

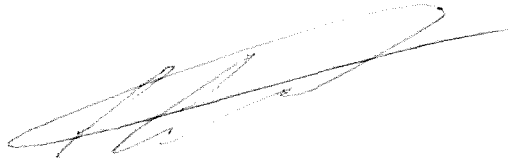
Verschillenanalyse

**Aanbesteding project
Westelijke Ontsluiting
Amersfoort**

VERANTWOORDING

Titel	Verschillenanalyse aanbesteding Westelijke Ontsluiting
Opdrachtgever	ProRail
Auteur(s)	Lucien Liebregts
Tweede lezer	Teus van Rinssum

Aantal pagina's	31
Datum	8 februari 2021
Versie	2.0
Status	definitief
Handtekening	



COLOFON

Nimas BV
Adrianus Loefflaan 14
5081 SH HILVARENBEEK
Tel: 013-5903255
Email: info@nimas.eu
Website: www.nimas.eu

INHOUDSOPGAVE

1.	INLEIDING	5
1.1	Leeswijzer	5
1.2	Begrippenlijst	5
2.	MANAGEMENTSAMENVATTING	7
2.1	Ramingsystematiek	7
2.2	Eenheidsprijzen (directe kosten)	8
2.3	Opslagpercentages (indirecte kosten)	8
2.3.1	Huidige opslagpercentages indirecte kosten	8
2.3.2	Advies aanpassen opslagpercentages	8
2.1	Marktontwikkeling	9
2.1.1	Marktsituatie tot 2019	9
2.1.2	Marktsituatie 2019	9
2.1.3	Marktsituatie 2020	9
2.1.4	Verwachte prijsontwikkelingen gedurende voortgang aanbesteding	10
2.2	ADVIES PLAFONDBEDRAG	10
3.	PROBLEEMSTELLING EN KLANTVRAAG	12
3.1	Aanleiding	12
3.1.1	Projectbeschrijving	12
3.1.2	Kostenraming integraal ontwerp (IO)	12
3.1.3	Kostenraming integraal ontwerp en uitvoeringscontract (IO&C)	12
3.1.4	Probleem plafondbedrag bij aanbesteding	12
3.1.5	Verschillenanalyse plafondbedrag versus ramingen gegadigden	13
3.2	Probleemstelling	13
3.3	Aanpak	13
3.4	Scope, overleggen en gebruikte documenten	14
4.	VERSCHILLENANALYSE	15
4.1	Algemene beschouwing contractraming versus initiële ramingen gegadigden	15
4.1.1	Directe kosten: diepgang plafondprijs versus diepgang initiële ramingen	15
4.1.2	Het asfaltcollectorensysteem (ACS)	15
4.1.3	Indirecte kosten	16
4.2	Analyse in cijfers	16
4.3	Contractkeuze en marktsituatie	18
4.3.1	Contractkeuze	18
4.3.2	Marktsituatie tot 2019	18

4.3.3	Marktsituatie 2019	18
4.3.4	Marktsituatie 2020	18
4.3.5	Verwachte prijsontwikkelingen gedurende voortgang aanbesteding.....	19
5.	TOETS CONTRACTRAMING 2019	20
5.1	Ramingssystematiek	20
5.2	Eenheidsprijzen (directe kosten)	20
5.3	Opslagpercentages (indirecte kosten).....	21
5.3.1	Huidige opslagpercentages indirecte kosten.....	21
5.3.2	Advies aanpassen opslagpercentages	22
5.4	Hoeveelheden.....	22
5.5	Bevindingen overleggen	23
6.	ADVIES PLAFONDBEDRAG	24
7.	CONCLUSIE.....	26
7.1	Algemene beschouwing.....	26
7.2	Contractkeuze en marktsituatie	27
7.2.1	Contractkeuze.....	27
7.2.2	Marktsituatie tot 2019.....	27
7.2.3	Marktsituatie 2019	27
7.2.4	Marktsituatie 2020	28
7.2.5	Verwachte prijsontwikkelingen gedurende voortgang aanbesteding.....	28
7.3	Verschillenanalyse contractraming versus initiële ramingen gegadigden	29
7.4	Advies plafondbedrag.....	30

1. INLEIDING

Voor u ligt de verschillenanalyse 'Aanbesteding project Westelijke Ontsluiting Amersfoort', opgesteld in opdracht van ProRail. Deze analyse is gemaakt naar aanleiding van de geconstateerde verschillen tussen de initiële ramingen van de gegadigden (aannemers) die meedoen in het aanbestedingsproces van de Westelijke Ontsluiting en het door ProRail maximaal gestelde inschrijvingsbedrag, het zogenaamde plafondbedrag.

Gemeente Amersfoort is de aanbestedende dienst, ProRail is penvoerder namens de gemeente Amersfoort voor de aanbesteding. Vanuit die rol heeft ProRail de taak om de aanbestedingsprocedure goed te laten verlopen, en daarom is zij ook overgegaan tot het laten opstellen van een verschillenanalyse.

1.1 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 is een managementsamenvatting gegeven van de gehele verschillenanalyse inclusief de adviezen en conclusies. Hoofdstuk 3 schetst de probleemstelling en de klantvraag, hoofdstuk 4 bevat de analyse van de verschillen tussen het plafondbedrag en ramingen van de aannemers, inclusief de verklaring van die verschillen. In hoofdstuk 5 is de contractraming beschouwd, die een belangrijke component is geweest bij de totstandkoming van het plafondbedrag. In hoofdstuk 6 is een advies gegeven over het nieuwe plafondbedrag, op basis van de verschillenanalyse en de beschouwing van de contractraming. Het rapport sluit af met hoofdstuk 7, waarin de belangrijkste conclusies zijn opgenomen.

1.2 Begrippenlijst

Omdat er veel technische termen en begrippen worden gebruikt, is van een aantal namen of begrippen en toelichting en/of uitleg gegeven, zodat deze beter begrepen kunnen worden.

Westelijke Ontsluiting (WO of WOA): dit betreft het tracé van de Westelijke Ontsluiting (WO) tussen de Amsterdamseweg en de Stichtse Rotonde, met de aansluiting op de Barchman Wuytierslaan ter plaatse van de Daam Fockemalaan. Dus niet de gehele scope van het project WO. Het deel 'Daam Fockemalaan 'noord' (gelegen tussen de Prins Frederiklaan en de Barchman Wuytierslaan) wordt immers apart voorbereid, aanbesteed en gerealiseerd.

Aanbesteding(sprocedure): een aanbesteding(sprocedure) is het proces om op basis van een uitvraag te komen tot een gunning (opdracht) van een werk, levering of dienst. In het geval van de Westelijke Ontsluiting is de aanbestedingsprocedure als volgt ingericht:

1. Een selectiefase: geïnteresseerde gegadigden kunnen zich selecteren op basis van selectiecriteria.
2. Een dialoofase: geselecteerde gegadigden kunnen aan de hand van een of meerdere dialoogrondes met de opdrachtgever tot een optimale kwalitatieve aanbidding komen. In het begin van deze fase wordt de initiële raming opgesteld.
3. Inschrijvingsfase: geselecteerde gegadigden komen tot een financiële (kwantitatieve) aanbidding (inschrijfprijs) en dienen deze samen met hun kwalitatieve aanbidding in.

Gegadigden: de aannemers die meedoen aan de aanbesteding.

Initiële (kosten)raming: de eerste raming die een gegadigde opstelt in het begin van de dialooffase, op basis van de ontvangen stukken (het aanbestedingsdossier) in de aanbestedingsprocedure. Deze raming is vrij globaal en ruim ingestoken en geeft een eerste grove indicatie van de uitvoeringskosten. In de loop van de aanbestedingsprocedure wordt deze raming steeds meer bijgesteld tot de definitieve financiële aanbieding of inschrijfprijs.

Plafondbedrag/prijs: een door de opdrachtgever opgegeven maximale inschrijfprijs voor de gegadigden. Het voordeel is dat de Opdrachtgever vroegtijdig weet of gegadigden het werk kunnen uitvoeren binnen dit bedrag en zo niet verrast worden bij inschrijving. Het nadeel is dat gegadigden dit bedrag ter discussie kunnen stellen (voordat zij de uitvraag goed doorgronden), waardoor mogelijk het plafondbedrag door de Opdrachtgever verhoogd zal worden.

OG: Opdrachtgever (in dit geval ProRail).

ON: Opdrachtnemer (gegadigde/aannemer).

Contractraming: de raming die door de opdrachtgever is opgesteld op basis van het Integrale Ontwerp en het Contract. In eerdere stukken is deze contractraming ook wel de IO&C-raming genoemd. In deze rapportage gebruiken wij de term 'contractraming'.

Budgetraming: de raming van alle kosten van een project, die samen het beschikbare totaalbudget vormen.

Bedrijfseconomische raming: een raming die rekening houdt met gemiddelde tot iets meer dan gemiddelde eenheidsprijzen, degelijke opslagpercentages voor bijvoorbeeld de indirecte kosten, engineeringkosten en objectgerelateerde en objectoverstijgende risico's.

Aanbestedingsdossier: het dossier met alle contractstukken behorend bij de aanbesteding(sprocedure), dat na de selectiefase aan de gegadigden wordt verstrekt. Onderdeel van dit dossier zijn, naast alle onderzoeken en inventarisaties, het Referentieontwerp en het uitvoeringscontract.

Aannemersbegroting/–raming (of – marktraming): de uiteindelijke begroting van de aannemer aan het einde van de aanbestedingsprocedure, die de aannemer gebruikt om zijn definitieve inschrijfprijs te bepalen. Hierin zijn veelal reële maar zo scherp mogelijke eenheidsprijzen gehanteerd.

Directe kosten: de kosten van activiteiten/werkzaamheden zonder opslagen (zoals risico's, algemene kosten, bouwplaatskosten, winst enzovoorts).

Indirecte kosten: de kosten van de opslagen die over de directe kosten heen worden gezet, zoals risico's, algemene kosten, bouwplaatskosten, winst, enzovoorts.

