

Onder embargo tot 5 april 2017 20.00

VERSLAG

Van Doorne N.V. en Balance Ervaring op Projectbasis B.V.

**van een onderzoek inzake de gang van zaken
rondom de renovatie van de brug Oud Blaricummerweg te Naarden**

4 april 2017

INHOUDSOPGAVE

	Bladzijde
1 Inleiding.....	3
2 Werkwijze	3
3 Feiten	4
4 Antwoorden op vooraf door de Gemeente in de onderzoeksopdracht geformuleerde vragen	24
5 Conclusie/aanbevelingen.....	29
6 Afronding	33

1 Inleiding

- 1.1 Ondergetekenden hebben in opdracht van de gemeente Gooise Meren ("**Gemeente**") een onderzoek ingesteld naar de gang van zaken rondom de renovatie van de brug Oud Blaricumerweg te Naarden.¹
- 1.2 Van Doorne N.V. heeft zich bij het onderzoek laten ondersteunen door ir. Eelco Nap, verbonden aan Balance Ervaring op Projectbasis B.V.
- 1.3 Het verslag is als volgt opgebouwd. Eerst volgt een beschrijving van de werkwijze van het onderzoek (paragraaf 2), gevolgd door een beschrijving van de relevante feiten (paragraaf 3). Daarna formuleren wij een antwoord op de vooraf geformuleerde vragen (paragraaf 4), enkele conclusies/aanbevelingen over dit dossier (paragraaf 5) en sluiten wij af met enkele afrondende opmerkingen (paragraaf 6).

2 Werkwijze

- 2.1 Direct volgend op onze aanstelling hebben wij digitaal het dossier ontvangen. Op 1 maart 2017 hebben wij aanvullende informatie opgevraagd bij de Gemeente. Deze stukken zijn ontvangen op 9 maart 2017.
- 2.2 Vervolgens hebben wij gesproken met de volgende personen:
- op 10 maart 2017 met afgevaardigden van aannemingsmaatschappij H. Van Steenwijk B.V. ("**Van Steenwijk**"), te weten [--] (projectleider), [--] (algemeen directeur), in aanwezigheid van de advocaat van Van Steenwijk (de heer[--]);
 - op 10 maart 2017 met [--], projectleider bij de Gemeente;
 - op 13 maart 2017 met [--], concerncontroller, en [--], gemeentesecretaris van de Gemeente;
 - op 15 maart 2017 met [--], afdelingshoofd Beheer Openbare Ruimte en Gebouwen ("**BORG**") van de Gemeente;
 - op 17 maart 2017 met [--], wethouder van de Gemeente en portefeuillehouder van het dossier renovatie brug Oud Blaricumerweg te Naarden.
- 2.3 Eelco Nap heeft gesproken met de volgende personen:
- op 15 maart 2017 met [--] en [--] (bedrijfsjurist) van Antea Nederland B.V. ("**Antea**").
- N.B.** De directeur infrastructuur van Antea wilde aanvankelijk alleen meewerken aan het onderzoek onder de voorwaarde dat Antea wordt gevrijwaard van enige aansprakelijkheid

¹ Op 1 januari 2016 zijn de gemeenten Bussum, Naarden en Muiden gefuseerd. Voor zover de hierna beschreven gebeurtenissen betrekking hebben op de periode vóór 1 januari 2016, wordt met "de Gemeente" gerefereerd aan de gemeente Naarden, aangezien de gemeente Naarden destijds betrokken was bij de vervanging/renovatie van de brug Oud Blaricumerweg te Naarden. Voor zover de hierna beschreven gebeurtenissen betrekking hebben op de periode vanaf 1 januari 2016, wordt met "de Gemeente" gerefereerd aan de gemeente Gooise Meren.

terzake; Gemeente heeft dit geweigerd. Antea wenste Van Doorne niet te spreken. Vervolgens is afgesproken dat alleen de heer Nap (de met vooraf afgestemde) vragen aan Antea mocht voorleggen en Antea mocht spreken.

Tijdens de interviews is gebleken dat de betrokken partijen van mening verschillen over het feitelijk verloop van deze zaak. Wij zullen hierna – waar nodig – aangeven op welke punten (en op welke wijze) de betrokken partijen er een verschillende interpretatie van de feiten op nahouden.

