

Zeer positief	Positief	Neutraal	Negatief	Zeer negatief	
0	4	5	16	4	aantal
0,0	13,8	17,2	55,2	13,8	%

g. kwaliteit van de informatie van de opdrachtgever bij het inschatten van risico's

Zeer positief	Positief	Neutraal	Negatief	Zeer negatief	
0	1	10	16	2	aantal
0,0	3,4	34,5	55,2	6,9	%

h. selectie- en gunningcriteria bij aanbestedingen

Zeer positief	Positief	Neutraal	Negatief	Zeer negatief	
0	8	11	10	0	aantal
0,0	27,6	37,9	34,5	0,0	%

i. EMVI-criteria en -beoordelingen

Zeer positief	Positief	Neutraal	Negatief	Zeer negatief	
1	7	9	9	3	aantal
3,4	24,1	31,0	31,0	10,3	%

j. verhoogde eisen bij combinatievorming

Zeer positief	Positief	Neutraal	Negatief	Zeer negatief	
0	1	18	9	1	aantal
0,0	3,4	62,1	31,0	3,4	%

k. algemene marktsituatie

Zeer positief	Positief	Neutraal	Negatief	Zeer negatief	
0	0	7,5	11,5	10	aantal
0,0	0,0	25,9	39,7	34,5	%

l. bezuinigingen van de overheid

Zeer positief	Positief	Neutraal	Negatief	Zeer negatief	
0	0	5	20	4	aantal
0,0	0,0	17,2	69,0	13,8	%

Extra Vragen

6. Heeft u in 2011 problemen gehad met de Nederlandse Mededingingsautoriteit n.a.v. combinatievorming?

Ja	Nee	
0	29	aantal
0,0	100,0	%

7. Hoe vaak laat een geïntegreerd contract te weinig ontwerpvrijheid om de risico's te beïnvloeden?

Nooit		Soms	Vaak	
1	2	13	12	aantal
3,6	7,1	46,4	42,9	%

8. Verdeling van opdrachtgevers naar omzet in 2011

Gemeenten	Water-schappen	Provincies	Rijk	Overig	
43,4	8,2	9,5	14,7	24,2	%

9. Verdeling van opdrachtgevers naar omzet in 2006

44,1	8,6	10,7	16,1	20,5	%
------	-----	------	------	------	---

10. Verdeling van opdrachtgevers naar omzet in 2001

46,2	7,7	7,9	17,0	21,2	%
------	-----	-----	------	------	---

Hoofdstuk 3.

Het debat over de Wet- en Regelgeving

De hoop van de MKB ondernemers in de GWW sector is gevestigd op wetgeving die het aanbestedingsbeleid uniformeert en het middelgrote en kleinere bedrijven een positie geeft waarin zij kunnen concurreren met elkaar en met het grootbedrijf. MKB INFRA publiceerde in mei 2011 een manifest waarin de brancheorganisatie zich uitsprak over de problemen die in de voorgaande hoofdstukken besproken zijn.²¹³ MKB INFRA wil een transparant, non-discriminatoire en uniform aanbestedingsbeleid, teruggedringing van de administratieve lasten, en een overheidsopdrachtgever met kennis van zaken die zich richt op de projectinhoud. In nieuwe wetgeving zou het clusteren aan banden gelegd moeten worden.

3.1 De Aanbestedingswet

Er wordt al sinds de parlementaire enquête bouwnijverheid (december 2002) gewerkt aan zo'n nieuwe wettelijke regeling.²¹⁴ In 2006 lag een wetsvoorstel op tafel, waar weinig enthousiasme over was.²¹⁵ In september dat jaar stemde de Tweede Kamer met het voorstel in maar dit sneuvelde vervolgens op 8 juli 2008 in de Eerste Kamer, na een protest van ambtenaren bij de aanbestedende overheden dat zij 'vleugellam' zouden raken. Anders dan het MKB wilden de aanbestedende diensten zo min mogelijk regels en zo veel mogelijk vrijheid. P. Kraak, destijds adviseur bij Rijkswaterstaat, maakte in de *Cobouw* bezwaar tegen de voorgenomen regel dat een overheidsdienst bij een eis van meer dan één referentieproject een nadere motivering zou moeten leveren.²¹⁶ Volgens hem zou dat 'onwerkbaar' zijn en leiden tot rechtszaken. Een referentieproject was wat hem betreft te weinig. Rijkswaterstaat zat niet op te wachten op inschrijvers die volledig afhankelijk zijn van één opdracht en failliet gaan bij de eerste de beste tegenslag. Om dezelfde reden maakten Rijkswaterstaat en de Rijksgebouwendienst bezwaar tegen de, in hun ogen, 'summier' bankgarantie die in de wet afdoende geacht werd voor inschrijving.

