



Leendert van den Berg*

Aanbesteden en kwaliteitsborging in de bouw

Volgens een onderzoek van Bouwkennis.nl¹ bedragen de kwaliteitskosten van uitvoerende marktpartijen in de B&U-sector 10,6%. De verzamelterm 'kwaliteitskosten' wordt daarbij gebruikt om enerzijds faalkosten (6,5%) en anderzijds preventiekosten (4,1%) aan te duiden. In een branche waarin aan de uitvoerende kant winstpercentages tot maximaal 3% gebruikelijk zijn, zijn dat aanzienlijke kosten. Naast aanzienlijke kosten brengt falen in de bouw ongewenste maatschappelijke risico's met zich. Voorbeelden hiervan zijn het bezwijken van de toen in aanbouw zijnde B-tower in Rotterdam of van de balkons in Maastricht. Bouwkennis.nl signaleert dat belangrijke oorzaken van falen in de bouw gelegen zijn in het voortraject (onduidelijkheden en fouten in het ontwerp) en in de communicatie tussen partijen tijdens de bouw. Als mogelijke oplossingen voor dit falen stelt Bouwkennis.nl bijvoorbeeld het werken met vaste partners, kennisdeling en een hoge betrokkenheid van de opdrachtgevers voor.

In een context van openbare aanbestedingen en van een open mededinging, is de oplossing van het werken met vaste partners moeilijk denkbaar. Opdrachtgevers kunnen niet met vaste partners werken omdat zij iedere opdracht opnieuw moeten aanbesteden. Voor sommige opdrachten kunnen zij nog wel gebruikmaken van onderhandse procedures

maar ook daarin zal de gunningbeslissing objectief en transparant genomen moeten worden. Een keuze voor een vaste partner kan daarin niet gemaakt worden. Slecht hoeft dit zeker niet te zijn omdat een partij die zeker is van zijn vervolgoeddrachten waarschijnlijk minder moeite zal doen dan de partij die steeds weer moet uitblinken om werk binnen te halen. Een oplossing voor het voorkomen van bouwfalen is het echter niet. Kennisdeling en een hoge mate van betrokkenheid van opdrachtgevers zijn ook in een aanbestedingscontext prima te realiseren. Theoretisch kan de aanbesteder zeer veel bijdragen aan het welslagen van zijn eigen project, zowel op het gebied van kennis als in betrokkenheid, zonder daarmee aanbestedingsregels te hoeven schenden. Toch lijkt daarvan in de praktijk weinig terecht te komen.

Bij de invoering van de Aanbestedingswet is het gunningcriterium van Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI) tot uitgangspunt gemaakt. Aanbesteden op de laagste prijs is een uitzondering geworden waarvan de aanbesteder de toepassing ook nog moet motiveren. De gedachte van de wetgever was dat daarmee nadrukkelijker op kwaliteit en minder op prijs geconcurreerd zou worden.

Mijn dagelijkse praktijk laat een ander beeld zien. Veel aanbesteders vullen de subcriteria voor hun EMVI-beoordeling zodanig in dat de werkelijke kwaliteit van het aangeboden niet bepaald wordt gestimuleerd. Legio aanbestedingen worden uitgeschreven waarin de EMVI-beoordeling enerzijds de prijs omvat en anderzijds het Plan van Aanpak, vaak in verhoudingen van 40-60% of omgekeerd. Een dergelijke invulling van de gunningcriteria stimuleert niet zozeer de kwaliteit van het bouwproces maar veeleer het inhuren van een goede plannenschrijver. De echte concurrentie geschiedt dan nog steeds grotendeels op prijs maar de bieder van de laagste prijs is niet meer zeker van zijn