Referentieontwerp (RO): een globaal ontwerp met daarin de belangrijkste hoofdafmetingen van het werk. De gegadigde gebruikt dit voor zijn initiële raming en als basis voor zijn eigen op te stellen ontwerp voor 1. de aanbestedingsfase voor zijn kwalitatieve aanbieding en 2. na opdracht om het **Definitieve Ontwerp (DO)** en het **Uitvoeringsontwerp (UO)** te maken.

Uitvoeringscontract: een verzameling van allerhande eisen, bepalingen, voorwaarden en procedures, waarop de gegadigde zijn aanbieding moet baseren en waarmee de gegadigde na gunning zijn ontwerp moet opstellen en uitvoeren.

(Civiel) kunstwerk: een constructief element in een weg- of spoortracé, zoals een brug, viaduct, tunnel, onderdoorgang, ecoduct.

2. MANAGEMENTSAMENVATTING

De Gemeente Amersfoort heeft samen met ProRail voor het uitvoeringscontract Westelijke Ontsluiting Amersfoort in 2019 door BKS te Schagen een contractraming laten opstellen op basis van het Integraal Ontwerp (IO) en het Uitvoeringscontract (C), ten behoeve van het bepalen van de financiële haalbaarheid van het project en het plafondbedrag voor de aanbesteding.

In de loop van de aanbesteding bleek dat de initiële kostenramingen van de gegadigden fors boven het gestelde plafondbedrag uitkwamen. De gemeente heeft daarom op advies van ProRail begin juli 2020 de aanbestedingsprocedure on hold gezet en ProRail heeft Nimas B.V. als onafhankelijk kostenadviesbureau opdracht gegeven tot het opstellen van een verschillenanalyse tussen de contractraming 2019 en de initiële kostenramingen van de gegadigden en een advies betreffende het aan te houden plafondbedrag. De resultaten van de analyse zijn hieronder samengevat.

2.1 Ramingsystematiek

Bij het opstellen van de contractraming 2019 is uitgegaan van een zogenaamde aannemersbegroting. Hierbij wordt geprobeerd de prijs van de potentieel laagste inschrijver zo goed mogelijk te benaderen. Er wordt uitgegaan van relatief gunstige werkomstandigheden, optimalisaties in het ontwerp en opbrengsten voor vrijkomende af te voeren materialen. De verwachte gunstige effecten als gevolg van de situaties die ontstaan zijn door PAS en PFAS (weinig werk in de markt) zijn niet verwerkt in de contractraming 2019, maar in plaats van dat deze effecten positief zouden uitvallen, blijkt dit in de praktijk anno 2020 juist negatief te zijn als gevolg van onderwerpen zoals PAS, PFAS en COVID-19.

In onderhavig geval was het uitgangspunt dat één aannemer voldoende zou zijn om het werk te maken en het doel was een scherpe, maar realistische contractraming / plafondbedrag.

Tegenover het type marktraming staat het type bedrijfseconomische kostenraming. Een bedrijfseconomische raming houdt rekening met gemiddelde tot iets meer dan gemiddelde eenheidsprijzen, degelijke opslagpercentages voor bijvoorbeeld de indirecte kosten, engineeringkosten en objectgerelateerde en objectoverstijgende risico's.

Gezien de fase waarin het project zich bevindt (referentieontwerp met vele onzekerheden, kansen en risico's) en de contractvorm (UAV-GC met plafondbedrag) is uitgaan van een marktraming wat Nimas betreft in deze fase van het project te optimistisch. Het is aan te bevelen bij aanbesteding van een UAV-GC werk standaard uit te gaan van een bedrijfseconomische kostenraming met bijbehorend plafondbedrag, omdat het project nog helemaal uitgewerkt moet worden. Hiermee wordt de kans op een succesvolle aanbesteding vergroot: het plafondbedrag ligt hoger en meerdere gegadigden zien kansen, waardoor een situatie ontstaat waarbij concurrentie mogelijk is. Gegadigden zien dan voldoende mogelijkheden om in de aanbestedingsprocedure door te gaan, hun kwalitatieve aanbieding (ontwerp) te optimaliseren en daarmee ook hun kwantitatieve aanbieding (inschrijfprijs). Het gevolg kan zijn dat de uiteindelijke inschrijfprijs van de beste aanbieder alsnog lager uitkomt dan het gestelde plafondbedrag.

2.2 Eenheidsprijzen (directe kosten)

Zoals eerder geconstateerd liggen de in de contractraming 2019 gehanteerde eenheidsprijzen van de directe kosten op het niveau van de aannemersbegroting, oftewel aan de lage kant voor een UAV-GC contract. Nimas adviseert dan ook het totaalbedrag aan directe kosten in de raming met █% te verhogen om een bedrijfseconomische prijs te krijgen.

2.3 Opslagpercentages (indirecte kosten)

2.3.1 Huidige opslagpercentages indirecte kosten

In de contractraming 2019 zijn de volgende opslagpercentages gehanteerd:

- Nader te detailleren	█%
- Eenmalige kosten	█%
- Uitvoeringskosten gww	█%
- Uitvoeringskosten ABK-kosten Civiel	█%
- Algemene kosten	█%
- Winst & Risico	█%
- Engineeringskosten aannemer	█%

Dit is in totaal een percentage van █%.

In de budgetraming van de opdrachtgever is over de prijzen van de kosten over de periode 2019-2024 een indexering opgenomen van gemiddeld █% per jaar. Dat is, met de huidige inzichten, voor de jaren vanaf 2020 een goed percentage. Voor het jaar 2019 moet het percentage naar █% bijgesteld worden, conform de CBS indexgegevens van 2020. In 2019 was de indexatie nog niet bekend en is █% aangehouden, op basis van de toen bekende BDB-index. Dit blijkt achteraf te laag voor 2019.

Tevens is het aan te bevelen om de totale indexatie tot en met 2021 in de contractraming op te nemen, waarmee het plafondbedrag hoger uitkomt, richting het marktconforme bedrag. Het overige gedeelte van de indexering (2022-2024) kan in de budgetraming blijven (buiten de contractraming dus), gezien de intussen opgelopen vertraging van het project.

Dit betreft dus geen verhoging van het plafondbedrag met 'nieuw' budget, maar verhoging van het plafondbedrag door verschuiving van beschikbaar budget vanuit het totale projectbudget, waarin rekening is gehouden met deze inflatie.

2.3.2 Advies aanpassen opslagpercentages

Nimas adviseert de volgende percentages in de contractraming 2019 te actualiseren / aan te passen:

- Nader te detailleren met █% verhogen naar	█%
- Engineeringskosten aannemer met █% verhogen naar	█%
- Objectrisico's opdrachtnemer (ON) meenemen	█%

Hiermee wordt het totaal van indirecte kosten █%.

Nader te detailleren bouwkosten: over het algemeen liggen de gebruikte percentages in deze fase van het project rond de 20%. In onderhavig geval zijn er in de contractraming al behoorlijk wat details doorgerekend, maar nog niet alles is bekend. Het advies is dan ook het nader te detailleren te verhogen van █ naar █%.

Engineeringkosten aannemer: de kosten voor het maken van een definitief en uitvoeringsontwerp en uiteindelijk ook nog de as-built tekening met het opleverdossier, waar alle berekeningen, onderzoeken en certificaten compleet door de aannemer moeten worden verzorgd. De engineeringkosten liggen voor de aannemer vaak tussen 6 tot 14%. Gezien de tien stuks kunstwerken en diverse aansluitingen en raakvlakken is het advies om het huidige percentage van █% te verhogen naar █% voor dit type werk dan ook gerechtvaardigd.

Objectrisico's ON: kosten die in de toekomst mogelijk ontstaan binnen de projectscope, als gevolg van onvoorziene gebeurtenissen, zijn vaak onontkoombaar. Deze post is wel meegenomen in de budgetraming, maar niet in de contractraming en dus ook niet in het plafondbedrag. Geadviseerd wordt om een percentage van █% op te nemen. Dit is een redelijk standaard percentage bij een dergelijk werk, hiermee heeft de aannemer enige financiële ruimte om risico's te kunnen opvangen.

2.1 Marktontwikkeling

2.1.1 Marktsituatie tot 2019

Vooral in de periode 2010-2016 was er, vanwege de economische crisis na 2008, weinig werk en de concurrentie was hevig. Deze situatie duurde uiteindelijk tot circa 2019, waarbij een aantal aannemers failliet is gegaan of is gestopt. Vanaf 2017 gaan de CBS indexcijfers weer omhoog, de inschrijfbedragen op aanbestedingen blijven echter tot circa eind 2019 meestal onder de begroting van de opdrachtgever (10 à 20% onder niveau). Het is dus niet heel vreemd dat de contractraming 2019 aan de lage kant is en dat is gerekend met gunstige marktomstandigheden.

2.1.2 Marktsituatie 2019

Sinds 2019, het jaar waarin de contractraming is opgesteld, is sprake van een kenterende marktsituatie, van een krappe markt met weinig werk en veel concurrentie naar een ruimere markt met minder concurrentie en nieuwe onzekerheden als PAS en PFAS. Voor grote(re) projecten, vanaf circa 5 miljoen euro, beginnen in 2018/2019 de inschrijvingsbedragen van de aannemers te stijgen, waarbij met name de indirecte kosten sterk toenemen, naar soms wel 40 à 50%. Naast PAS en PFAS speelt mee dat er relatief weinig concurrerende bedrijven in Nederland zijn voor dergelijk grote projecten, zeker als men uitgaat van uitvoering door één partij.

Het gevolg van bovenstaande oorzaken is dat de inschrijfprijzen eind 2019 over het algemeen 20 à 30% hoger liggen dan vóór 2019.

2.1.3 Marktsituatie 2020

Naast de eerder genoemde factoren is het de laatste tijd ook duidelijk geworden dat aannemers met UAV-GC contracten voorzichtiger omgaan met de risico's die zich voor kunnen doen en de hogere indirecte kosten die deze contracten met zich meebrengen.

Bij de marktomstandigheden in 2020 en vanwege frustratie en verlieslatende contracten in het verleden zullen aannemers op voorhand de risico's niet meer zomaar op nul stellen, geen kortingen meer geven en de ontwerpkosten doorberekenen naar de opdrachtgever.