Kabinet Rutte-1: 'het MKB verdient meer kansen bij aanbestedingen door de overheid'...

Maar het MKB kreeg een nieuwe kans. Het kabinet Rutte-1, dat in 2010 aantrad, formuleerde zijn doelen voor een nieuwe Aanbestedingswet als volgt: 'het MKB verdient meer kansen bij aanbestedingen door de overheid. Cluster- en raamcontracten worden teruggedrongen; de omzetteis gaat omlaag. Als een bedrijf met succes een aanbestedingsprocedure heeft doorstaan, moet de erkenning voor meerdere jaren zijn geregeld, en zelfstandigen zonder personeel krijgen eveneens meer kansen bij aanbestedingen door de overheid.'²¹⁷ Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie M. Verhagen vond het (in 2008 verworpen) wetsvoorstel niet ver genoeg gaan en schreef een Nota van Wijziging waarin de positie van het midden- en kleinbedrijf wordt versterkt. Hij sloot hiermee aan bij de Europese *Small Business Act* (2008) waarin de Europese Commissie het belang van het MKB voor de economie erkent en tracht het MKB voorop te stellen bij het maken van regelgeving.²¹⁸ Het MKB

²¹³ MKB INFRA manifest *Aanbestedingsdossier* (Nieuwegein, mei 2011)

²¹⁴ <http://www.parlement.com/9291000/modules/f/g8qkdvh1>

²¹⁵ 'Bouwsector kritiseert Aanbestedingswet' in: *Cobouw* 21-3-2006.

²¹⁶ 'Opdrachtgevers slaan alarm bij wetgever' in: *Cobouw* 24-11-2007.

²¹⁷ <http://www.kabinetsformatie2010.nl/dsc?c=getobject&s=obj&objectid=127446>

²¹⁸ <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/small-business-act/>

reageerde gematigd positief op de Nota. MKB INFRA-voorzitter D. Stuit vond het een goed teken dat Verhagen niet helemaal mee ging met de Vereniging Nederlandse Gemeenten, die zoveel mogelijk vrijheid voor eigen aanbestedingsbeleid wilde hebben. Maar wat hem betreft had de minister de eigen beleidsruimte van de opdrachtgevende overheden nog wel wat verder mogen inperken.²¹⁹ Hij kreeg steun van D66 Kamerlid K. Verhoeven, die het betreurde dat het clusteren van opdrachten zou blijven toegestaan.²²⁰

....maar ambtenaren vinden dat de Aanbestedingswet hen te weinig ruimte laat

Aan de zijde van de opdrachtgevers is men – net als in 2006-2008 – minder gelukkig. Maar J. Looijenga, inkoopadviseur van Waterschap Groot Salland, vindt het niet terecht dat mensen als Verhoeven clusteren als een ‘soort misdaad’ zien: ‘we zijn bij dit soort beslissingen steeds meer met het bedrijfsleven aan het samenwerken. Nu schiet het de andere kant op, dat je je moet gaan verantwoorden.’²²¹ E. Brandt van de provincie Noord-Holland betwijfelt of het überhaupt mogelijk zal blijken het aanbestedingsbeleid te uniformeren, zoals de wetgever en ook het MKB willen. Volgens haar is diversiteit tussen de verschillende opdrachtgevers niet uit te sluiten.²²² En de Haagse H. de Zoete, die zelf meewerkte aan de totstandkoming van de wet, vindt dat die niet alleen te weinig ruimte laat aan de opdrachtgevende ambtenaren, maar bovendien eigenlijk onnodig is. Als de juiste persoon de aanbesteding leidt, iemand die weet waar hij mee bezig is, zijn meer regels overbodig.²²³ Het probleem is volgens hem vooral, dat niet bij elke aanbestedende dienst de juiste persoon op de positie zit.

