

Budgetten, taken en verantwoordelijkheden in het onderwijs veranderen. Schoolbesturen krijgen er een rol bij, namelijk die van opdrachtgever. Dat mag niet worden onderschat, want goed opdrachtgeverschap is niet vanzelfsprekend. Het wettelijk kader, dat de verschillende procedures en de geldende termijnen voor aanbestedingen beschrijft, is geen garantie voor succes. Opdrachtgevers moeten weten wat ze willen, vragen stellen die passen bij hun organisatie en opdrachten uitzetten die aansluiten bij het marktaanbod.

Opdrachtgeverschap is vakmanschap

In dit artikel geven we drie praktijkvoorbeelden van mislukte aanbestedingen, vooral om van te leren.

1. Weet wat je kunt

Een gemeente en een schoolbestuur willen bij de nieuwbouw van een basisschool sturen op exploitatiekosten. Het doel is een lage investering en beperking van de toekomstige kosten voor onderhoud, energieverbruik en schoonmaak. Omdat de gemeente en het schoolbestuur samen meer nieuwbouwprojecten hebben gerealiseerd, zijn de gewenste functionaliteit en het afwerkingsniveau van het gebouw al vastgelegd in het programma van eisen.

De gemeente is als bouwheer verantwoordelijk en kiest voor een Design & Build-procedure op basis van een Voorlopig Ontwerp. De kennis en kunde van de aannemer moeten leiden tot efficiënte ontwerpkeuzes en daarmee lagere kosten in zowel investering als exploitatie.

De inbreng van het schoolbestuur blijft beperkt tot het programma van eisen in een Voorlopig Ontwerp.

Zodra de procedure voor een Design & Build-selectie is gestart, komt er verzet van de architect. Die wil zich niet beperken tot een Voorlopig Ontwerp. Ook het schoolbestuur protesteert, omdat haar invloed te gering is.

Waar ging het mis?

Deze opgave mislukte, doordat de architect is gecontracteerd voor de uitwerking van een Voorlopig Ontwerp. Hij is van mening dat zo'n aanbesteding niet leidt tot een goed schoolgebouw en wil een aanvullende opdracht om het Voorlopig Ontwerp uit te werken tot een bestek met tekeningen. Ook het schoolbestuur is ontevreden. Zij wil overstappen op een traditioneel proces op basis van een bestek, om gedurende het gehele proces te kunnen meedenken en beoordelen.

Zowel de architect als het schoolbestuur benaderen het traject als een traditioneel proces. De gemeente, voor wie het de eerste keer is dat ze een geïntegreerd aanbestedingsproces doorloopt, kan niet omgaan met de weerstand tegen de gekozen aanbestedingsvorm en het ingezette traject.

Wat kan er anders?

Een opdrachtgever moet nadenken over de consequenties van een aanbestedingsvorm voor het te doorlopen proces. Bij een geïntegreerd contract heeft hij een andere rol dan bij een traditioneel contract. Ook de mate van invloed op het ontwerp is anders.

In dit specifieke geval lagen de uitwerking en realisatie bij één partij om efficiëntievoordelen te realiseren. Alle betrokkenen moeten daarvan vooraf zijn doordrongen. Waarom deze procedure? Wat zijn hun taken, rollen en verantwoordelijkheden? Alleen als dat duidelijk is kan het proces met succes doorlopen worden.

2. Weet wat je wilt

Een schoolbestuur besteedt het schilderwerk van haar schoolgebouwen uit voor een periode van vier jaar. Er wordt een overeenkomst gesloten met een schildersbedrijf op basis van een prestatiebestek. De school beoogt hiermee al haar gebouwen op een vooraf vastgesteld niveau te onderhouden tegen een vooraf afgesproken prijs. Kennis en kunde liggen bij de opdrachtnemer, het schildersbedrijf. In het contract is een jaarlijkse herijking opgenomen, waarin het schildersbedrijf samen met de school de wijzigingen ten opzichte van de meerjarenonderhoudsplanung doorneemt.

Tijdens de herijkingsronde stelt de school, dat bepaalde werkzaamheden dit jaar uitgevoerd moeten worden, in het kader van tweejaarlijkse bijwerk-activiteiten. De school is ontevreden met de planning en uitvoering van het schildersbedrijf, omdat de werkzaamheden niet evenwichtig over de maanden worden verdeeld.

Waar ging het mis?

Het contract is gebaseerd op resultaten. Die zijn vastgelegd in een bestek. Het schildersbedrijf is verplicht deze resultaten te halen. De planning en de wijze waarop er wordt gewerkt is de verantwoordelijkheid van het schildersbedrijf. Zodra de schilders hun activiteiten gaan aanpassen aan aanvullende eisen van de school ontstaat een diffuse situatie. Wie is verantwoordelijk voor het eindresultaat? En wie draait op voor de (extra) kosten?

Wat kan er anders?

De school mag wel vragen stellen over de wijze waarop het schildersbedrijf aan haar verplichtingen wil voldoen, maar kan geen aanvullende eisen stellen. Want de school heeft gekozen voor een aanbesteding op basis van een prestatiecontract (resultaat) en daarmee de sturing op activiteiten (inspanning) uit handen gegeven. Door de gemaakte afspraken niet op het resultaat te beoordelen maar op de inspanning ontstaat een ongewenste situatie.

Voordat hij een vraag in de markt zet, moet een opdrachtgever duidelijk voor ogen hebben wat hij wil bereiken, hoe hij de opdrachtnemer wil aansturen, en hoe hij het resultaat wil beoordelen.