zaak omdat er in de beoordeling van het Plan van Aanpak nog van alles kan gebeuren. Helaas heeft dat vaak weinig te maken met werkelijke (inhoudelijke) kwaliteit van de bieding. In dezelfde categorie vallen EMVI-subcriteria waarin een grote rol toekomt aan de presentatievaardigheden van de in te zetten projectleider. Een projectleider die goed uit zijn woorden komt hoeft nog immers nog niet de betere bouwer te zijn. Ook de kennisdeling en de betrokkenheid van veel aanbesteders laat mijns inziens te wensen over. Met een zo algemene stelling lijden de goeden natuurlijk onder de kwaden maar mijn praktijk laat zien dat veel aanbesteders zich graag zover mogelijk van hun project positioneren. De vraag die veel aanbesteders zichzelf stellen lijkt niet te zijn waar risico's het beste beheerst kunnen worden maar veeleer hoe risico's het makkelijkst weggecontracteerd kunnen worden. Normaal gesproken zou de markt hieraan evenwicht bieden door onevenwichtige contracten simpelweg niet aan te nemen. Veel aannemers kunnen zich die luxe echter niet permitteren in de huidige markt en de correctie blijft uit. Kennis van het aan te besteden werk wordt vaak gedeeld door deze in pakken bij de aanbestedingsstukken te voegen om zo zonder veel toelichting het risico voor deze kennis naar de markt te schuiven. Nogmaals, dit is een ongenueanceerd beeld en daarmee in sommige gevallen niet (geheel) juist, maar voor een groot deel van de markt dekt het wel de lading. De vraag is wiens belangen hiermee nu gediende worden. De aanbesteder is op korte termijn wellicht goedkoper uit en heeft meer verhaal op de aannemer die slechte kwaliteit levert. Op de lange termijn is het echter de vraag of aanbestedingen zoals hiervoor beschreven niet bijdragen aan een afname van de bouwkwiteit. Wat te denken bijvoorbeeld van megaprojecten die voor de helft van de geraamde waarde weggaan? Als het gezonde boerenverstand aangeeft dat een project niet uit kan, waarom

* Mr. L.C. van den Berg, Severijn Hulshof advocaten.

1. www.bouwkennis.nl/wp-content/uploads/2014/03/Faalkosten.pdf.

worden dergelijke biedingen dan toch als onaannemelijk laag bestempeld? Is de winst op de korte termijn ook winst op de lange termijn? Gebrekkige kwaliteit die zich pas na langere tijd manifesteert zal immers al snel onverhaalbaar zijn en daarmee voor rekening van de aanbestedder komen. Het weglekken van feitelijk voor de markt onbeheersbare risico's (zoals het publiekrechtelijke vergunningsrisico) kan leiden tot aanzienlijke vertraging of zelfs het geheel vastlopen van projecten. Mogelijk zijn de gevolgen dan best verhaalbaar op de aannemer maar het belang van de aanbesteder zal daarmee toch niet gediend zijn.

In lijn met de bevindingen van Bouwkennis.nl zou ik menen dat aanbesteders daadwerkelijk meer aan kennisdeling zouden moeten doen en ook meer betrokkenheid bij hun eigen projecten zouden moeten tonen. Met kennisdeling bedoel ik dan een uitwisseling van kennis die leidt tot werkelijke samenwerking en niet tot het wegschuiven van onbeheersbare risico's. Meer betrokkenheid zou naar mijn mening moeten leiden tot een herstel van een gezonde balans tussen partijen die erop gericht moet zijn om werken binnen het budget en binnen de gewenste kwaliteit te realiseren. Dat wordt naar mijn mening alleen bereikt indien aanbesteders zich open opstellen naar de markt en hun eisen en (contract)voorwaarden zo nodig bijstellen aan hetgeen zij van de markt vernemen. En verder is daarvoor naar mijn mening vereist dat aanbesteders oog blijven hebben niet alleen voor hun eigen kortetermijnbelangen maar vooral ook voor hun eigen belangen op de langere termijn. Die langeretermijnbelangen zullen toch vaak gelegen zijn in het doen realiseren van duurzame projecten van een goede kwaliteit.

De middelen staan aanbesteders al lang ter beschikking. Zij kunnen op zinnvolle wijze invulling geven aan hun gunningcriteria zodat daadwerkelijk de betere aannemer komt bovendrijven. Anderzijds kunnen zij zichzelf intomen door niet voor het spreekwoordelijke dubbeltje op de eerste rang te willen zitten. Kan een bieding naar objectieve maatstaven niet uit, dan moet deze worden uitgesloten, ook als een dergelijke bie-

ding op de korte termijn een aanzienlijk voordeel kan opleveren.

Aanbesteders kunnen zo prima bijdragen aan de bouwkwiteit. Vooral nog lijkt dat echter lang niet altijd boven aan de agenda van menig aanbesteder te staan ...