- 2.4 Van elk van de gehouden interviews is een schriftelijk verslag gemaakt. Elk van de geïnterviewde partijen heeft gereageerd op de opgestelde concepten van de verslagen en heeft vervolgens de definitieve versie van het interviewverslag ontvangen.
- 2.5 Op 21 maart 2017 is een concept van dit onderzoeksverslag voorgelegd aan de ambtelijk opdrachtgever – ter bevordering van de leesbaarheid c.q. duidelijkheid van het verslag – en de gelegenheid geboden op hoofdlijnen daarvan schriftelijk te reageren. Dit commentaar is aangeleverd op 23 maart 2017. Dit commentaar heeft geleid tot een beperkte aanpassing van enkele feitelijke onderdelen van het onderzoeksverslag.
- 2.6 Op 28 maart 2017 is een concept van dit onderzoeksverslag voorgelegd aan Van Steenwijk en Antea, met het verzoek om uiterlijk 3 april 2017 te reageren. Van Steenwijk heeft per e-mail van 3 april 2017 commentaar geleverd en dit heeft geleid tot een beperkte aanscherping van het onderzoeksverslag. Antea heeft per brief van 3 april 2017 te kennen gegeven dat het *"gelet op de wijze waarop het verslag is opgesteld, (...) voor [Antea] vrijwel niet mogelijk [is] om schriftelijk met verbeteringen te komen anders dan in het onderzoeksverslag te moeten herschrijven. De hoeveelheid onjuistheden of onzorgvuldigheden zijn hiervoor simpelweg te omvangrijk."* Antea herkent zich kennelijk niet in dit onderzoeksverslag, overigens zonder enig concreet voorbeeld te noemen waaruit enige onjuistheden zouden blijken. Wij volstaan daarom met de constatering dat dit verslag gebaseerd is op ons dossier (met name de relevante aanbestedingsdocumenten, contractuele teksten, het vonnis van de Raad van Arbitrage voor de Bouw, correspondentie tussen de betrokken partijen en informatie uit de interviews) en dat Antea zich – kennelijk – niet kan vinden in de wijze waarop deze informatie is weergegeven in dit onderzoeksverslag.
- 2.7 De feiten van dit onderzoeksverslag zijn (zoveel mogelijk) weergegeven in chronologische volgorde.

3 Feiten

Renovatie brug Oud Blaricumerweg

- 3.1 In 2010 zijn alle kunstwerken in beheer en onderhoud van de Gemeente geïnspecteerd, waaronder een omstreeks 1904 gebouwde stenen boogbrug c.q. rijbaanbrug op de Oud Blaricumerweg te Naarden. Deze door architect K.P.C. de Bazel ontworpen brug is gelegen over een beek. Ten behoeve van het fietsverkeer en voetgangers zijn naderhand twee houten knepelbruggen aangelegd aan de weerszijden van de boogbrug. De

rijbaanbrug tezamen met de twee fiets- en voetgangersbruggen worden hierna aangeduid als de "**Brug**". De Brug heeft de status van rijksmonument.

- 3.2 Tijdens voornoemde inspectie is een aantal tekortkomingen geconstateerd aan de Brug. Bij de fiets- en voetgangersbruggen is geconstateerd dat zowel de kolommen (onderdeel van de hoofddraagconstructie) als de valbeschermingen ernstig aangetast zijn en bij de rijbaanbrug is geconstateerd dat het metselwerk tekenen van constructieve overbelasting vertoonde. Ingenieursbureau Westenberg adviseerde de Gemeente over te gaan tot herstel c.q. vervanging van de fiets- en voetgangersbruggen en de geconstateerde schades aan de rijbaanbrug nader te laten onderzoeken.
- 3.3 In 2011 heeft de Gemeente een vervangingsinvestering opgenomen in de begroting teneinde over te kunnen gaan tot vervanging van de fiets- en voetgangersbruggen. Tegelijkertijd is een noodreparatie uitgevoerd aan de fiets- en voetgangersbruggen om de tijd tot het moment van vervanging, veilig te kunnen overbruggen. De geconstateerde schade aan de rijbaanbrug is nader onderzocht. Zo is – onder meer – archiefonderzoek uitgevoerd en zijn boringen gemaakt in het kunstwerk om meer informatie te krijgen over de dikte van het metselwerk. De verzamelde gegevens zijn in een rekenmodel geplaatst en uit de berekeningen volgde dat de drukboog van de rijbaanbrug niet sterk genoeg is om alle reguliere verkeersbelastingen aan te kunnen.
- 3.4 In 2012, nadat bekend werd dat naast de vervanging van de fiets- en voetgangersbruggen ook grootschalige werkzaamheden aan de rijbaanbrug moesten worden uitgevoerd, is een traject gestart om de Brug te vervangen/renoveren. De voorbereidingen zijn toen in gang gezet, hetgeen (uiteindelijk) geleid heeft tot een (eerste) aanbesteding van advies- en ingenieursdiensten voor de renovatie van de Brug in januari 2015.

Aanbesteding inzake advies- en ingenieursdiensten 'Vervangen van de fiets-voerbruggen en het versterken en restaureren van de rijbaanbrug in de Oud Blaricummerweg'

- 3.5 In januari 2015 heeft de Gemeente een onderhandse aanbesteding gehouden voor advies- en ingenieursdiensten voor het 'Vervangen van de fiets- voerbruggen en het versterken en restaureren van de rijbaanbrug in de Oud Blaricummerweg' ("**Voorbereidingsproject**") en daartoe opgestelde dienstenbestek DB.2015-01 ("**Dienstenbestek**"). Het Dienstenbestek is opgesteld door de Gemeente.