In de gesprekken die wij voerden met ondernemers is de teneur dat de wet een stap in de goede richting is, maar dat er toch veel ‘ontsnappingsroutes’ in lijken te zitten. De opdrachtgevers houden veel ruimte voor eigen beslissingen, als ze die maar motiveren.²²⁴ Volgens het *Financieele Dagblad* blijft het MKB bij deze wet afhankelijk van de bereidheid van de overheid om zich aan de regels te houden.²²⁵

3.2 Proportionaliteitsgids

Een belangrijk document dat de Aanbestedingswet moet ‘flankeren’ is de *Gids Proportionaliteit*. Deze gids, van de hand van een schrijfgroep waarin zowel aanbestedende diensten als ondernemers vertegenwoordigd waren, biedt een nadere uitwerking van de wet, gericht op de praktijk.²²⁶ Proportionaliteit is een van de dragende principes van de Aanbestedingswet en betekent het in redelijke verhouding staan van de aard en de omvang van de opdracht met het voorwerp van de opdracht. Deze ‘redelijke verhouding’ speelt een rol op veel plaatsen in het aanbestedingsproces.

De schrijfgroep vindt het bijvoorbeeld disproportioneel om bij een gecompliceerde ontwerpopdracht een openbare aanbesteding te houden. In dat geval zou een niet-openbare procedure met voorselectie meer voor de hand liggen, zodat maar een be-

²¹⁹ ‘Aanbestedingswet geeft het mkb groter marktaandeel’ *Cobouw* 15-4-2011

²²⁰ ‘Kamer reageert kritisch positief op voorstel Aanbestedingswet’, 4-4-2011

²²¹ Gesprek Looijenga.

²²² Gesprek Brandt.

²²³ Gesprek De Zoete.

²²⁴ Gesprek Aerts; anoniem gesprek.

²²⁵ B. Koopman, ‘Nieuwe Aanbestedingswet weer opgeschort; Parlementariërs willen meer tijd voor behandeling van belangrijke wet voor mkb’, in: *Het Financieele Dagblad* 14-9-2011.

²²⁶ *Gids Proportionaliteit*, Augustus 2011. De hier gebruikte uitgave is het definitieve concept dat het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie online verspreidde ter consultatie van belanghebbenden.

perkt aantal kandidaten ontwerpkosten hoeft te maken. Een voorbeeld van een disproportioneel selectiecriteria is het eisen van referentieopdrachten die vele malen zwaarder zijn dan de aan te besteden opdracht. De Gids wil handvatten bieden voor een redelijke toepassing, waarvan in specifieke gevallen ‘uiteraard’ afgeweken kan worden, als het maar onderbouwd wordt. Voor alle voorstellen in de Gids geldt de regel *comply or explain* (pas toe of leg uit).

Net als de Aanbestedingswet laat de Proportionaliteitsgids dus veel ruimte aan de aanbestedende organisatie. De reacties erop zijn dan ook vergelijkbaar. De VNG wijst de *comply or explain*-regel af omdat die niet werkbaar zou zijn en zou leiden tot administratieve lasten en juridische processen.²²⁷ Voor het MKB is de gids een stap in de goede richting, omdat er maxima gesteld worden aan eisen en aan referentiewerken.²²⁸ Maar het MKB is sceptisch over de ruimte die opdrachtgevers houden om van de regels af te wijken.

3.1 Behandeling in de Tweede Kamer

De Proportionaliteitsgids is geen juridisch document; het is geschreven ‘ter indicatie’ en kan volgens juristen in de huidige vorm niet in de wet opgenomen worden. Tijdens het Tweede Kamerdebat over de wet zegde de minister Verhagen het parlement toe de Gids te laten herschrijven en wettelijk te verplichten.²²⁹ In februari 2012 sprak de Tweede Kamer over het nieuwe wetsvoorstel van Verhagen. Tijdens dit debat werden onder druk van parlementariërs nog meer wijzigingen voorgesteld. Zo stemde Verhagen alsnog in met een clusterverbod.²³⁰ Alleen bij uitzondering zal clusteren nog toegestaan zijn. Bij afsluiting van dit rapport waren de stemmingen over de amendementen nog niet afgerond.