Eind 2020 is er sprake van een onzekere marktsituatie, onder andere door de eerder genoemde factoren, maar ook door COVID-19. Dit zien we terug in de aanbiedingen voor grotere infrastructurele werken. De inschrijfprijzen stijgen ten opzichte van 2019 met circa 5 à 10%. Het gaat dan met name om de indirecte kosten.

Het project WOA staat in deze situatie niet alleen. Ook bij andere projecten van gelijksoortig type en omvang komt het voor dat door veranderende marktomstandigheden van de afgelopen paar jaar eerder opgestelde ramingen niet meer voldoen.

2.1.4 Verwachte prijsontwikkelingen gedurende voortgang aanbesteding

Bij aanvang van de aanbesteding kennen en doorgronden de gegadigden het project nog niet of nauwelijks, daarom maken ze een eerste grove (bedrijfseconomische) initiële kostenraming. Het referentieontwerp is slechts globaal uitgewerkt en niet volledig. Dit is overigens ook niet de bedoeling, de opdrachtnemer krijgt bij dit soort contracten zoveel mogelijk vrijheid, teneinde een optimaal ontwerp op te kunnen leveren.

De eerder genoemde onzekerheden kunnen bij indiening van de 'definitieve' uitvoeringsofferte beter worden ingeschat door de aannemers en daarmee worden de inschrijfbedragen naar verwachting weer wat lager. Met name het beperken van ontwerpwijzigingen (vooral tijdens de uitvoering) en een eenvoudig te realiseren ontwerp dragen ertoe bij dat de uiteindelijke kosten verlaagd kunnen worden. Bij meer dan één gegadigde zal zeker ook de concurrentie helpen het totaalbedrag te verlagen (marktwerking).

Het komt overigens óók voor dat tijdens de uitvoering de risico's groter zijn dan van tevoren ingeschat. Op voorhand kan dus niet per definitie gesteld worden dat de uiteindelijke aanbidding lager zal uitvallen dan een initiële raming.

Naar verwachting (op basis van ervaring van Nimas) zullen de totale indirecte kosten in de aanbestedingsfase lager uit gaan vallen, bij de huidige marktsituatie rond de ██████% van de directe kosten in plaats van de huidige opgevoerde ██████%.

2.2 ADVIES PLAFONDBEDRAG

Om de gegadigden met de laagste initiële kostenramingen binnen boord te kunnen houden, wordt dringend aanbevolen om het plafondbedrag richting het bedrag van de laagste gegadigde op te hogen. Dit geeft dan een nieuw plafondbedrag van ██████ miljoen euro exclusief ACS of ██████ miljoen euro inclusief ACS. Deze bedragen komen overeen met de in paragraaf 2.3 geadviseerde ophoogpercentages, welke verwerkt zijn in de berekening in de tabel op de volgende pagina.

Voorstel verhoging plafondbedrag aanbesteding WOA	Contractraming 2019/ huidig plafondbedrag	Voorstel plafondbedrag 2021
Kunstwerken contractraming 2019	██████████	██████████
Weginfra excl. ACS contractraming 2019	██████████	██████████
Advies aannemersbegroting naar marktraming directe kosten ███%	██████████	██████████
Subtotaal directe kosten	██████████	██████████
Nader te detailleren	██████████	██████████
Advies opslag nader te detailleren ███%	██████████	██████████
Totaal directe kosten	██████████	██████████
Totaal indirecte kosten	██████████	██████████
Advies percentage engineeringkosten ON ███%	██████████	██████████
Advies toevoegen objectrisico's ON ███%	██████████	██████████
Nieuw % indirecte kosten over directe kosten op basis van advies ███%	██████████	██████████
Subtotaal contractraming / bedrijfseconomische kostenraming d.d. 2019	██████████	██████████
Toeslag n.a.v. Nvl	██████████	██████████
Totaal contractraming / bedrijfseconomische raming d.d. 2019 excl. ACS	██████████	██████████
Advies indexering over 2019 conform CBS ███%	██████████	██████████
Totaal contractraming / bedrijfseconomische raming d.d. 2020 excl. ACS	██████████	██████████
Advies indexering over 2020 en 2021 prognose ███% per jaar, voor 2 jaar ███%	██████████	██████████
Totaal contractraming / bedrijfseconomische kostenraming d.d. 2021 excl. ACS oftewel advies plafondbedrag excl. ACS	██████████	██████████
ACS	██████████	██████████
Verhoging raming ACS met bovengenoemde voorgestelde percentages	██████████	██████████
Totaal contractraming / bedrijfseconomische kostenraming d.d. 2021 incl. ACS oftewel advies plafondbedrag incl. ACS	██████████	██████████

Tabel 1 advies nieuw plafondbedrag in cijfers, met en zonder toepassing van ACS

Zoals eerder aangegeven zijn de aannemers in deze fase van de aanbesteding niet ver genoeg in het doorgronden van het project om een realistische, marktconforme aanbieder op te kunnen stellen. De initiële kostenramingen zijn waarschijnlijk aan de hoge kant en zullen mogelijk naar beneden toe bijgesteld kunnen worden op basis van voortschrijdend inzicht, verkregen door nadere uitwerking van het ontwerp en het uitsluiten en/of verkleinen van de risico's van het project. Dit is overigens geen zekerheid, het kan altijd voorkomen dat zich omstandigheden voordoen die een prijsverhogend effect hebben, waarmee het totaalbedrag nog uit kan gaan komen boven het nu voorgestelde plafondbedrag.

Het is niet waarschijnlijk dat één aannemer op alle onderdelen als laagste zal aanbieden. De verhoging van het plafondbedrag geeft naar alle waarschijnlijkheid de tweede en misschien ook overige gegadigden voldoende financiële ruimte om alsnog mee te willen/kunnen doen. Door kritisch naar het risico's en kansen van het project te kijken kan/kunnen deze mogelijk ook onder het voorgestelde nieuwe plafondbedrag aanbieden.

3. PROBLEEMSTELLING EN KLANTVRAAG

3.1 Aanleiding

3.1.1 Projectbeschrijving

Het project 'Westelijke Ontsluiting Amersfoort' (WOA) heeft als doel de doorstroming van het weg- en spoorverkeer, de bereikbaarheid, de leefbaarheid en de veiligheid aan de westzijde van Amersfoort te verbeteren. De nieuwe Westelijke Ontsluiting voor het wegverkeer vormt een directe doorgaande verbinding met een deels verdiepte ligging en een ongelijkvloerse kruising met de spoorlijn Amersfoort – Utrecht. Tevens zijn diverse kruisende wegen van de nieuwe WO ongelijkvloers. De ontsluitingen van druk bezochte bestemmingen als Dierenpark Amersfoort en sportfaciliteiten zijn met verkeerspleinen gerealiseerd, zodat de doorstroming van het doorgaande verkeer wordt geoptimaliseerd. De nieuwe wegverbinding is , met een hoge esthetische kwaliteit, ingepast in de groene omgeving.

Ten behoeve van de nieuwe wegverbinding zijn diverse civiele kunstwerken voorzien. Naast de spooronderdoorgang en fietsbrug over het spoor gaat het om een ecoduct parallel aan het spoor, twee viaducten voor wegverkeer en twee fietsonderdoorgangen. Tevens zijn diverse grondkerende wanden en geluidsschermen voorzien ter hoogte van de verdiepte ligging.

Voor de realisatie van de Westelijke Ontsluiting is ProRail namens de gemeente Amersfoort penvoerder voor de aanbesteding.

3.1.2 Kostenraming integraal ontwerp (IO)

In het najaar van 2018 is in opdracht van ProRail door het ingenieursbureau Arcadis op basis van het Integraal Ontwerp (IO) een raming opgesteld voor de uitvoering van de WO. De kostenraming viel hoger uit dan het beschikbare budget, zodat ProRail in overleg met de gemeente Amersfoort het ontwerp op een aantal punten moest bijstellen. Hiertoe zijn een aantal kostenbesparende beheersmaatregelen genomen.

De gemeenteraad van Amersfoort heeft over het beschikbare en vastgestelde projectbudget WO, waaronder voornoemde raming inclusief beheersmaatregelen, op eigen initiatief een onafhankelijke second opinion laten uitvoeren door de Brink Groep. Deze concludeerde dat het projectbudget voldoende was voor de realisatie van de WOA. Op basis hiervan is verder gegaan met het opstellen van het uitvoeringscontract.

3.1.3 Kostenraming integraal ontwerp en uitvoeringscontract (IO&C)

Gemeente Amersfoort heeft medio/najaar 2019 voor het IO en het uitvoeringscontract (C) van de WOA samen met ProRail een kostenraming 'IO&C' (verder genoemd: 'contractraming 2019') laten opstellen door BKS Schagen. Dit voor de actualisatie van de financiële haalbaarheid van de uitvoering van de WO en voor de bepaling van het plafondbedrag voor de aanbesteding. Het gehanteerde prijspeil bij de contractraming 2019 was juni 2019.

3.1.4 Probleem plafondbedrag bij aanbesteding

Bij de eerste dialoogronde van de aanbesteding, in het voorjaar van 2020, bleek dat de initiële kostenramingen van de gegadigden fors boven het gestelde plafondbedrag uitkwamen. Met de gegadigden is dan ook tijdens de tweede dialoogronde informatie uitgewisseld over de wederzijdse kostenramingen.

Er zijn in die periode opnieuw een aantal beheersmaatregelen getroffen om de inspanning van de aannemer te verlagen en daarnaast het plafondbedrag te verhogen met ■■■ miljoen euro. Dit mocht echter niet baten. De gemeente heeft vervolgens op advies van ProRail begin juli 2020 de aanbestedingsprocedure 'on hold' gezet. Enerzijds om te kunnen onderzoeken wat de oorzaak is van de het grote verschil tussen de ramingen van de gegadigden en het plafondbedrag, anderzijds om de tijd te hebben op zoek te gaan naar aanvullend (extern) budget.