Dienstenbestek

- 3.6 In het Dienstenbestek is een summier omschrijving opgenomen van de eisen en criteria die de Gemeente stelde aan de beoogde opdrachtnemer. Paragraaf 1.06 ('Eisen en criteria'), eerste lid, van het Dienstenbestek betreft de gestelde minimumeisen:

"1. De aanbieder moet desgevraagd binnen 3 werkdagen na het daartoe ontvangen verzoek de bewijsstukken inzake de aanbestedingsvereisten te overleggen. Tevens dient de inschrijver te overleggen: een lijst van de in de periode van 3 jaar voorafgaande aan de datum van aanbesteding van deze werkomschrijving, voltooide projecten op het gebied van het ontwerpen, berekenen, tekenen en

besteksgereed maken, ramen van kosten, directievoering en toezicht van civiele werken.

2. Voor de opdracht komen uitsluitend in aanmerking aanbieders die:

a. voldoen aan het gestelde in lid 1;

b. niet in staat van faillissement of liquidatie verkeren;

c. de bij het aanbestedingsbiljet behorende verklaring inzake de aanbestedingsvereisten volledig en naar waarheid hebben ingevuld."

- 3.7 Eén van de verlangde werkzaamheden van de opdrachtnemer betrof het opstellen van een bestek ten behoeve van de uitvoeringsfase van het project (i.e. de daaropvolgende aanbesteding). Paragraaf 2.1-4-K.05 van het Dienstenbestek schrijft voor dat dit bestek moet worden opgesteld volgens RAW-systematiek voor de uitvoering van civieltechnische werkzaamheden.

N.B. De afkorting RAW staat voor Rationalisatie en Automatisering Grond-, Water- en Wegenbouw. De RAW-systematiek – een stelsel van juridische, administratieve en technische voorwaarden voor het samenstellen van contracten in de grond-, weg- en waterbouwsector – dient als basis voor het maken van bestekken volgens een gestandaardiseerde, uniforme methode. De RAW-systematiek geldt als een belangrijke standaardssystematiek in de grond-, weg- en waterbouwsector en wordt al meerdere decennia toegepast bij bouwprojecten in Nederland. Uit de gevoerde interviews begrijpen wij dat de Gemeente (bijna) altijd RAW-bestekken voorschrijft voor bouwprojecten.

- 3.8 Ook het opstellen van een kostenraming was onderdeel van de verlangde werkzaamheden in de voorbereidingsfase. In de algemene beschrijving van de opdracht is opgenomen dat de opdrachtnemer tijdens de planvormingsfase verantwoordelijk is voor het maken van een "definitief ontwerp met kostenraming" (paragraaf 1.04 van het Dienstenbestek) Dit volgt eveneens uit de taakomschrijving in paragraaf I van het Dienstenbestek ('KOSTENRAMING'):

"Opstellen kredietraming op basis van definitief ontwerp t.b.v. votering krediet waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de kosten die aan de verschillende budgetten kunnen worden toegerekend. Ook dient rekening gehouden te worden met het al dan niet uitvoeren van fase 2, welke afhankelijk is van de toekenning van de subsidie. Deze raming wordt gebruikt als bijlage voor een raadsvoorstel."

- 3.9 Uit het Dienstenbestek blijkt niet welk gunningscriterium gehanteerd is voor de voorbereidingsfase. Uit de gevoerde interviews begrijpen wij dat het gunningscriterium 'laagste prijs' gehanteerd is.
- 3.10 In het Dienstenbestek is (expliciet) opgenomen dat het Voorbereidingsproject ook kon leiden tot een vervolgoopdracht (inzake de directievoering van de uiteindelijke opdracht). Op de voorpagina van het Dienstenbestek staat: "(...) en eventueel het voeren van directie en het houden van toezicht bij de uitvoering van het bestek voor het project".

Aanbestedingsprocedure

- 3.11 Per separate brieven van 28 januari 2015 zijn drie partijen (Antea, Iv-Infra en BK Civiel & Sport) (onderhands) uitgenodigd om in te schrijven op deze eerste aanbesteding conform het inkoopbeleid van de Gemeente.

N.B. Uit de interviews begrijpen wij dat Antea enkele jaren eerder (in 2012) de directie heeft gevoerd over een vergelijkbaar project inzake de renovatie/vervanging van een gemetselde monumentale boogbrug op de Valkeveenselaan te Naarden. Antea heeft dit project tot een goed einde gebracht, naar tevredenheid van de Gemeente en daarom is Antea ook voor dit project uitgenodigd.

