

Overheidsopdrachten te duur en te groot?



Bron: Cobouw, 08-09-2014

Prof. mr. Friso de Zeeuw, praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft en directeur Nieuwe Markten Bouwfonds Ontwikkeling

Den Haag - Grote geïntegreerde contracten voor verbouw en nieuwbouw van infrastructuur en overheidsgebouwen hebben voordelen. Maar ook een aantal nadelen. Tender- en projectkosten zijn vaak te hoog, mee-contracteren van beheer en onderhoud lokt juridische procedures uit en het financieringsverhaal berust op drijfzand.

De overheid besteedt voor nieuw- of verbouw van infrastructuur en gebouwen steeds vaker werk uit met geïntegreerde contracten. In het ons omringende buitenland is een soortgelijke trend waarneembaar. Bij dbfmo-contracten besteedt de opdrachtgevende overheid ontwerp, bouw, financiering, onderhoud en faciliterende diensten in één keer aan. Zij sluit vervolgens met het winnende consortium een contract af met een looptijd van 20 of 30 jaar. In die periode betaalt de overheid een jaarlijkse (in principe vaste) beschikbaarheidsvergoeding.

Als voordeel geldt dat marktpartijen al vanaf het ontwerp rekening houden met de gebruiksfase. De overheid betaalt voor het gebruik van gebouw, weg of rails en toetst of de contractpartner de presentaties daadwerkelijk levert. Voordeel is ook dat bedrijven niet meer op basis van een voorgebakken ontwerp (verlieslatend) inschrijven voor een bodemprijs, waarna zij met meerwerkopdrachten alsnog een winstgevend projectresultaat realiseren.

Tegenover de voordelen staan nadelen. Die nadelen komen steeds duidelijker in beeld. Ik benoem er vier.

Projecten hebben vaak een omvang die de 250 miljoen euro aanzienlijk te boven gaat. Welke consortia kunnen daar nog op inschrijven? De crisis heeft de bouwbranche een forse knauw gegeven; de financiële polstok reikt minder ver.

De offertekosten die meedingen naar een geïntegreerd contract belopen van een paar miljoen tot wel 15 mln. (per consortium). Daar staat een vergoeding van circa 25 procent tegenover. De offertekosten belopen ruwweg 1,5 à 2 procent van de aanneemsom. Dat lijkt redelijk, maar voor de meedingende bedrijven die niet winnen telt het absolute bedrag als kostenpost. Een reden om niet mee te doen of tijdens het uitgebreide aanbestedingsproces af te haken.

De onderhouds- en facilitaire component roept vraagtekens op, zeker bij gebouwen. De risico's en kwetsbaarheden zitten niet zozeer in het bouwkundig deel, maar bij de installaties, de techniek en de 'menselijke factor'; dat heeft maar ten dele een relatie met het ontwerp en de inrichting van het gebouw. Daarnaast hebben we in de afgelopen jaren gezien hoe het denken over gebruik van bij voorbeeld kantoorgebouwen verandert ('het nieuwe werken'). Deze dynamiek leidt steeds weer tot contract-aanpassingen.

De directeur van de Instituut voor Bouwrecht, Monica Chao, verwacht veel (juridische) narigheid (Cobouw5-4-2014): "Hoe kun je nou, met een vooraf bepaalde prijs, voor twintig jaar een contract afsluiten als de wereld er compleet anders uit kan zien?" Voor infrastructuur lijkt het mee-contracteren van onderhoud en beheer minder problematisch; daar zijn de veranderingen beter te overzien.

Bij het aspect private financiering komt steeds weer eenzelfde discussie terug: de overheid kan zelf het goedkoopste financieren; waarom dan toch anders doen? Het antwoord is tweeledig. Het boekhoudkundig systeem van de overheid kan een jaarlijkse exploitatiebijdrage makkelijker absorberen dan een investering. Het tweede argument veronderstelt dat de private geldverstrekker bovenop het project zit zodat daardoor het efficiënter verloopt en de extra financieringskosten ruimschoots worden gecompenseerd. Deze stelling is nimmer afdoende bewezen. Onlangs publiceerde het Duitse Bundesrechnungshof een onderzoek dat weerspreekt dat private financiering bij infrastructuurprojecten uiteindelijk goedkoper uitpakt.

Geïntegreerde contracten en publiek-private samenwerking hebben onmiskenbaar maatschappelijke voordelen. Zo zet bijvoorbeeld de verbinding van ontwerp, engineering en realisatie marktpartijen aan om het project te optimaliseren. Dat is prima. Maar bij de uitbundige praktijk lijken de nadelen soms te gaan overheersen : contracten met een mega-omvang, extreem hoge offertekosten, decennialang mee-gecontracteerd onderhoud en een op drijfzand berustende ideologie van de private financiering. Behalve gespecialiseerde adviseurs wordt niemand hier beter van. Zonder het kind met het badwater te willen weggooien en terug te gaan naar de oude praktijk, lijkt mij kritische bezinning op zijn plaats.