3.1.5 Verschillenanalyse plafondbedrag versus ramingen gegadigden

Parallel hieraan heeft ProRail, in samenspraak met de gemeente, besloten om Nimas als niet eerder betrokken en onafhankelijk kostenadviesbureau een verschillenanalyse te laten opstellen. Deze bestaat uit een analyse en een verklaring van de verschillen tussen het plafondbedrag en de initiële ramingen van de gegadigden, waarvoor naast onderzoek naar de invloed van de marktwerking ook een toets van de contractraming 2019 (basis voor het plafondbedrag) op hoofdlijnen plaatsvindt. Daarnaast wordt een advies over het nieuwe plafondbedrag gegeven.

Nimas heeft, als onafhankelijk kostenmanagementbureau, een eigen moederbegroting en kostendatabase. Hiermee kunnen alle voorkomende vormen van kostenramingen en/of -begrotingen opgesteld worden. De eenheidsprijzen worden, indien nodig, per werksituatie aangepast. De gebruikte eenheidsprijzen zijn marktconform (dus inclusief marktwerking) en worden actueel gehouden. Daarnaast beoordeelt Nimas veel inschrijvingen en detailbegrotingen van inschrijvers / aannemers in opdracht van diverse overheden, zoals provincies en gemeentes, waardoor het een goed gevoel bij en inzicht in de huidige markt heeft en ook enig inzicht in de toekomst.

3.2 Probleemstelling

Voor de analyse zijn als gevolg van de klantvraag door ons de volgende vragen opgesteld:

1. Wat zijn de verschillen tussen de contractraming 2019 (basis plafondbedrag) en de initiële kostenramingen van de gegadigden;
2. Welke ramingsmethodiek is voor de IO&C-raming gehanteerd en is dit op correcte wijze toegepast;
3. Op welke manier zijn de verschillen te verklaren vanuit marktwerking;
4. Wat is het advies omtrent het nieuwe plafondbedrag.

3.3 Aanpak

Bij de analyse is de volgende aanpak toegepast:

1. Het bespreken van enkele uitgangspunten en onduidelijkheden met projectteam WO (ProRail en gemeente) naar aanleiding van de eerste bevindingen, op 4 november 2020.
2. Verkenning van de situatie van de markt in 2018 (moment van IO-raming en second opinion in opdracht van de Raad), 2019 (moment van IO-raming) en 2020 (moment van aanbesteding en het opstellen van de initiële ramingen door gegadigden).
3. Beoordeling van de contractraming 2019 op de toegepaste eenheidsprijzen en opslagen. De grootste afwijkingen zijn beschreven in paragraaf 5.2.
4. Vergelijking van de initiële kostenramingen van de gegadigden met de contractraming 2019 (basis plafondbedrag). Er is een analyse en verklaring van de verschillen opgesteld.
5. Het bepalen van een nieuw plafondbedrag op basis van de analyse.

3.4 Scope, overleggen en gebruikte documenten

De volgende documenten zijn door ProRail en gemeente Amersfoort ter beschikking gesteld voor de uitvoering van de verschillenanalyse:

- 19021 - Raming WOA - 20190912-V1.1 d.d. 12-9-2019
- 19021 - Kostenrapportage WOA - 20191001 V1.1 d.d. 1-10-2019
- 19021 - Raming WOA detail - 20190912-V1.1 dd 3-9-2019
- Aanbestedingsdossier WOA inclusief nota van inlichtingen 1, 2 en 3
- Dossier 03_Hoeveelheden GWW
- 19021 Westelijke Ontsluiting Amersfoort - raming - 1 - uittrekstaten betonwerk
- Kostenramingen gegadigden/aannemers n.a.v. dialoogrondes
- WOA aanbesteding verslag V 1.0 def. HN opm. koen d.d. 29-06-2020
- 22-9-2020 toelichting scope project Westelijke Ontsluiting Amersfoort
- 4-11-2020 mondelinge toelichting op de raming van BKS n.a.v. de eerste bevindingen van Nimas
- Kostendatabase Nimas d.d. 01-10-2020

4. VERSCHILLENANALYSE

De initiële kostenramingen van de gegadigden die gedeeld zijn met de aanbesteder (ProRail), liggen ruim boven het plafondbedrag van [REDACTED] miljoen euro, tussen de [REDACTED]% en [REDACTED]% hoger. Dit was voor de gegadigden reden om met de aanbesteding te stoppen. Om nu de verschillen beter te duiden is op hoofdlijnen een vergelijking gemaakt tussen de contractraming en de initiële kostenramingen van de aannemers.

4.1 Algemene beschouwing contractraming versus initiële ramingen gegadigden

De kostenramingen van de gegadigden liggen fors boven de plafondprijs van het project. Daarom is eerst nagegaan of de aannemers het juiste ontwerp (referentieontwerp, RO) hebben geraamd. Uit de gesprekken met de aannemers in de eerste dialoogronde, waarin de aannemers hun ramingen gedeeld hebben met ProRail en de gemeente Amersfoort, bleek dit het geval te zijn. Wat dat betreft zijn er dus geen significante onjuistheden ontstaan.

4.1.1 Directe kosten: diepgang plafondprijs versus diepgang initiële ramingen

De plafondprijs is gebaseerd op optimalisaties (de eerder genoemde beheersmaatregelen, zie paragraaf 3.1) en eenheidsprijzen uit de contractraming 2019 op het niveau van een aannemersbegroting (zie paragraaf 5.1 waar dit wordt toegelicht).

De gegadigden zijn in deze beginfase van de aanbesteding nog lang niet zo ver in hun proces. Hun initiële ramingen zijn op dit moment meer bedrijfseconomisch (zie paragraaf 5.1 waar dit wordt toegelicht), met de nodige onzekerheidsmarges. Daarnaast doorgronden de gegadigden het ontwerp nog niet volledig en hebben daardoor de hoeveelheden niet gedetailleerd in hun ramingen opgenomen. Dit wordt duidelijk zichtbaar door de onderlinge verschillen tussen de ramingen van de gegadigden. Er is dus een behoorlijk verschil in de diepgang van de totstandkoming van beide bedragen.

Beide bedragen (het plafondbedrag versus de bedragen van de initiële ramingen) zijn daardoor niet 1-op-1 met elkaar te vergelijken.

De verschillen op het niveau van de directe kosten (de uit te voeren activiteiten/ werkzaamheden zonder de diverse opslagen (indirecte kosten)) kunnen al snel oplopen tot zo'n 10 à 30% en worden hiermee grotendeels verklaard.

4.1.2 Het asfaltcollectorensysteem (ACS)

Een ander verschil ontstaat door de wens om de aanleg van een Asfaltcollectorensysteem (ACS) toe te voegen aan het project WO. Hiervoor is, vanuit een extern gemeentelijk budget, een vast bedrag toegevoegd aan het plafondbedrag. [REDACTED]

In onderhavige analyse wordt daarom rekening gehouden met het plafondbedrag met en zónder het vaste bedrag van het asfaltcollectorensysteem. Uiteindelijk zijn deze werkzaamheden aan het ACS en daarmee ook het bedrag geen onderdeel van het project WO.

4.1.3 Indirecte kosten

Ook bij de indirecte kosten (dit zijn alle opslagen over de directe kosten, zoals de bouwplaats-, engineering-, algemene, projectmanagement- en uitvoeringskosten en winst en risico) van de aannemers zijn er flinke verschillen ten opzichte van de geraamde indirecte kosten in het plafondbedrag. Het totale opslagpercentage bij het plafondbedrag is ca. ■%, waar de gegadigden tussen de ■ en ■% opvoeren.

In het algemeen geldt dat bij eerste globale ramingen (de initiële ramingen) aannemers de indirecte kosten ruimer hanteren dan ze uiteindelijk doen in de aannemersbegrotingen/ inschrijfprijzen. Op basis van ervaringscijfers is dit in de meeste gevallen circa 10 à 20% hoger en soms nog hoger (meer dan 20%), oftewel bedrijfseconomisch gunstig. Een methode van ramen die Nimas zelf ook hanteert, teneinde eventuele financiële tegenvallers in de toekomst te kunnen ondervangen zonder de opdrachtgever (al in een vroeg stadium) te moeten verzoeken om aanvullend budget.

Ook bij de indirecte kosten geldt als mogelijke oorzaak dat de aannemers in de aanbestedingsfase nog niet (goed) gekeken hebben naar optimalisaties. Nadere uitwerking en optimalisatie van het plan en 'slimme' uitvoeringsmethoden kunnen veel opleveren. Stel dat er relatief weinig grondverzet benodigd is, een deel van de vooronderstelde risico's niet optreedt, de faseringskosten laag zijn omdat het project met relatief korte doorlooptijd uitgevoerd kan worden enzovoorts, dan zou dat zomaar 10 à 20% voordeel kunnen opleveren.

Daarnaast ligt het eraan hoe graag de aannemer dit project wil uitvoeren, oftewel hoeveel risico hij bereid is om te nemen. Uit ervaring met soortgelijke projecten is het Nimas bekend dat in de periode 2010-2018 bij aanbesteding de aannemer voor de indirecte kosten soms slechts 20 à 30% van de directe kosten rekende, omdat hij het werk echt nodig had voor de continuïteit van zijn bedrijf. Voor een gezonde bedrijfsvoering is 50 à 60% gebruikelijk.

4.2 Analyse in cijfers

De contractraming 2019 van de OG en de drie laagste initiële ramingen van de gegadigden (ON) zijn met elkaar vergeleken op de volgende onderdelen. NB de hoogste raming ON wordt beschouwd als irreëel hoog en is daarom in deze vergelijking buiten beschouwing gelaten:

- Directe kosten kunstwerken.
- Directe kosten weginfra.
- Directe kosten ACS.
- Directe kosten totaal (kunstwerken en infra).
- Indirecte kosten van de gehele raming.

In onderstaande tabel 2 is deze 'vergelijking op onderdeel' naast elkaar opgenomen, waarbij links van elke kolom 'ON' de procentuele afwijking staat ten opzichte van de contractraming 2019 van OG.