- 3.12 Eind februari 2015 hebben deze drie partijen ingeschreven. Antea heeft de laagste inschrijfsom aangeboden.
- 3.13 De Gemeente was voornemens de opdracht te gunnen aan Antea (als inschrijver met de laagste inschrijfsom). Echter, per brief van 19 maart 2015 heeft het college van B&W van de Gemeente ("**College van B&W**") Antea verzocht haar offerte gestand te doen tot mei 2015 omdat de Gemeente aanvullend krediet nodig had. In deze brief werd aangegeven dat, zodra het krediet zou zijn vastgesteld, de opdracht zou worden verleend aan Antea. Dit krediet (van EUR [--]) is bij besluit van 20 mei 2015 beschikbaar gesteld.
- 3.14 Per brief van 25 februari 2015 heeft de Gemeente opdracht verleend aan Antea voor een totaalbedrag van EUR [--].

Kostenraming

- 3.15 Onderdeel van de voorbereidende werkzaamheden van Antea was het opstellen van een kostenraming. Doel van deze kostenraming was om in te schatten of de opdracht binnen het beschikbaar te stellen krediet van EUR [--] uitgevoerd kon worden. Antea leverde de definitieve versie van deze kostenraming aan op 11 november 2015. Antea berekende dat de werkzaamheden aan de fiets- en voetgangersbruggen EUR [--] zouden bedragen en de werkzaamheden aan de rijbaanbrug EUR [--] (dus in totaal EUR [--]).

Aanbesteding inzake de vervanging/renovatie van de Brug

- 3.16 Op 29 april 2015 heeft de gemeenteraad van de Gemeente ("**Gemeenteraad**") besloten over te gaan tot het vervangen/versterken van de Brug ("**Opdracht**") en daar een krediet van EUR [--] beschikbaar voor gesteld. Vanuit dat krediet moest zowel de voorbereiding als de uitvoering van de werkzaamheden worden gefinancierd.

RAW-bestek

- 3.17 In het RAW-bestek (paragraaf 4, pagina 3) zijn de verlangde werkzaamheden in het kader van de Opdracht als volgt omschreven:

"Het werk bestaat in hoofdzaak uit:
a. Opbreken van verhardingen;

- b. Grondwerk;
- c. Deels slopen fundering van metselwerk;
- d. Toepassen ondersteuningsconstructie en bekisting;
- e. Aanbrengen wapening;
- f. Aanbrengen betonnen overlaging op metselwerk van de rijbaanbrug;
- g. Herstellen metselwerk;
- h. Aanbrengen asfaltverharding;
- i. Aanbrengen stalen buispalen;
- j. Aanbrengen betonnen fietspaden;
- k. Aanbrengen betonnen onderslagbalken;
- l. Aanbrengen prefab fietsbruggen;
- m. en bijkomende werkzaamheden."

- 3.18 In het RAW-bestek is een uitvoeringsduur opgenomen van 80 werkbare werkdagen. Onder het begrip 'werkbaar werkdagen' wordt in beginsel verstaan kalenderdagen, tenzij deze vallen op een algemeen of ter plaatse van het werk erkende, of door de overheid dan wel bij of krachtens collectieve arbeidsovereenkomst voorgeschreven rust- of feestdag, vakantiedag of andere niet individuele vrije dag. In de Nota van Inlichtingen is de uitvoeringsduur nader vastgesteld op 100 werkbare werkdagen en is de in het RAW-bestek bepaalde maximaal aaneengesloten stremmingsduur – te weten de periode dat er door het (auto)verkeer geen gebruik kan worden gemaakt van de Brug – voor het verkeer van de Oud-Blaricumeweg van 60 werkbare werkdagen gehandhaafd, een en ander gerekend vanaf startdatum 15 februari 2016:

14.	Betreft: 1. Algemeen – 05 Tijdsbepaling	Pagina: 3 van 71
Vraag	80 werkbare dagen is erg kort gezien de benodigde werkzaamheden. Graag de tijdsbepaling verlengen met 20 werkbare dagen. Graag dan ook de maximale stremming voor gemotoriseerd verkeer verlengen met 20 dagen.	
Antwoord	De uitvoeringstermijn wordt verruimd naar 100 werkdagen. De maximale stremmingsduur blijft gehandhaafd. Gerekend vanaf de startdatum 15 februari 2016	

- N.B.** In de overeenkomst tussen de Gemeente en Van Steenwijk is de uitvoeringsduur uiteindelijk vastgesteld op 100 werkdagen.