²²⁷ <http://www.vng.nl/smartsite.dws?ch=DEF&id=111173>

²²⁸ Haring; ‘Handvatten voor redelijk aanbesteden bijeengebracht in gids’ *Cobouw* 12-9-2011

²²⁹ M. van der Ham, ‘Meer regels voor kleine opdrachten’, in: *Cobouw* 3-2-2012

²³⁰ M. van der Ham, ‘Aanbestedingswet krijgt clusterverbod’, in: *Cobouw* 2-2-2012

Hoofdstuk 4. Bevindingen en Analyse

Een aantal aspecten in de huidige aanbestedingspraktijk in de Grond- Weg en Waterbouw – zoals clustering van projecten, hogere aanbestedingskosten, onredelijke of te nauw omschreven referentie-eisen, een zwaardere risicolast en onduidelijke criteria bij de gunning – bemoeilijkt de positie van het midden- en kleinbedrijf. Dat beeld rees op uit eerdere documentatie en rapporten en het wordt door dit onderzoek voluit bevestigd, versterkt en nader gedetailleerd. Veel bedrijven ervaren de problemen aan den lijve, al is de ernst per bedrijf verschillend. De slechte marktsituatie verergert de problematiek.

4.1 Belangrijkste bevindingen

Voor deze rapportage zijn gesprekken gevoerd met opdrachtnemers en opdrachtgevers – over hun ervaringen met de knelpunten en over een aantal concrete casussen – en met enkele ingenieurbureaus. Verder is een enquête uitgezet onder 138 bedrijven, meest tussen 50 en 250 werknemers. Hieronder per knelpunt nog eens de belangrijkste bevindingen:

Ad 2.1.2 Clusteren

Het wekt bij ondernemers in het MKB wrevel dat de samenhang tussen geclusterde projecten niet altijd duidelijk is. Een deel van de opdrachtgevers is niet doof voor die klacht en probeert bewust de clustering te beperken en zo het MKB meer kans te geven op mededinging. Andere tonen minder begrip en voegen projecten samen met het nadrukkelijke doel het werk aan één (groter) bedrijf te kunnen gunnen dat hen zoveel mogelijk werk uit handen neemt – of zoals dat in modern jargon heet, ‘ontzorgt’. Om soortgelijke redenen stellen sommige opdrachtgevers bewust hogere omzeteisen aan combinaties (Rijkswaterstaat stelt overigens dit niet meer te doen). Het financiële voordeel van clustering is niet aangetoond. Binnen het MKB bestaat er onbegrip voor omdat clusteren geen financiële en hooguit beperkte maatschappelijk voordelen op lijkt te leveren maar wel het MKB in de markt terugdringt. Uit de enquête rijst de indruk dat de problemen rond clustering wel meevallen. Grotere MKB-bedrijven hebben daar echter meer mee te maken dan kleine, stellen de aannemers die voor dit onderzoek zijn geïnterviewd.

Ad 2.2.2. Aanbesteding- en administratieve kosten

Nieuwe ‘innovatieve’, ‘geïntegreerde’ contractvormen als *design & construct* of *design, construct & maintain* hebben het afgelopen decennium geleid tot een toename van de aanbestedingskosten en de administratieve lasten. Aannemers moeten ontwerpkosten maken die ze niet of slechts zeer ten dele krijgen vergoed. Ze moeten veel meer documenten indienen dan voorheen en bij elke opdrachtgever weer verschillende. Ze krijgen te maken met ‘papieren’ beoordelingen als Systeemgerichte Contract Beheersing en Past Performance, die niet altijd rusten op goede validatie. Alles bijeen zijn de aanbestedingskosten naar schatting van de aannemers zodanig opgelopen dat ze voor kleinere en middelgrote bedrijven een aanzienlijke belasting vormen. Het is mede gezien de huidige marktsituatie misschien niet verwonderlijk dat de respondenten in de enquête de ‘aanbestedingskosten’ als het allergrootste knelpunt in de huidige aanbestedingspraktijk aanwijzen.

Ad 2.3.2. Risico's

De nieuwe contractvormen leiden tot een verschuiving van de risico's van opdrachtgever naar opdrachtnemer. Er ontstaan problemen als de opdrachtgever te weinig informatie levert en het voor de inschrijvers niet haalbaar is om de ontbrekende informatie zelf aan te vullen. In een krappe markt kan dit ertoe leiden dat zwakke bedrijven, die niet de capaciteit hebben om risico's goed in te schatten, in de verleiding komen om te grote risico's te nemen. Uit de enquête komt het thema 'risico's' naar voren als het op één na belangrijkste knelpunt.