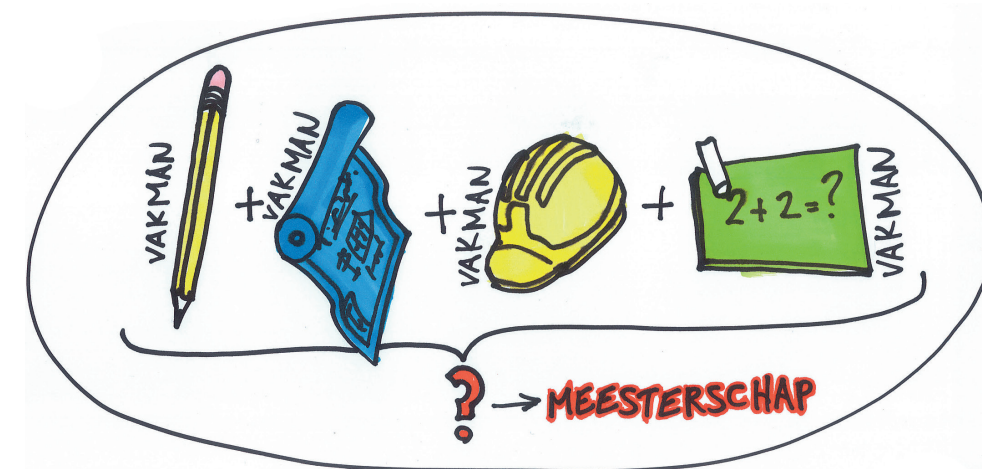
3. Weet wat je vraagt

Een onderwijsinstelling wil de incubators (bedrijfsruimten) voor startende bedrijven van afgestudeerden uitbreiden. De aanvraagtermijn voor de bijbehorende subsidie voor deze uitbreiding is beperkt, dus tijd is een belangrijk aspect in de aanbesteding. De onderwijsinstelling wil samen met de bouw ook de exploitatie uitbesteden, omdat dat niet haar core business is. De uitbreiding én de exploitatie worden integraal in de markt gezet via een Design-Build-Finance-Maintain-Operate-contract (DBFMO). Als extra waarborg wordt een maximale huurprijs vastgesteld. Bij de aanbesteding blijkt dat geen enkele partij aan de gestelde eisen kan en wil voldoen. Daarmee is de aanbesteding mislukt.

Waar ging het mis?

De gekozen aanbestedingsvorm is logisch. Deze voldoet aan alle eisen die de opdrachtgever heeft gesteld. De opdrachtgever had bovendien gehoord dat er voldoende partijen zijn, die op basis van een geïntegreerd contract een gebouw willen realiseren en exploiteren.

De maximale huurprijs is het probleem, want die beperkt het rendement van de exploitant. Als de onderwijsinstelling geen eisen had gesteld aan de huurprijs, waren er wel partijen geweest die ingeschreven hadden. De



huur was dan door de exploitant vastgesteld op een realistische marktwaarde.

Wat kan er anders?

Bij een complexe opgave als deze moet de opdrachtgever zich bewust zijn van zijn vraag. Hier vraagt hij een exploitant voor eigen risico een gebouw uit te breiden en te exploiteren. Die doet dat alleen bij gegarandeerd rendement, op basis van marktonderzoek en ervaringen. Het vaststellen van een maximale huurprijs was overbodig. Immers, als de huurprijs te hoog is zal de beoogde doelgroep dit niet willen betalen. Dan is er sprake van leegstand en dat is niet in het belang van de exploitant.

Het is belangrijk dat je als opdrachtgever weet wat je vraagt. Een gedegen marktanalyse, eventueel aangevuld met een 'op concurrentie gerichte dialoog' of marktconsultatie levert belangrijke informatie op. Bedenk ook wat je in de markt zet: door de exploitatie uit te besteden verlies je alle controle over de voorwaarden waarop dit gebeurt.

Lessons Learned

Opdrachtgeverschap vereist vakmanschap. Er is meer nodig dan verantwoordelijk zijn en een budget hebben om van een schoolbestuur of gemeente een (goede) opdrachtgever te maken. Opdrachtgeverschap begint bij het bepalen van de doelstellingen, weten wat je wilt.

Veel opdrachtgevers starten bij de vraag die ze in de markt zetten. Zoals het ontwerp en de realisatie van een schoolgebouw, het onderhoud van schilderwerk van schoolgebouwen of de uitbreiding en de exploitatie van een gebouw voor incubators. Pas als laatste wordt daarbij een aanbestedingsvorm gekozen, vaak een willekeurige nieuwerwetse vorm, omdat daar in de media aandacht voor is.

Een professionele opdrachtgever werkt anders. Die stelt zichzelf drie vragen in willekeurige volgorde. Wat vraag ik? Wat kan ik? En wat wil ik? Alles is mogelijk, maar het antwoord op de ene vraag beïnvloedt de antwoorden op de andere vragen. Het in de markt zetten van een prestatiecontract (wat wil ik?) vraagt om het kunnen sturen op prestaties (wat kan ik?). Tegelijk moet er een partij zijn (wat vraag ik?) die deze prestaties kan leveren.

Als opdrachtgever hoef je niet alles te weten. Zolang je maar weet welke kennis ontbreekt en wat daarvan de consequenties zijn. Kortom, goed opdrachtgeverschap begint bij jezelf.

Dit artikel is op verzoek van Bouwstenen geschreven door Maartje van Dalen, adviseur Maatschappelijk Vastgoed, en Pity Jongens, managing partner bij Aestate.

Meer weten en doen

Eén van de sessies tijdens de Najaarsbijeenkomst op 4 december 2014 gaat over Professioneel Opdrachtgeverschap. Wilt u meer met het onderwerp, meld u dan aan voor de Bouwstenen-werkgroep Vastgoedprofessionals (gemeenten) of de nieuw te starten groep Vastgoedvaklui: www.bouwstenen.nl.