Project aanleg WOA	OG		ON 1		ON 2		ON 3
Kunstwerken	█	█	█	█	█	█	█
Weginfra excl. ACS	█	█	█	█	█	█	█
Nader te detailleren	█	█	█	█	█	█	█
Totaal directe kosten	█	█	█	█	█	█	█
Totaal indirecte kosten	█	█	█	█	█	█	█
% indirecte kosten over directe kosten	█	█	█	█	█	█	█
Subtotaal kostenraming	█	█	█	█	█	█	█
Toeslag n.a.v. Nvl	█	█	█	█	█	█	█
Totaal kostenraming / aanbidding excl. ACS	█	█	█	█	█	█	█
ACS	█	█	█	█	█	█	█
Totaal kostenraming / aanbidding incl. ACS	█	█	█	█	█	█	█

Tabel 2 overzicht opbouw kostenramingen WOA OG versus ON - 'vergelijking op onderdeel'

Directe kosten van de kunstwerken

De directe kosten van de kunstwerken zijn door de gegadigden geraamd op bedragen tussen circa █ en █ miljoen euro. Dit is een bandbreedte van circa █% tot █% hoger dan de ruim █ miljoen euro waarmee in het plafondbedrag is gerekend. Normaliter zien we hier een verschil terug van 10% tot 30%.

Directe kosten weginfra exclusief ACS

De directe kosten van de weginfra exclusief de kosten voor het ACS zijn door de gegadigde aannemers geraamd op bedragen tussen circa █ en █ miljoen euro, oftewel een bandbreedte van circa █% à █% hoger dan de ruim █ miljoen euro waarmee in het plafondbedrag is gerekend.

Totale directe kosten (kunstwerken en infra)

De totale directe kosten van de kunstwerken en weginfra zijn door de gegadigde aannemers geraamd op bedragen tussen circa █ en █ miljoen euro. Dit is een bandbreedte van circa █% à █% hoger dan de █ miljoen euro waarmee in het plafondbedrag (exclusief ACS) is gerekend.

Indirecte kosten exclusief ACS

De totale indirecte kosten exclusief ACS zijn door de gegadigde aannemers geraamd tussen █ en █ miljoen euro, oftewel een bandbreedte van █% à █% opslag over de directe kosten (in de contractraming is gerekend met circa █%) en daarmee circa █% à █% hoger dan de ruim █ miljoen euro waarmee in het plafondbedrag is gerekend. Normaliter zien we hier opslagen van 50% tot 60% met soms uitschieters boven de 60%.

Totale kosten ACS

De totale kosten van het ACS zijn door de gegadigde aannemers geraamd op bedragen tussen ruim █ en █ miljoen euro, oftewel een bandbreedte van circa █ tot █% ten opzichte van de █ miljoen euro waarmee in het plafondbedrag is gerekend.

Conclusie directe en indirecte kosten

Kort samengevat kan worden gesteld dat:

1. de gemiddelde directe kosten van de gegadigden ruim hoger zijn dan die van OG (+█%);
2. de directe kosten van de laagste gegadigde circa █% hoger liggen dan de directe kosten van OG;
3. het grootste verschil tussen de contractraming 2019 OG en de initiële ramingen gegadigden (dus zonder optimalisaties en met ruime risicoreserveringen) in de indirecte kosten zit.

4.3 Contractkeuze en marktsituatie

4.3.1 Contractkeuze

Door het type contract (UAV-GC met plafondbedrag) is het voor de gegadigden van belang het plafondbedrag te kunnen staven met eigen berekeningen. Bij een uitkomst in de buurt van het plafondbedrag zal een gegadigde verder gaan ontwerpen en op zoek gaan naar mogelijke optimalisaties en risicobeheersmaatregelen om zodoende het werk te kunnen verwerven. Bij twijfel of het plafondbedrag toereikend is zal de gegadigde proberen dit omhoog te krijgen.

4.3.2 Marktsituatie tot 2019

Vooral in de periode 2010-2016 was er, vanwege de economische crisis na 2008, weinig werk en de concurrentie was hevig. Deze situatie duurde uiteindelijk tot circa 2019, waarbij een aantal aannemers failliet is gegaan of is gestopt. Vanaf 2017 gaan de CBS indexcijfers weer omhoog, de inschrijfbedragen op aanbestedingen blijven echter tot circa eind 2019 meestal onder de begroting van de opdrachtgever (10 à 20% onder niveau). Het is dus niet heel vreemd dat de contractraming 2019 aan de lage kant is en dat is gerekend met gunstige marktomstandigheden.

4.3.3 Marktsituatie 2019

Sinds 2019, het jaar waarin de contractraming is opgesteld, is sprake van een kenterende marktsituatie, van een krappe markt met weinig werk en veel concurrentie (gevolgen crisis 2010-2016) naar een ruimere markt met minder concurrentie en nieuwe onzekerheden als PAS en PFAS. Op de kleine tot middelgrote projecten (tot circa 5 miljoen euro) was en is over het algemeen nog sprake van een goede markt voor de opdrachtgever (voldoende concurrerende bedrijven). Voor grote(re) projecten beginnen in 2018/2019 de inschrijvingsbedragen van de aannemers te stijgen, waarbij met name de indirecte kosten sterk toenemen, naar soms wel 40 à 50%. De marktsituatie wordt daarmee relatief gunstiger voor de aannemers. Naast PAS en PFAS speelt mee dat er relatief weinig concurrerende bedrijven in Nederland zijn voor dergelijk grote projecten, zeker als men uitgaat van uitvoering door één partij.

Het gevolg van bovenstaande oorzaken is dat de inschrijfprijzen eind 2019 over het algemeen 20 à 30% hoger liggen dan vóór 2019.

4.3.4 Marktsituatie 2020

Naast de eerder genoemde factoren is het de laatste tijd ook duidelijk geworden dat aannemers met UAV-GC contracten voorzichtiger omgaan met de risico's die zich voor kunnen doen en de hogere indirecte kosten die deze contracten met zich meebrengen.

Bij de marktomstandigheden in 2020 en vanwege frustratie en verlieslatende contracten in het verleden zullen aannemers op voorhand de risico's niet meer zomaar op nul stellen, geen kortingen meer geven en de ontwerpkosten doorberekenen naar de opdrachtgever.

Eind 2020 is er sprake van een onzekere marktsituatie, onder andere door de eerder genoemde factoren, maar ook door COVID-19. Opdrachtgevers proberen zoveel mogelijk de planning van de civiele werken te continueren, teneinde vraaguitval tot een minimum te beperken. Adviesbureaus en aannemers kunnen dus wel doorwerken, maar hebben zowel voor- als nadeel van de beperkende factoren van COVID-19. Zo is er meer personeel ziek thuis, waardoor de kosten van de organisaties oplopen, maar het werk in uitvoering is iets minder makkelijker, omdat de rest van Nederland geacht wordt zoveel mogelijk thuis te werken. Al met al veel onzekerheden dus en met name prijsopdrijvende, welke we nu terugzien in de stijgende aanbiedingen voor grotere infrastructurele werken. De inschrijfprijzen stijgen ten opzichte van 2019 met circa 5 à 10%. Het gaat dan met name om de indirecte kosten.

Het project WOA staat in deze situatie niet alleen. Ook bij andere projecten van gelijksoortig type en omvang komt het voor dat door veranderende marktomstandigheden van de afgelopen paar jaar eerder opgestelde ramingen niet meer voldoen.

4.3.5 Verwachte prijsontwikkelingen gedurende voortgang aanbesteding

Bij aanvang van de aanbesteding kennen en doorgronden de gegadigden het project nog niet of nauwelijks, daarom maken ze een eerste grove (bedrijfseconomische) initiële raming (zie paragraaf 4.1 voor toelichting op de type ramingen). Het referentieontwerp is slechts globaal uitgewerkt en niet volledig, dat zie je terug in de eerste ramingen. Dit is overigens ook niet de bedoeling, de opdrachtnemer krijgt bij dit soort contracten zoveel mogelijk vrijheid, teneinde een optimaal ontwerp op te kunnen leveren.

De eerder genoemde onzekerheden kunnen bij indiening van de 'definitieve' uitvoeringsofferte beter worden ingeschat door de aannemers en daarmee worden de inschrijfbedragen naar verwachting weer wat lager. Met name het beperken van ontwerpwijzigingen (vooral tijdens de uitvoering) en een eenvoudig te realiseren ontwerp dragen ertoe bij dat de uiteindelijke kosten verlaagd kunnen worden. Bij meer dan één gegadigde zal zeker ook de concurrentie helpen het totaalbedrag te verlagen (marktwerking).

Het komt overigens óók voor dat tijdens de uitvoering de risico's groter zijn dan van tevoren ingeschat. Op voorhand kan dus niet per definitie gesteld worden dat de uiteindelijke aanbidding lager zal uitvallen dan een initiële raming.

Naar verwachting (op basis van ervaring van Nimas) zullen de totale indirecte kosten in de aanbestedingsfase lager uit gaan vallen, bij de huidige marktsituatie rond de 50 à 55% van de directe kosten in plaats van de huidige opgevoerde ██ à ██%.

5. TOETS CONTRACTRAMING 2019

De contractraming is op hoofdlijnen getoetst op ramingsystematiek, eenheidsprijzen, opslagpercentages en steekproefsgewijs op de hoeveelheden.

5.1 Ramingsystematiek

Bij het opstellen van de contractraming 2019 is uitgegaan van een zogenaamde aannemersbegroting. Hierbij wordt geprobeerd de prijs van de potentieel laagste inschrijver zo goed mogelijk te benaderen. Er wordt uitgegaan van relatief gunstige werkomstandigheden, optimalisaties in het ontwerp en opbrengsten voor vrijkomende af te voeren materialen. De verwachte gunstige effecten als gevolg van de situaties die ontstaan zijn door PAS en PFAS (weinig werk in de markt) zijn niet verwerkt in de contractraming 2019, maar in plaats van dat deze effecten positief zouden uitvallen, blijkt dit in de praktijk anno 2020 juist negatief te zijn als gevolg van onderwerpen zoals PAS, PFAS en COVID-19.

In onderhavig geval was het uitgangspunt dat één aannemer voldoende zou zijn om het werk te maken en het doel was een scherpe, maar realistische contractraming / plafondbedrag.

Tegenover het type marktraming staat het type bedrijfseconomische kostenraming. Een bedrijfseconomische raming houdt rekening met gemiddelde tot iets meer dan gemiddelde eenheidsprijzen, degelijke opslagpercentages voor bijvoorbeeld de indirecte kosten, engineeringkosten en objectgerelateerde en objectoverstijgende risico's.