Ad 2.4.2. Selectie-eisen

Door de respondenten op de enquête wordt het vraagstuk van de selectie-eisen bij aanbestedingen als licht problematisch ervaren, maar uit de gesprekken komen toch behoorlijk wat klachten naar voren. Aannemers ervaren met name de omzet- en referentie-eisen vaak als onnodig specifiek en onredelijk hoog. Ze betogen met kracht van argumenten dat de eisen het zelfstandige MKB benadelen en een voordeel vormden voor bedrijven die deel uitmaken van een concern en die er met hulp van een zusterbedrijf gemakkelijker aan kunnen voldoen. Ook hier geldt dat sommige opdrachtgevers zich bewust zijn van dit probleem en er bij het formuleren van de criteria rekening mee houden. Maar het komt ook regelmatig voor dat opdrachtgevers via de selectie-eisen juist naar een groter type opdrachtnemer toewerken – enkele aarzelen niet dit openlijk toe te geven.

Ad 2.5.2 EMVI-criteria

De gesprekken en de enquête laten zien dat met name het grotere MKB al veel met EMVI procedures te maken heeft. De ondernemers die wij spraken, hebben zonder uitzondering zware kritiek op de wijze waarop veel opdrachtgevers daarmee omgaan. Ze zijn vooral negatief over het meewegen van *soft skills* als communicatieve vaardigheid en de presentatie van hun plan. Mogelijk gaat hier (ook) een cultuurverschil achter schuil. Aannemers houden van concreet meetbare criteria maar onder de 'inkopers' aan de zijde van de opdrachtgever bevinden zich ook allerlei mensen die niet per se uit de GWW of bouwwereld afkomstig zijn.

Ad 2.6 De rol van de ingenieursbureaus

Dit aspect is in eerder onderzoek nog niet benadrukt. Veel gesprekspartners in dit onderzoek wijzen erop dat de ingenieursbureaus een centrale plaats hebben verworven in de moderne aanbestedingspraktijk. Hun rol als adviseurs aan beide zijden van het aanbestedingsproces, dus voor zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers, is aanmerkelijk uitgebreid. Enkele aannemers vermoeden dat dit leidt tot belangenverstrengeling en vriendjespolitiek maar ze dragen geen concrete bewijzen aan. Wel is het risico van dergelijke verschijnselen onmiskenbaar toegenomen.

*** Een overgangstijd**

Als een ding duidelijk is, dan wel dat zich de afgelopen tien jaar in de GWW-sector grote veranderingen hebben afgespeeld. Toch kan ook worden geconstateerd dat het nieuwe aanbesteden nog lang niet overal is doorgedrongen en dat veel opdrachtgevers en bedrijven nog relatief weinig ervaring hebben met de nieuwe procedures en contractvormen. Opdrachtgevers (meest dus overheden) proberen soms nieuwe dingen uit die niet altijd succesvol verlopen. Het grote infrabedrijf Rasenberg deed eens mee aan een wegenbouwproject waarbij na zeven jaar een bonus zou worden uitgedeeld als de weg nog aan de eisen voldeed. Dat beviel uiteindelijk geen van de partijen, omdat verschillende interpretaties mogelijk bleken. Het bedrijf deed ook eens mee aan een 'weg van de toekomst', waarbij bedrijven ideeën moesten leveren. Rijks-

waterstaat selecteerde daarna één plan selecteerde en zocht daar zelf de aannemer bij om het werk uit te voeren. Zo'n procedure kan volgens Rasenbergs directeur G. Aerts 'natuurlijk' niet. Beide experimenten zijn afgezworen door de opdrachtgevers, maar 'zo pionieren ze nog wel vaker'.²³¹ Volgens sommige ondernemers zijn er opdrachtgevers die leren van de kritiek. Tegelijkertijd bestaat bezorgdheid over de toekomstplannen van Rijkswaterstaat, dat voorop wil blijven lopen met innovatie, opschaling en *outsourcing*.²³²

4.2 Analyse: een veranderd machtsevenwicht

Een van de vragen in dit onderzoek is die naar de voordelen van meer uitbesteding, 'meer markt' en meer 'markt, tenzij'. Dergelijk beleid wordt vaak gemotiveerd met verwijzing naar grotere efficiency en lagere (maatschappelijke) kosten. Voorstanders van meer uitbesteding erkennen dat daar ook kostenverhogende factoren aan kleven. Bij de aanbestedingen moeten meerdere bedrijven ontwerpplannen maken en risico-onderzoeken laten verrichten, en bij grote projecten moeten zij soms ook de financiering regelen, die op de markt duurder kan zijn. Zij menen echter dat geïntegreerde contracten een goede manier zijn om de beste expertise en creativiteit uit de markt te halen – die in hun ogen per definitie superieur is aan collectieve organisatievormen. Zij zijn ervan overtuigd dat die superioriteit wel voordelen móet hebben en als die niet meetbaar zijn in geld dan toch wel in betere kwaliteit.²³³