- 3.19 Het gunningscriterium was de economisch meest voordelige inschrijving. Eventuele fictieve kortingen (zie N.B. hieronder) op de inschrijfsom waren te verdienen door de stremming van de rijbaanbrug te verkorten (paragraaf 5, pagina 3 van het bestek):

"Onderdeel van de [economisch meest voordelige inschrijving] is het beperken van de stremmingsduur van het autoverkeer, De door de aannemer Ingediende stremmingsduur is leidend na inschrijving. Indien de data of termijnen worden overschreden, die door de aannemer zijn gehanteerd voor de inschrijving, worden de volgende korting toegepast:

*Uitloop rijbaan niet beschikbaar € 3.750,00 per werkdag
Meerdere stremmingsperiode € 10.000,00 per geval"*

- N.B.** De toepassing van fictieve korting is een veel voorkomende beoordelingsmethodiek die gehanteerd wordt om de economisch meest voordelige inschrijving vast te stellen. De

scores op kwalitatieve criteria worden uitgedrukt in bedragen (in euro's), die vervolgens in mindering gebracht worden op de inschrijfsom. De fictief laagste bieding is dan de economisch meest voordelige inschrijving.

- 3.20 Daarnaast kon een beoordelingscommissie een fictieve korting op de inschrijfsom toekennen van maximaal EUR 20.000.
- 3.21 Bij het bestek waren twee situatietekeningen van Antea gevoegd met een bovenaanzicht, langsdoorsnede en detaillering van de rijbaanbrug, alsmede een langsdoorsnede en detaillering van de fietsbruggen. Op de tekeningen van de boogbrug zijn onder andere de afmetingen van het metselwerk en de kabels en leidingen indicatief weergegeven.
- 3.22 Blijkens besteksposten 101020 en 101030 (pagina 81 van het bestek) diende de opdrachtnemer eventueel in de bruggen aanwezige kabels en leidingen te lokaliseren en zo nodig tijdelijke voorzieningen toe te passen om deze in stand te houden. Na uitvoering van het grondwerk moesten de kabels en leidingen in mantelbuizen worden teruggelegd (bestekspost 245010, pagina 82 van het bestek).
- 3.23 De door Antea opgestelde kostenraming niet gedeeld met de inschrijvers.
- 3.24 Het bestek bevat geen voor inschrijvers kenbare plafondprijs. Een plafondprijs is een door de Gemeente te stellen maximum geldbedrag/aanneemsom dat een inschrijver mag aanbieden. Bij overschrijding zal de aanbieding als ongeldig terzijde dienen te worden geschoven.

N.B. Een inschrijving met een hogere inschrijfsom dan de vooraf bekend gemaakte plafondprijs dient terzijde te worden gelegd. Aan een plafondprijs kan echter ook een 'terugvaloptie' gekoppeld worden; ook al is er geen enkele aanbieding onder de plafondprijs aangeboden, dan komt een inschrijving toch voor gunning in aanmerking indien en voorzover de Gemeente daartoe extra geld beschikbaar weet te stellen. Een dergelijke constructie dient goed uitgewerkt te zijn in de betreffende aanbestedingsdocumenten. De Gemeente heeft een dergelijke methode niet toegepast.

Inschrijvingen

- 3.25 De Gemeente heeft de Opdracht meervoudig onderhands aanbesteed. De Gemeente heeft vijf partijen uitgenodigd een inschrijving te doen (drie partijen zijn aangedragen door de Gemeente, de overige partijen, waaronder Van Steenwijk, door Antea). Vijf partijen hebben ingeschreven op de aanbesteding.

Beoordeling

- 3.26 Blijkens de totaalbeoordeling (opgesteld door Antea) kreeg Van Steenwijk een fictieve korting op de inschrijving door de rijbaan vijf werkdagen minder te stremmen dan voorgeschreven (60 werkdagen).

Gunningsadvies

- 3.27 Per brief van 14 december 2015 heeft Antea de Gemeente geadviseerd de Opdracht te gunnen aan Van Steenwijk aangezien haar inschrijving de economisch meest voordelige inschrijving was. In deze brief geeft Antea eveneens aan dat (en waarom) haar kostenraming achteraf niet juist bleek te zijn:

"Het verschil tussen de directieraming [EUR [--]] en de inschrijfstaat [EUR --] bedraagt [--]%. Derhalve hebben wij kritisch naar de directieraming gekeken. Uit deze toetsing komen een aantal zaken naar voren:

- *Het slopen van het metselwerk is hoger geraamd dan de directieraming. Gezien de beperkte hoeveelheden kan de inzet van mensen hoger zijn;*
- *Het leveren en aanbrengen van wapeningstaal is hoger dan de directieraming. Het betreft kleine hoeveelheden en is bewerkelijk waardoor de aannemer mogelijk een hoger bedrag rekent;*
- *Het aanbrengen van de doken in het metselwerk is hoger dan de directieraming;*
- *Het herstellen van het metselwerk is aanzienlijk duurder dan de directieraming. Hier is in onze raming een omissie, dit moet € 500,00 per m² zijn i.p.v. de € 50,00 per m² wat in de directieraming is opgenomen;*
- *Het leveren en aanbrengen van de prefab fietsbrug is hoger dan de directieraming. De beperkingen m.b.t. de stremmingen werkt mogelijk kostenverhogend;*
- *Het herstellen van de betonnen fietspad is hoger dan de directieraming. Wellicht kan in het werk gekeken worden of de hoeveelheden beperkt kunnen worden;*
- *Het toepassen van tijdelijke hulpbruggen (€ 1.000,00) is fors goedkoper dan de directieraming."*

N.B. Antea stelt dat zij geen fouten heeft gemaakt bij het opstellen van de kostenraming. Feit is dat er een verschil was tussen de kostenraming en de door marktpartijen aangeboden prijzen.