Gezien de fase waarin het project zich bevindt (referentieontwerp met vele onzekerheden, kansen en risico's) en de contractvorm (UAV-GC met plafondbedrag) is uitgaan van een marktraming wat Nimas betreft in deze fase van het project te optimistisch. Het is aan te bevelen bij aanbesteding van een UAV-GC werk standaard uit te gaan van een bedrijfseconomische kostenraming met bijbehorend plafondbedrag, omdat het project nog helemaal uitgewerkt moet worden. Hiermee wordt de kans op een succesvolle aanbesteding vergroot: het plafondbedrag ligt hoger en meerdere gegadigden zien kansen, waardoor een situatie ontstaat waarbij concurrentie mogelijk is. Gegadigden zien dan voldoende mogelijkheden om in de aanbestedingsprocedure door te gaan, hun kwalitatieve aanbieding (ontwerp) te optimaliseren en daarmee ook hun kwantitatieve aanbieding (inschrijfprijs). Het gevolg kan zijn dat de uiteindelijke inschrijfprijs van de beste aanbieder alsnog lager uitkomt dan het gestelde plafondbedrag.

5.2 Eenheidsprijzen (directe kosten)

Zoals eerder geconstateerd liggen de in de contractraming 2019 gehanteerde eenheidsprijzen van de directe kosten op het niveau van de aannemersbegroting. De eenheidsprijzen van de hieronder genoemde activiteiten zijn wat Nimas betreft reden tot nadere bespreking. Een aantal hiervan is ook behandeld in het kostenoverleg en de bevindingen/reactie zijn hieronder verwerkt:

- Eenheidsprijzen voor beton, zandstabilisatie, betonwerk trogbrug, betonwerker, duikploeg, kranen en hydrofobeerlaag zijn erg laag aangehouden, te laag als je uitgaat van een bedrijfseconomische kostenraming.

- De prijzen voor de tunnelementen zijn uitgedrukt in ‘europosten’ en zijn niet onderbouwd (een europost is een post met de eenheid euro, bijvoorbeeld ‘1 tunnel à 1 miljoen euro’). Als de onderbouwing van dit bedrag ontbreekt weet je niet wat erin zit, dus weet je niet of het bedrag de lading dekt. Voor de tunnelementen geldt dat ze in de markt zijn opgevraagd, waarmee de eenheidsprijzen naar verwachting in de buurt van de werkelijke kosten zullen liggen.
- Ook het grondwerk is uitgedrukt in europosten, de onderbouwingen hiervan zijn aangeleverd. De tarieven voor grondwerk, straatwerk en asfaltwerk zijn scherp te noemen, uitgaande van een bedrijfseconomische kostenraming te laag.
- Voor freesasfalt en zand zijn optimistische opbrengsten gerekend. Vaak is het moment van vrijkomen en vraag niet gelijk, dat geeft extra handlingkosten of drukt de opbrengst. Bij een aannemersbegroting / marktraming is dit mogelijk haalbaar, in een bedrijfseconomische raming is dit niet aan te raden.
- Het installatiewerk is uitgedrukt in europosten en is gebaseerd op referentieprijzen van andere werken.
- Voor wat betreft het spoorwerk is tijdens het overleg bevestigd dat de prijs akkoord is.

De algemene opmerking voor wat betreft de directe kosten van de contractraming is dat de eenheidsprijzen van 2019 scherp en/of (te) laag zijn. Er is geen sprake van een bedrijfseconomische raming.

Nimas adviseert dan ook, gezien de fase waarin het project zich bevindt, het totaalbedrag aan directe kosten in de raming met █% te verhogen om een bedrijfseconomische prijs te krijgen.

5.3 Opslagpercentages (indirecte kosten)

5.3.1 Huidige opslagpercentages indirecte kosten

In de contractraming 2019 zijn de volgende opslagpercentages gehanteerd:

- | | |
|---------------------------------------|----|
| - Nader te detailleren | █% |
| - Eenmalige kosten | █% |
| - Uitvoeringskosten gww | █% |
| - Uitvoeringskosten ABK-kosten Civiel | █% |
| - Algemene kosten | █% |
| - Winst & Risico | █% |
| - Engineeringskosten aannemer | █% |

Dit is in totaal een percentage van █%.

In de budgetraming van de opdrachtgever is over de prijzen van de kosten over de periode 2019-2024 een indexering opgenomen van gemiddeld █% per jaar. Dat is, met de huidige inzichten, voor de jaren vanaf 2020 een goed percentage. Voor het jaar 2019 moet het percentage naar █% bijgesteld worden, conform de CBS indexgegevens van 2020. In 2019 was de indexatie nog niet bekend en is █% aangehouden, op basis van de toen bekende BDB-index. Dit blijkt achteraf te laag voor 2019.

Tevens is het aan te bevelen om de totale indexatie tot en met 2021 in de contractraming op te nemen, waarmee het plafondbedrag hoger uitkomt, richting het marktconforme bedrag. Het overige gedeelte van de indexering (2022-2024) kan in de budgetraming blijven (buiten de contractraming dus), gezien de intussen opgelopen vertraging van het project.

Dit betreft dus geen verhoging van het plafondbedrag met 'nieuw' budget, maar verhoging van het plafondbedrag door verschuiving van beschikbaar budget vanuit het totale projectbudget, waarin rekening is gehouden met deze inflatie.

5.3.2 Advies aanpassen opslagpercentages

Nimas adviseert de volgende percentages in de contractraming 2019 te actualiseren / aan te passen:

- Nader te detailleren met █% verhogen naar █%
- Engineeringskosten aannemer met █% verhogen naar █%
- Objectrisico's opdrachtnemer (ON) meenemen █%

Hiermee wordt het totaal van indirecte kosten 60%.

Nader te detailleren bouwkosten: over het algemeen liggen de gebruikte percentages in deze fase van het project rond de 20%. In onderhavig geval zijn er in de contractraming al behoorlijk wat details doorgerekend, maar nog niet alles is bekend. Het advies van Nimas is dan ook het nader te detailleren te verhogen van █ naar █%.

Engineeringskosten aannemer: de kosten voor het maken van een DO/UO en uiteindelijk ook nog de as-built tekening met het opleverdossier, waar alle berekeningen, onderzoeken en certificaten compleet door de aannemer moeten worden verzorgd. De engineeringskosten liggen voor de aannemer vaak tussen 6 tot 14%. Gezien de tien stuks kunstwerken en diverse aansluitingen en raakvlakken is het advies van █% voor dit type werk dan ook gerechtvaardigd.

Objectrisico's ON: kosten die in de toekomst mogelijk ontstaan binnen de projectscope, als gevolg van onvoorziene gebeurtenissen, zijn vaak onontkoombaar. Deze post is wel meegenomen in de budgetraming, maar niet in de contractraming en dus ook niet in het plafondbedrag. Geadviseerd wordt om een percentage van █% op te nemen. Dit is een redelijk standaard percentage bij een dergelijk werk, hiermee heeft de aannemer enige financiële ruimte om risico's te kunnen opvangen.

De overige percentages zijn gebruikelijk in deze fase van het project, hierop heeft Nimas geen (noemenswaardige) opmerkingen.

5.4 Hoeveelheden

De hoeveelheden uit de onderliggende kostennota van de contractraming 2019 zijn niet opnieuw berekend en niet in zijn volledigheid gecontroleerd. Deze hoeveelheden zijn reeds een aantal malen gecontroleerd en gefiatteerd door diverse partijen. Arcadis heeft de hoeveelheden opgesteld voor de IO-raming, deze zijn gecontroleerd door de opdrachtgever (OG). Daarna zijn alle hoeveelheden opnieuw bepaald en berekend voor contractraming 2019 (voor het wegenwerk met AutoCAD Civil3D) en ook deze zijn opnieuw gecontroleerd door OG.

De hoeveelheden van beide ramingen zijn wel onderling vergeleken: ze kwamen grotendeels overeen en de afwijkingen hadden nauwelijks invloed op de prijs.

In onderhavige analyse zijn daarom de hoeveelheden bij benadering met de aangeleverde hoeveelheidsstaten vergeleken.

5.5 Bevindingen overleggen

Tijdens de uitvoering van de verschillenanalyse zijn twee overleggen gevoerd (buiten het oriënterend gesprek) met het team WOA (bestaande uit ProRail en gemeente Amersfoort).

Het eerste overleg op 22 september 2020 was met de technisch medewerkers van het project, ter verduidelijking van de scope. Bij dit overleg is aan de hand van de tekeningen de kunstwerken en weginfra doorgenomen. Dit technisch overleg was verhelderend en duidelijk.

Het tweede overleg van 4 november 2020 ging over de contractraming ten behoeve van het bepalen van het budget voor het contract voor de uitvoering. Het bleek dat bij het opstellen van deze raming uitgegaan is van een het type aannemersbegroting: voor diverse onderdelen zijn prijzen in de markt opgevraagd. De bevinding van het gesprek is, dat de contractraming voor 2019 een scherpe, maar realistische raming is met als doel een plafondbedrag te bepalen, met als insteek dat uiteindelijk één aannemer voldoende is om het werk te maken. De laagste prijs van één aannemer is dus in principe voldoende. Dit geldt eveneens voor de toegepaste opslagpercentages. Mogelijk was dit bij aanbesteding van het werk in 2019 nog een haalbaar plafondbedrag, maar zoals aangegeven in paragraaf 4.3 is de markt sindsdien ingrijpend gewijzigd.

6. ADVIES PLAFONDBEDRAG

Bij de huidige marktomstandigheden zullen de aannemers niet onder het vigerende plafondbedrag van ■■■ miljoen euro (dit is zonder het bedrag voor ACS) gaan aanbieden, daar zijn de verschillen te groot voor. En aangezien de aannemers alleen in aanmerking voor een tendervergoeding komen wanneer een geldige aanbieding gedaan wordt, zullen ze deze tender als niet haalbaar beschouwen en de tenderwerkzaamheden stopzetten. Alle gegadigden hebben dit in de eerste dialoogronde aangegeven.