Maar valt dit ook aan te tonen? Volgens adviseur De Koning van Witteveen+Bos gaat achter alle 'verkooppraatjes' over efficiency en innovatie in ieder geval mede een uiterst prozaïsche werkelijkheid schuil. Rijkswaterstaat en andere overheden moeten gewoon om politieke redenen kleiner worden, stelt hij.²³⁴ En om met minder mensen te kunnen werken, *moet* er wel meer aan de markt overgelaten worden. De werkelijke kosten en baten van 'meer markt' blijken niet of hooguit ten dele in kaart te brengen. RWS geeft bij monde van W. Holleman toe dat hier geen concrete uitspraken over te doen zijn: 'de prijzen dalen nu maar dat komt ook door de honger naar werk in de huidige economische omstandigheden'.²³⁵ Traditionele contracten, die alleen de nieuwbouw omvatten en waarbij later onderhoud steeds opnieuw aanbesteed wordt, en geïntegreerde contracten, die inclusief onderhoudswerk soms dertig jaar lopen, hebben een totaal verschillend bereik. Volgens C. van Montfort, bijzonder hoogleraar 'goed bestuur bij publiek-private arrangementen' aan de Universiteit van Tilburg, is het bijzonder moeilijk om deze vormen op een eerlijke en gelijke manier met elkaar te vergelijken. Eigenlijk zou men daarbij moeten kijken naar de totale *life cycle costs*.²³⁶

<i>Ook in Nederland maakt meer uitbesteding het zicht op de werkelijke maatschappelijke kosten niet altijd gemakkelijker</i>

Nieuwe vormen van aanbesteden en op ruimere uitbesteding naar de markt zijn zeker niet automatisch goedkoper, zo blijkt uit de hier gevoerde gesprekken en ook uit Brits onderzoek van het *National Audit Office*.²³⁷ Zeker als een deel van de financiering naar het bedrijfsleven verschuift – zoals gebeurt in *design, build & maintain* (DMB) contracten en in *design, build, finance & maintain* (DBFM) contracten – doemt een heel andere voordeel op. Brits onderzoek liet zien dat de overheid daar vooral boekhoudkundig baat bij dergelijke publiek-private samenwerkingsconstructies

²³¹ Gesprek Aerts.

²³² Gesprek Van de Berkt.

²³³ Gesprek De Koning.

²³⁴ Gesprek De Koning.

²³⁵ Telefoongesprek Holleman, 23 april 2012.

²³⁶ Cor van Montfort, per e-mail aan onderzoeker R. Bijman, 11-8-11.

²³⁷ National Audit Office, *Lessons from PFI and other projects* (28 april 2011).

(PPS) heeft. De betreffende projecten zijn misschien niet goedkoper of kwalitatief beter, maar ze voorkomen dat de betreffende uitgaven op de balans verschijnen en meetellen voor de staatsschuld.²³⁸ Via uitbesteding en PPS kunnen (Britse) overheden aldus voorzieningen realiseren met geld dat ze eigenlijk niet hebben en ook niet reserveren – terwijl er wel toekomstige uitgaven aan verbonden zijn. In Nederland zijn dergelijke reserveringen voor de rijksoverheid wel verplicht maar ook hier maakt meer uitbesteding het zicht op de werkelijke maatschappelijke kosten niet altijd gemakkelijker. Zo kon Rijkswaterstaat het afgelopen decennium een forse groei van de omzet per medewerker realiseren, wat een bewijs lijkt dat de organisatie méér doet met minder mensen. Nadere beschouwing wijst uit dat dit effect in ieder geval deels het gevolg is van een verschuiving van een stuk overhead – ontwerp, projectmanagement en dergelijke – naar de opdrachtnemers. Die overheadkosten verdwijnen niet maar RWS en de staat kunnen ze thans inboeken als projectkosten.²³⁹

Op weg naar een (door de staat georganiseerde) oligopolie?