Vervolgopdracht

- 3.28 Op 18 december 2015 heeft Antea een (vervolg)aanbieding gedaan voor de directievoering en het toezicht tijdens de uitvoeringsfase van het project voor een bedrag van EUR [--]. Dit bedrag was ongeveer twee keer zo hoog als de waarde van de eerder aan Antea gegunde opdracht.
- 3.29 Aangezien Antea volgens de Gemeente reeds een onjuiste, althans te lage kostenraming had opgesteld, heeft de Gemeente aan Antea gevraagd waarom zij Antea aan boord zou moeten houden. Antea heeft daar per e-mail van 22 februari 2016 het volgende antwoord op gegeven:

"Hierbij ons antwoord op de eventuele vraag in de raad.

Vraag: Waarom overweegt de gemeente aan Antea de opdracht te gunnen voor de uitvoeringsbegeleiding van de bruggen Oud Blaricummerweg te Naarden?

Antwoord: De gehele voorbereiding van het project is door Antea uitgevoerd. Zij beschikken daardoor over specifieke kennis van zowel het project als het contract met de aannemer. Door Antea opdracht te verlenen is het projectteam (technisch) compleet en blijft de projectkennis behouden. Daarmee kan de zeer ambitieuze planning worden geborgd en kan bij onvoorziene omstandigheden direct de juiste persoon worden ingezet om dreigende stagnatie of budgetoverschrijding zoveel mogelijk te voorkomen. Tevens heeft de gemeente tijdens haar onderhandelingen met Antea een financiële korting bedongen voor de opdracht voor de uitvoeringsbegeleiding.

Hiermee is het gunnen van de opdracht voor de uitvoeringsbegeleiding aan Antea de verstandigste keuze."

- 3.30 Op 16 maart 2016 heeft het College van B&W – op basis van een aanbieding van 29 januari 2016 – een opdracht voor het verrichten van directievoering en toezicht tijdens de realisatiefase van het project verleend aan Antea voor een lager bedrag van maximaal EUR [--]. Antea mocht alleen met schriftelijke toestemming een hoger bedrag declareren. Op de opdracht zijn de Algemene inkoopvoorwaarden Bussum 2013 van toepassing verklaard.

N.B. De Gemeente constateerde dat Antea met het aanvullend (gevraagde) bedrag van EUR [--] in totaal ongeveer EUR [--] in rekening zou brengen. Uitgaande van de kostenraming (EUR [--]) zouden daarmee ongeveer [--]% van de kosten worden uitgegeven aan een ingenieursbureau. Voor de Gemeente was dit onacceptabel (verhoudingsgewijs te hoog). Na onderhandeling heeft Antea de offerte daarom aangepast en een eenmalige korting gegeven: de opdracht is verleend voor maximaal EUR [--]. Tijdens deze onderhandelingen is volgens de Gemeente weliswaar gekeken naar de inzet van beschikbaar personeel van Antea, maar zijn er geen werkzaamheden geschrapt uit de opdracht.

Antea meent echter dat is afgesproken dat Antea op basis van Systeemgerichte Contractbeheersing (SBC) de Gemeente zou ondersteunen bij de directievoering. Volgens Antea zou de rol van de Gemeente in het project zwaarder worden.

Echter, de aanbieding van Antea ziet op 'het verzorgen van directievoering en toezicht tijdens de realisatiefase', als beschreven in de UAV 1989 (zie N.B. in paragraaf 3.33 van dit verslag). Antea stelt daarbij een team voor "dat [de Gemeente] volledig zal ontzorgen en een ruime ervaring heeft

met werken voor de Gooise Meren". Ook vermeldt de aanbieder "het dagelijks begeleiden van de realisatiefase" en dat de hoofddirectievoerder UAV "aanwezig is bij de bouwvergaderingen en de contractuele discussies met de aannemer afhandelt".

In de tweede bouwvergadering (zie het door Antea gemaakte besprekingsverslag van 7 april 2016 onder punt 2, kopje aanstelling directievoerder) wordt aangegeven dat Antea de Gemeente in dit werk vertegenwoordigt. Op grond van een door Antea zelf gemaakte besprekingsverslag van 26 februari 2016 (punt 1) is Antea's rol als directievoerder en leidinggevende in dit project "duidelijk naar alle 'stakeholders' gecommuniceerd".