De vraag is nu hoe hoog het plafondbedrag zou moeten worden om de aannemers de tender weer als haalbaar te laten beschouwen. Om de gegadigden met de laagste initiële kostenramingen binnen boord te kunnen houden, wordt dringend aanbevolen om het plafondbedrag richting het bedrag van de laagste gegadigde op te hogen. Dit geeft dan een nieuw plafondbedrag van ■■■ miljoen euro exclusief ACS of ■■■ miljoen euro inclusief ACS. Deze bedragen komen overeen met de in paragraaf 5.3.2 geadviseerde ophoogpercentages, welke verwerkt zijn in de berekening in tabel 3.

Voorstel verhoging plafondbedrag aanbesteding WOA	Contractraming 2019/ huidig plafondbedrag	Voorstel plafondbedrag 2021
Kunstwerken contractraming 2019	■■■	■■■
Weginfra excl. ACS contractraming 2019	■■■	■■■
Advies aannemersbegroting naar marktraming directe kosten + ■■%	■■■	■■■
Subtotaal directe kosten	■■■	■■■
Nader te detailleren	■■■	■■■
Advies opslag nader te detailleren + ■■%	■■■	■■■
Totaal directe kosten	■■■	■■■
Totaal indirecte kosten	■■■	■■■
Advies percentage engineeringkosten ON + ■■%	■■■	■■■
Advies toevoegen objectrisico's ON + ■■%	■■■	■■■
Nieuw % indirecte kosten over directe kosten op basis van advies + ■■%	■■■	■■■
Subtotaal contractraming / bedrijfseconomische kostenraming d.d. 2019	■■■	■■■
Toeslag n.a.v. Nvl	■■■	■■■
Totaal contractraming / bedrijfseconomische raming d.d. 2019 excl. ACS	■■■	■■■
Advies indexering over 2019 conform CBS ■■%	■■■	■■■
Totaal contractraming / bedrijfseconomische raming d.d. 2020 excl. ACS	■■■	■■■
Advies indexering over 2020 en 2021 prognose ■■% per jaar, voor 2 jaar ■■%	■■■	■■■
Totaal contractraming / bedrijfseconomische kostenraming d.d. 2021 excl. ACS oftewel advies plafondbedrag excl. ACS	■■■	■■■
ACS	■■■	■■■
Verhoging raming ACS met bovengenoemde voorgestelde percentages	■■■	■■■
Totaal contractraming / bedrijfseconomische kostenraming d.d. 2021 incl. ACS oftewel advies plafondbedrag incl. ACS	■■■	■■■

Tabel 3 advies nieuw plafondbedrag in cijfers, met en zonder toepassing van ACS

Zoals eerder aangegeven zijn de aannemers in deze fase van de aanbesteding niet ver genoeg in het doorgronden van het project om een realistische, marktconforme aanbieding op te kunnen stellen.

De initiële kostenramingen zijn waarschijnlijk aan de hoge kant en zullen mogelijk naar beneden toe bijgesteld kunnen worden op basis van voortschrijdend inzicht, verkregen door nadere uitwerking van het ontwerp en het uitsluiten en/of verkleinen van de risico's van het project. Dit is overigens geen zekerheid, het kan altijd voorkomen dat zich omstandigheden voordoen die een prijsverhogend effect hebben, waarmee het totaalbedrag nog uit kan gaan komen boven het nu voorgestelde plafondbedrag.

Het is niet waarschijnlijk dat één aannemer op alle onderdelen als laagste zal aanbieden. De verhoging van het plafondbedrag geeft naar alle waarschijnlijkheid de tweede en misschien ook overige gegadigden voldoende financiële ruimte om alsnog mee te willen/kunnen doen. Door kritisch naar het risico's en kansen van het project te kijken kan/kunnen deze mogelijk ook onder het voorgestelde nieuwe plafondbedrag aanbieden.

7. CONCLUSIE

Gemeente Amersfoort heeft medio/najaar 2019 voor de WOA samen met ProRail de contractraming 2019 laten opstellen door BKS Schagen. Dit voor de actualisatie van de financiële haalbaarheid van de uitvoering van de WO en voor de bepaling van het plafondbedrag voor de aanbesteding.

Tijdens de eerste twee dialoogrondes van de aanbesteding bleek dat de initiële kostenramingen van de gegadigden fors boven het gestelde plafondbedrag uitkwamen. De gemeente heeft op advies van ProRail begin juli 2020 de aanbestedingsprocedure on hold gezet. Enerzijds om te kunnen onderzoeken wat de oorzaak is van de het grote verschil tussen de ramingen van de gegadigden en het plafondbedrag, anderzijds om de tijd te hebben op zoek te gaan naar aanvullend (extern) budget.

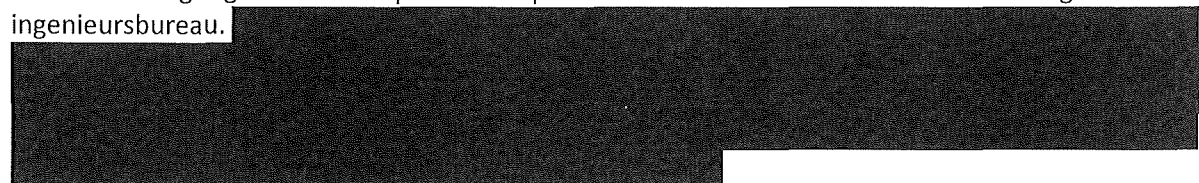
Nimas heeft, als onafhankelijk kostenadviesbureau, opdracht gekregen een verschillenanalyse van de situatie op te stellen. De verschillen tussen het plafondbedrag en de initiële ramingen van de gegadigden dienen te worden verklaard, de contractraming 2019 dient te worden getoetst en er dient een advies over het nieuwe plafondbedrag afgegeven te worden.

7.1 Algemene beschouwing

De initiële kostenramingen van de gegadigden liggen fors boven de plafondprijs van het project. Waar de plafondprijs gebaseerd is op optimalisaties en eenheidsprijzen op het niveau van een aannemersbegroting (relatief lage eenheidsprijzen in 2019), zijn de initiële ramingen van de gegadigden bedrijfseconomische kostenramingen, met de nodige onzekerheidsmarges. Zij hebben de hoeveelheden niet gedetailleerd in hun ramingen opgenomen en zijn dus op dat onderdeel ook niet te vergelijken met elkaar.

De verschillen op het niveau van de directe kosten (de uit te voeren activiteiten exclusief alle opslagen) kunnen al snel oplopen tot zo'n \blacksquare à \blacksquare % en worden hiermee grotendeels verklaard.

Een ander verschil ontstaat door het Asphaltcollectorensysteem (ACS). Hiervoor is, vanuit een extern gemeentelijk budget, een vast bedrag toegevoegd aan het plafondbedrag. Het bedrag in de contractraming is gebaseerd is op kosten bepaald door de leverancier en een controleslag door een ingenieursbureau.



Ook bij de indirecte kosten van de gegadigden zijn er flinke verschillen ten opzichte van de geraamde indirecte kosten in het plafondbedrag. Het totale opslagpercentage in het gehanteerde plafondbedrag is ca. \blacksquare %, waar de gegadigden tussen de \blacksquare en \blacksquare % opvoeren.

Bij eerste globale ramingen rekenen gegadigden in het algemeen ruimer (op basis van ervaringscijfers circa 10 à 20% hoger) en soms zelfs overtrokken (meer dan 20%), oftewel bedrijfseconomisch gunstig. Een methode van ramen die Nimas zelf ook hanteert, teneinde eventuele financiële tegenvallers in de toekomst te kunnen ondervangen zonder de opdrachtgever (al in een vroeg stadium) te moeten verzoeken om aanvullend budget.

Nadere uitwerking en optimalisatie van het plan en 'slimme' uitvoeringsmethoden kunnen veel financieel voordeel opleveren. Stel dat er relatief weinig grondverzet benodigd is, een deel van de vooronderstelde risico's niet optreedt, de faseringskosten laag zijn omdat het project met relatief korte doorlooptijd uitgevoerd kan worden enzovoorts, dan zou dat zomaar 10 à 20% voordeel kunnen opleveren.

Daarnaast ligt het aan hoe graag de aannemer dit project wil uitvoeren, oftewel hoeveel risico hij bereid is om te nemen. Uit ervaring met soortgelijke projecten is het Nimas bekend dat in de periode 2010-2018 bij aanbesteding de aannemer voor de indirecte kosten soms slechts 20 à 30% van de directe kosten rekende, omdat hij het werk echt nodig had voor de continuïteit van zijn bedrijf. Voor een gezonde bedrijfsvoering is 50 à 60% gebruikelijk.

7.2 Contractkeuze en marktsituatie

7.2.1 Contractkeuze

Door het type contract (UAV-GC met plafondbedrag) is het voor de gegadigden van belang het plafondbedrag te kunnen staven met eigen berekeningen. Bij een uitkomst in de buurt van het plafondbedrag zal een gegadigde verder gaan ontwerpen en op zoek gaan naar mogelijke optimalisaties en risicobeheersmaatregelen om zodoende het werk te kunnen verwerven. Bij twijfel of het plafondbedrag toereikend is zal de gegadigde proberen dit omhoog te krijgen.

7.2.2 Marktsituatie tot 2019

In de periode 2010-2016 was er, vanwege de economische crisis na 2008, weinig werk en de concurrentie was hevig. Deze situatie duurde tot circa 2019, waarbij een aantal aannemers failliet is gegaan of is gestopt. Vanaf 2017 gaan de CBS indexcijfers weer omhoog, de inschrijfbedragen op aanbestedingen blijven echter tot circa eind 2019 meestal onder de aannemersraming die is opgesteld door de opdrachtgever (10 à 20% onder niveau). Het is dus niet heel vreemd dat de contractraming 2019 aan de lage kant is, de kostenraming heeft gerekend met gunstige marktomstandigheden.