Het algemene beeld uit dit rapport is er een van aanzienlijke spanningen, die als gezegd worden verergerd door de algemene marktsituatie maar die toch ook structurele oorzaken hebben. Het hoofdthema achter alle knelpunten kan misschien het best als volgt worden omschreven: Mede in reactie op de bouwfraude affaire is in de overheid, met Rijkswaterstaat voorop, een beleid in gang gezet naar meer uitbesteding van GWW projecten, en vooral ook naar uitbesteding van meer onderdelen van dergelijke projecten, inclusief de voorbereiding daarvan. Tegelijkertijd vertoont diezelfde overheid – via de ambtenaren die dit beleid moeten realiseren – een neiging om toch greep te houden op de aanbestedingen en de uitvoering van de projecten. De informele, corruptiegevoelige aanbestedingspraktijk van de vorige eeuw kenmerkte zich door een zekere balans tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers, mede doordat de opdrachtnemers – via het fameuze ‘koffiedrinken’ en ‘vooroverleg’ – hun krachten bundelden. Toen de bouwfraudeaffaire liet zien dat deze praktijk met oncontroleerbare uitwassen gepaard ging, besloot de Nederlandse samenleving dat zij niet langer acceptabel was. In de nieuwe praktijk die sindsdien is ontstaan, is de macht van de opdrachtgevers en hun adviseurs toegenomen. Vanwege het scherpere toezicht op verboden, kartelachtige samenwerkingsvormen hebben met name middelgrote bedrijven weinig middelen om zich tegen die toegenomen macht te ‘wapenen’. Grotere concerns hebben daartoe meer mogelijkheden en het is dan ook geen wonder dat als gevolg van de trend naar verdergaande uitbesteding bij de overheid een trend naar schaalvergroting in het GWW bedrijfsleven op gang is gekomen, en overigens ook in de daarbij behorende ingenieursdiensten. Zoals dit onderzoek laat zien, zijn er argumenten om te stellen dat althans een deel van degenen die verantwoordelijk zijn voor de GWW-opdrachten van de overheid positief tegenover deze trend staan en die soms zelfs bewust bevorderen. Het grotere, (nog) zelfstandige MKB kan daarbij in de knel te raken – wat een cynisch effect zou zijn, want wilden we eigenlijk niet méér concurrentie?

De politiek-economische geschiedenis leert dat dergelijke bewegingen alleen kunnen worden beheerst via transparantie en aanpassing van de wet- en regelgeving. Het is dus evenmin een wonder – en vanuit democratisch perspectief ook gezond – dat de strijd om de controle over de GWW-markt zich heeft verplaatst naar de politiek en naar de discussies over een nieuwe Aanbestedingswet. Er zijn echter tekenen dat de ambtenaren die deze wet moeten gaan uitvoeren, de ruimte die zij de afgelopen jaren hebben verworven, niet zomaar meer zullen prijsgeven.

²³⁸ R. Peijs, ‘Voor Britten is PFI vaak een vies woord’ in: *Cobouw* 30-6-2011; gesprek De Koning.

²³⁹ Metze, 230.