Gunning

- 3.31 Op 28 december 2015 heeft de Gemeente een aannemingsovereenkomst gesloten met Van Steenwijk voor de uitvoering van de Opdracht voor een aanneemsom van EUR [--]. De overeenkomst is kort (een 'one-pager') en bevat de volgende clausules:

"[Partijen] komen overeen:

- dat wat in het aanbestedingsdocument, het bestek, de Nota van Inlichtingen en de inschrijving is vermeld, met dien verstande dat op deze overeenkomst geen andere algemene voorwaarden zijn op deze overeenkomst niet van toepassing.*
- dat de overeenkomst wordt aangegaan voor een periode van 100 dagen (exclusief de onderhoudstermijnen en garantie periode*
- dat bekorting stremming dagen 5 werkdagen betreft."*

- 3.32 Bij de overeenkomst zijn als bijlagen toegevoegd:

- 1. Overeenkomst*
- 2. Nota('s) van Inlichtingen*
- 3. Aanbestedingsdocument + Bestek*
- 4. Bestek*
- 5. Inschrijving"*

- 3.33 Op de overeenkomst zijn de Uniforme Administratieve Voorwaarden (UAV) 2012 van toepassing verklaard.

N.B. De UAV zijn de gebruikelijke contractuele (standaard)bepalingen in de Nederlandse bouw.

Aanvullend krediet

- 3.34 De inschrijfsom van Van Steenwijk lag met een bedrag van EUR [--] boven het door de Gemeenteraad beschikbaar gestelde krediet van EUR [--]. In de gunningsbrief (van 28 december 2015) is daarom vermeld dat de werkzaamheden pas kunnen aanvangen nadat

de Gemeenteraad het benodigde aanvullende krediet had gevoteerd. De feitelijke startdatum van de uitvoeringswerkzaamheden is daarom verschoven naar 29 maart 2016.

- 3.35 In verband met de fusie tussen drie gemeenten (i.e. Bussum, Naarden en Muiden) op 1 januari 2016, zou de Gemeenteraad op 9 maart 2016 definitief beslissen over de beschikbaarheid van het benodigde aanvullend krediet. Om hierdoor geen vertraging op te lopen, verzocht de Gemeente Van Steenwijk te beginnen met de noodzakelijke voorbereidende werkzaamheden (en de daaraan verbonden kosten inzichtelijk te maken).

Uitvoeringsfase

- 3.36 Op 28 januari 2016 heeft Van Steenwijk een algemeen tijdschema met een planning verstrekt aan de Gemeente. De werkzaamheden zouden volgens deze planning aanvangen op 29 maart 2016 en oplevering zou geschieden op 28 juni 2016. Het aanbrengen van de asfaltverharding op de rijbaanbrug zou zijn afgerond op 27 mei 2016.
- 3.37 Op 4 februari 2016 heeft Van Steenwijk een overzicht van de noodzakelijke voorbereidende werkzaamheden en de daaraan verbonden kosten verstrekt aan de Gemeente.
- 3.38 Op 5 februari 2016 heeft de Gemeente Van Steenwijk toestemming verleend om de voorbereidende werkzaamheden te starten tot een maximumbedrag van EUR [--].
- 3.39 Op 25 februari 2016 heeft een startoverleg plaatsgevonden tussen de Gemeente en Van Steenwijk. Tijdens dit overleg heeft Van Steenwijk een algemeen tijdschema overhandigd. In het verslag van dit overleg staat onder meer:

“Eis is 6 juni gereed. Alles is zeer krap, maar er worden mogelijkheden gezien om bepaalde werkzaamheden parallel te laten lopen of eerder te laten beginnen. [--] geeft aan dat er harde data zijn voor wanneer de brug weer open moet zijn, dit in verband met andere werkzaamheden.”

N.B. Gelet op dit citaat uit het verslag van het startoverleg is de Gemeente van mening dat zij tijdig/in een vroeg stadium, heeft benadrukt dat sprake was van (i) een krappe planning en (ii) een fatale datum. Dit is overigens herhaald door de Gemeente in een overleg op 7 april 2016. Dit is evenwel pas ná inschrijving bekend gemaakt aan Van Steenwijk.

- 3.40 Op 3 maart 2016 heeft Van Steenwijk een zogeheten KLIC-melding gedaan, waarmee zij inzage kreeg in de beschikbare kabels- en leidinggegevens ter plaatse.

N.B. Uit de interviews begrijpen wij dat op grond van de KLIC-melding géén voorzorgsmaatregelen nodig waren ten aanzien van een 10kV-kabel (zie paragraaf 3.47 van dit verslag).