7.2.3 Marktsituatie 2019

Sinds 2019, het jaar waarin de contractraming is opgesteld, is sprake van een kenterende marktsituatie, van een krappe markt met weinig werk en veel concurrentie (gevolgen crisis 2010-2016) naar een ruimere markt met minder concurrentie en nieuwe onzekerheden als PAS en PFAS. Op de kleine tot middelgrote projecten (tot circa 5 miljoen euro) was en is over het algemeen nog sprake van een goede markt voor de opdrachtgever (voldoende concurrerende bedrijven). Voor grote(re) projecten beginnen in 2018/2019 de inschrijvingsbedragen van de aannemers te stijgen, waarbij met name de indirecte kosten sterk toenemen, naar soms wel 40 à 50%. De marktsituatie wordt daarmee relatief gunstiger voor de aannemers. Naast PAS en PFAS speelt mee dat er relatief weinig concurrerende bedrijven in Nederland zijn voor dergelijk grote projecten, zeker als men uitgaat van uitvoering door één partij.

Het gevolg van bovenstaande oorzaken is dat de inschrijfprijzen eind 2019 over het algemeen 20 à 30% hoger liggen dan vóór 2019.

7.2.4 Marktsituatie 2020

Naast de eerder genoemde factoren is het de laatste tijd ook duidelijk geworden dat aannemers met UAV-GC contracten voorzichtiger omgaan met de risico's die zich voor kunnen doen en de hogere indirecte kosten die deze contracten met zich meebrengen.

Bij de huidige marktomstandigheden en vanwege frustratie en verlieslatende contracten in het verleden zullen aannemers op voorhand de risico's niet meer zomaar op nul stellen, geen kortingen meer geven en de ontwerpkosten doorberekenen naar de opdrachtgever.

Eind 2020 is er sprake van een onzekere marktsituatie, onder andere door de eerder genoemde factoren, maar ook door COVID-19. Opdrachtgevers proberen zoveel mogelijk de planning van de civiele werken te continueren, teneinde vraaguitval tot een minimum te beperken. Adviesbureaus en aannemers kunnen dus wel doorwerken, maar hebben zowel voor- als nadeel van de beperkende factoren van COVID-19. Zo is er meer personeel ziek thuis, waardoor de kosten van de organisaties oplopen, maar het werk in uitvoering is iets minder makkelijker, omdat de rest van Nederland geacht wordt zoveel mogelijk thuis te werken. Al met al veel onzekerheden dus en met name prijsopdrijvende, welke we nu terugzien in de stijgende aanbiedingen voor grotere infrastructurele werken. De inschrijfprijzen stijgen ten opzichte van 2019 met circa 5 à 10%. Het gaat dan met name om de indirecte kosten.

Het project WOA staat in deze situatie niet alleen. Ook bij andere projecten komt het voor dat door veranderende marktomstandigheden van de afgelopen paar jaar eerder opgestelde ramingen niet meer voldoen.

7.2.5 Verwachte prijsontwikkelingen gedurende voortgang aanbesteding

Bij aanvang van de aanbesteding kennen en doorgronden de gegadigden het project nog niet of nauwelijks, daarom maken ze een eerste grove (bedrijfseconomische) initiële raming (zie paragraaf 4.1 voor toelichting op de type ramingen). Het referentieontwerp is slechts globaal uitgewerkt en niet volledig, dat zie je terug in de eerste ramingen. Dit is overigens ook niet de bedoeling, de opdrachtnemer krijgt bij dit soort contracten zoveel mogelijk vrijheid, teneinde een optimaal ontwerp op te kunnen leveren.

De eerder genoemde onzekerheden kunnen bij indiening van de 'definitieve' uitvoeringsofferte beter worden ingeschat door de aannemers en daarmee worden de inschrijfbedragen naar verwachting weer wat lager. Met name het beperken van ontwerpwijzigingen (vooral tijdens de uitvoering) en een eenvoudig te realiseren ontwerp dragen ertoe bij dat de uiteindelijke kosten verlaagd kunnen worden. Bij meer dan één gegadigde zal zeker ook de concurrentie helpen het totaalbedrag te verlagen (marktwerking).

Het komt overigens óók voor dat tijdens de uitvoering de risico's groter zijn dan van tevoren ingeschat. Een treffend voorbeeld daarvan is de Noord-Zuidlijn in Amsterdam. Op voorhand kan dus niet per definitie gesteld worden dat de uiteindelijke aanbidding lager zal uitvallen dan een initiële raming.

Naar verwachting (op basis van ervaring van Nimas) zullen de totale indirecte kosten in de aanbiedingsfase lager uit gaan vallen, bij de huidige marktsituatie rond de ■■■ à ■■■% van de directe kosten in plaats van de huidige opgevoerde ■■■ à ■■■%.

7.3 Verschillenanalyse contractraming versus initiële ramingen gegadigden

De contractraming en de marktramingen zijn met elkaar vergeleken. De verschillen zijn weergegeven in onderstaande tabel:

Project aanleg WOA	OG		ON 1		ON 2		ON 3
Totaal directe kosten							
Totaal indirecte kosten							
% indirecte kosten over directe kosten							
Totaal kostenraming / aanbiedingen excl. ACS							
ACS							
Totaal kostenraming / aanbiedingen incl. ACS							

Tabel 4 vergelijking kostenramingen WOA

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat op alle onderzochte onderdelen de initiële kostenramingen van de gegadigden boven de contractraming/plafondprijs uitkomen.

Uit het onderzoek blijkt dat de contractraming is opgesteld op het niveau van een aannemersbegroting, waarbij wordt getracht de prijs van de laagste inschrijver zo goed mogelijk te benaderen. Er is uitgegaan van relatief gunstige werkomstandigheden, optimalisaties in het ontwerp en opbrengsten voor vrijkomende af te voeren materialen.

Tegenover de marktraming staat de bedrijfseconomische kostenraming, welke rekening houdt met gemiddelde tot iets meer dan gemiddelde eenheidsprijzen, degelijke opslagpercentages voor de indirecte kosten, engineeringkosten en objectgerelateerde en objectoverstijgende risico's.

Gezien de fase waarin het project zich bevindt (referentieontwerp met vele onzekerheden, kansen en risico's) en de contractvorm (UAV-GC met plafondbedrag) is het aan te bevelen bij aanbesteding van het werk standaard uit te gaan van een bedrijfseconomische kostenraming met bijbehorend plafondbedrag. Hiermee wordt de kans op een succesvolle aanbesteding vergroot, omdat er dan een situatie ontstaat waarbij concurrentie mogelijk is. Gegadigden zien dan voldoende mogelijkheden om in de aanbestedingsprocedure door te gaan, hun kwalitatieve aanbidding (ontwerp) te optimaliseren en daarmee ook hun kwantitatieve aanbidding (inschrijfprijs). Het gevolg kan zijn dat de uiteindelijke inschrijfprijs van de beste aanbieder alsnog lager uitkomt dan het gestelde plafondbedrag.

Uitgaan van een marktraming is wat Nimas betreft te optimistisch.

7.4 Advies plafondbedrag

Bij de huidige marktomstandigheden zullen de aannemers niet onder het vigerende plafondbedrag gaan aanbieden, daar zijn de verschillen te groot voor. Zoals eerder aangegeven zijn de aannemers in deze fase van de aanbesteding niet ver genoeg in het doorgronden van het project om een realistische, marktconforme aanbieding op te kunnen stellen. De initiële kostenramingen zijn waarschijnlijk aan de hoge kant en zullen naar beneden toe bijgesteld kunnen worden op basis van voortschrijdend inzicht, verkregen door nadere uitwerking van het ontwerp en het uitsluiten en/of verkleinen van de risico's van het project (bijvoorbeeld door grondonderzoek te doen).

Nimas adviseert de volgende percentages in de contractraming 2019 te actualiseren / aan te passen:

- Directe kosten verhogen tot bedrijfseconomische prijs █%
- Nader te detailleren kosten te verhogen met █% naar █%
- Engineeringskosten aannemer te verhogen met █% naar █%
- Objectrisico's opdrachtnemer (ON) toevoegen █%
- Indexering 2019-2021 verwerken in de contractraming ca. █%

Doorvoering van bovenstaande aanpassingen levert het volgende advies voor het nieuwe plafondbedrag:

Voorstel verhoging plafondbedrag aanbesteding WOA	Contractraming 2019/ huidig plafondbedrag	Voorstel plafondbedrag 2021
Kunstwerken contractraming 2019	█	█
Weginfra excl. ACS contractraming 2019	█	█
Advies aannemersbegroting naar marktaming directe kosten + █%	█	█
Subtotaal directe kosten	█	█
Nader te detailleren	█	█
Advies opslag nader te detailleren + █%	█	█
Totaal directe kosten	█	█
Totaal indirecte kosten	█	█
Advies percentage engineeringskosten ON + █%	█	█
Advies toevoegen objectrisico's ON + █%	█	█
Nieuw % indirecte kosten over directe kosten op basis van advies + █%	█	█
Subtotaal contractraming / bedrijfseconomische kostenraming d.d. 2019	█	█
Toeslag n.a.v. Nvl	█	█
Totaal contractraming / bedrijfseconomische raming d.d. 2019 excl. ACS	█	█
Advies indexering over 2019 conform CBS █%	█	█
Totaal contractraming / bedrijfseconomische raming d.d. 2020 excl. ACS	█	█
Advies indexering over 2020 en 2021 prognose █% per jaar, voor 2 jaar █%	█	█
Totaal contractraming / bedrijfseconomische kostenraming d.d. 2021 excl. ACS oftewel advies plafondbedrag excl. ACS	█	█
ACS	█	█
Verhoging raming ACS met bovengenoemde voorgestelde percentages	█	█
Totaal contractraming / bedrijfseconomische kostenraming d.d. 2021 incl. ACS oftewel advies plafondbedrag incl. ACS	█	█

Tabel 5 advies nieuw plafondbedrag in cijfers

Teneinde de gegadigden met de laagste initiële kostenramingen binnen boord te kunnen houden wordt dringend aanbevolen om het plafondbedrag richting het bedrag van de laagste gegadigde op te hogen, naar █████ miljoen euro exclusief ACS of █████ miljoen euro inclusief ACS.

De verhoging van het plafondbedrag geeft naar alle waarschijnlijkheid ook de tweede gegadigde voldoende ruimte om alsnog mee te willen/kunnen doen. Door op voorhand te kijken naar optimalisaties, het verkleinen van risico's en dergelijke kan deze mogelijk ook onder het plafondbedrag aanbieden.