Literatuur en Bronnen

- *Aanbestedingsreglement Werken 2005*.
- Adviescentrum Aanbestedingen GWW, *Jaarbericht 2010*, Houten, maart 2011.
- Adviesorgaan Aanbestedingen MKB INFRA, *Oneigenlijke clustering*, 26-2-2009.
- DBFM(O) *Voortgangsrapportage 2010. Minder geld, meer prestatie (PPS bij het Rijk)*.
- P. Groot en F. Jansen, *Positionering van het midden- en kleinbedrijf in de gww*. Rapport in opdracht van MKB INFRA, Economisch Instituut voor de Bouw (EIB), december 2010.
- S. Hardeman, *Aanbestedingsgedrag opdrachtgevers 2009-2010*, rapport in opdracht van Stichting Aanbestedingsinstituut Bouw & Infra, EIB, 2011.
- S. Hardeman en A. van der Vlist, *Openbare aanbestedingen in de gww. Doelmatigheid van geschiktheidseisen*, 2011.
- Prof. mr. J. Hebly (vz), mr. A. ten Kate, H. Keulen, mr. M. de Koning, M. Stuijts Msc, *Gids Proportionaliteit*. Uitgave ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, 2011.
- J. Kampstra & D. Seesing, *Samenstelling leden MKB INFRA*, Enschede, 10-11-2008.
- *Kernpunten MKB INFRA Rondetafelgesprek*, Tweede Kamer, 25-5-2011.
- B. Keijts, toespraak op het symposium PPS en mobiliteit, 10-6-2009.
- J. de Koning, 'Clustering schept verplichtingen' in: *Cobouw*, 4-2-2011.
- J. de Koning, 'Het schemergebied tussen UAV en UAV-GC', *Tijdschrift voor Bouwrecht*, december 2009, p. 1005-1010.
- P. Kuijpers en I. van den Berg, *Handreiking Systeemgerichte Contractbeheersing* (Versie 2007).
- O. Lammers, 'Negen ecoducten moeten ecologische versnippering tegengaan', *Otar*, oktober 2010, p. 10-17.
- *Manifest MKB INFRA en de nieuwe Aanbestedingswet*, september 2011.
- M. Metze, *Veranderend Getij. Rijkswaterstaat in crisis*, Amsterdam, 2010.
- MKB INFRA, *Aanbestedingendossier*, Nieuwegein, mei 2011.
- National Audit Office (UK), *Lessons from PFI and other projects*, 28-4-2011.
- Nieuwe regels omtrent aanbestedingen (Aanbestedingswet 20..), Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 440, nr. 2, nota van wijziging, 28-3-2011.
- M. Philippi, *Uniform Aanbestedingsbeleid (UAR)*, editie 2001.
- D.H. Rensen, 'Procesevaluatie van een geïntegreerde projectpilot in de Grond-, Weg- en Waterbouw bij de gemeente Apeldoorn', TU Twente (scriptie), mei 2010.
- Rijkswaterstaat, *Prestatiemeten. Implementatie prestatiemeten bij Rijkswaterstaat presentatie bijeenkomst Vereniging van Waterbouwers*, 6-10-2010.
- Rijkswaterstaat, *Marktconsultatie Variabel Onderhoud 2012 e.v.*, 16-6-2011.
- Stichting Aanbestedingsinstituut Bouw & Infra, *Over drempels. Resultaten aanbestedingsanalyse 2010*, Zoetermeer, September 2011.
- H. Tjeenk Willink, bijdrage aan de ontmoeting met Rijkswaterstaat naar aanleiding van de Algemene beschouwingen 2005, 22-9-2006.

Periodieken:

Cobouw
Het Financieele Dagblad
NRC Handelsblad
Land+Water
Dagblad De Limburger

Interviews: (aannemers zijn steeds directieleden)

- G. Aerts, Rasenberg, 21-10-2011.
- D. Alsem, projectmanager Royal Haskoning, 26-1-2012.
- D. Baan, projectleider civiele techniek gemeente Hendrik-Ido-Ambacht 16-11-2011.
- M. van der Berkt, Wallaard Noordeloos, 25-10-2011.
- E. Brandt, inkoopadviseur Provincie Noord-Holland, 23-11-2011.
- J.T. Bresters, PMC-leider Integraal projectmanagement Witteveen+Bos, 18-11-2011.
- G. Brunink, Schagen Groep, 13-7-2011 en 6-10-2011.
- R. den Drijver, projectleider civiel van de projectorganisatie Bedrijventerrein Hoekse Waard, 5-12-2011.

- A. Faasse, Van der Kamp, 18-10-2011.
- V. Frankena, projectleider Waterschap Groot Salland, 28-11-2011.
- K. van de Graaf jr, De Boer, 15-11-2011.
- J. Haring, Verboon Maasland, 5-10-2011.
- W. Holleman, stafdirecteur markt en inkoop Rijkswaterstaat, 12-1-2012 en 23-4-2012 (telefonisch).
- J. de Koning, adviseur Witteveen+Bos, 18-11-2011.
- B. Kramer, contractspecialist Provincie Groningen, 28-11-2011.
- Th. van der Kuil, adviseur MKB INFRA, 28-7-2011 en 7-12-2011.
- J. Looijenga, inkoopadviseur Waterschap Groot Salland, 28-11-2011.
- W. van der Maas, directeur Aannemers Federatie Nederland, 28-7-2011.
- T. Meijerink, projectleider Provincie Noord-Holland, 23-11-2011.
- J. Middelkamp, Sallandse Wegenbouw 19-10-2011.
- W. Paas, projectleider Provincie Drenthe, 18-11-2011.
- H. Peek, Peek Bouw & Infra B.V., 3-10-2011.
- H. Pegel, senior adviseur inkoopstrategie Rijkswaterstaat, 12-1-2012.
- J. Ras, NTP Groep, 27-10-2011.
- J. Schagen sr. , Schagen Groep, 7-12-2011.
- J. Schagen, Schagen Groep, 13-7-2011.
- J. Temmink, Temmink Groep, 25-10-2011.
- H. de Zoete, hoofd inkoop van de Dienst Stadsbeheer, Inkoop en Aanbesteding gemeente Den Haag, 26-1-2012.