- 3.41 Op 8 maart 2016 heeft Van Steenwijk een planning verstrekt, uitgaande van 29 maart 2016 als startdatum en 3 juni 2016 als opleveringsdatum.

- 3.42 Bij besluit van 9 maart 2016 heeft de Gemeenteraad ingestemd met het benodigde aanvullende krediet van EUR [--].
- 3.43 Op 10 maart 2016 leverde Van Steenwijk een eerste grove tekening aan van de te plaatsen ondersteuningsconstructie onder de boogbrug. Van Steenwijk benadrukte hierbij dat de constructie – in verband met de doorlooptijd – uiterlijk op 21 maart 2016 moest worden aangebracht, omdat anders niet conform afspraak op 29 maart 2016 zou kunnen worden gestart met de werkzaamheden aan de rijbaanbrug. De berekeningen moesten op dat moment nog door Van Steenwijk worden opgesteld.
- 3.44 Op 16 maart 2016 verstrekke Van Steenwijk vervolgens de berekeningen en tekeningen ter zake van de ondersteuningsconstructie. De berekeningen en tekeningen waren evenwel incompleet. Zo was niet aangegeven op welke ondergrond de ondersteuningsconstructie – te plaatsen in de watergang – zou komen te rusten. In verband met de eigen planning van Van Steenwijk om de constructie uiterlijk op 21 maart 2016 aan te brengen heeft Antea nog diezelfde dag (noodgedwongen) een principeakkoord gegeven en Van Steenwijk verzocht om de ontbrekende gegevens na te leveren.
- 3.45 Op 18 maart 2016 heeft van Steenwijk de aanvullende gegevens ter zake van de te plaatsen ondersteuningsconstructie aangeleverd.

Aanvang werkzaamheden

- 3.46 Medio maart 2016 is de Oud Blaricumeweg afgesloten voor autoverkeer en zijn omleidingsroutes aangebracht.
- 3.47 Op 21 maart 2016 is Van Steenwijk begonnen met het graven van proefsleuven voor het lokaliseren van kabels en leidingen, waarbij onder meer een 10kV-kabel en twee gasleidingen zijn aangetroffen. De ligging en breedte van de ondergrondse strook van kabels en leidingen was anders dan verwacht werd (op de bestektekening waren kabels en leidingen indicatief weergegeven). Van Steenwijk heeft daarom contact opgenomen met netbeheerder Liander om de inhoud van de werkzaamheden af te stemmen.
- 3.48 Per e-mail van 22 maart 2016 heeft Van Steenwijk Antea geïnformeerd dat de vleugels van de boogbrug "geenszins conform tekening of uitgangspunten gesitueerd is". Uit de interviews begrijp ik dat de vleugelwanden (i.e. muren bij uiteinden van de brug) geheel niet gefundeerd zijn.
- 3.49 Op 23 maart 2016 stuurde Van Steenwijk een e-mail naar Antea met het volgende bericht:
- "Zojuist heb ik geprobeerd telefonisch contact te krijgen wat niet gelukt is. Aangezien we op een 'stop or go' punt zijn beland moeten we echt vandaag knopen doorhakken (...)."*
- 3.50 Op dinsdag 29 maart 2016 stuurde een medewerker van de Gemeente het volgende e-mailbericht aan (onder meer) de betrokken personen van Antea:
- "Vanmorgen ben ik door de uitvoerder op het werk aangesproken dat Van Steenwijk wacht op antwoorden van Antea. Ik vraag jullie aandacht om snel met elkaar te schakelen."*

N.B. Uit het onderzoek is gebleken dat Antea vier verschillende projectleiders gebruikt heeft in dit project. Op de vraag aan Antea wat daar de achtergrond van was, gaf Antea aan dat zij weliswaar diverse personen heeft ingeschakeld bij dit project, maar die hadden elk hun eigen rol binnen het project. Er was een projectmanager, een projectleider en twee personen traden op als directievoerder; zij vervulden deze functie samen in verband met hun werklast en korte ziekte-afwezigheid van één van hen.

3.51 Op 29 maart 2016 is Van Steenwijk gestart met de feitelijke uitvoering van het werk.

Proefsleuven; asbestverdacht materiaal

3.52 Op 30 maart 2016 is Van Steenwijk begonnen met het verwijderen van de verharding van de voetpaden/bermen en zijn drie proefsleuven (per zijde) gegraven om de ligging van de aanwezige kabels en leidingen vast te stellen. Op dezelfde dag (30 maart 2016) is Liander op het werk geweest voor de 10kV-kabel en de gasleidingen. Liander constateerde een van de KLIC-melding afwijkende ligging. Daarnaast trof Van Steenwijk een puinfundatie aan die volgens Van Steenwijk mogelijk asbest bevatte. Het werk is daardoor (deels) komen stil te liggen.

N.B. De fundatielaag van asbestverdachte hoogovenslakken was niet vermeld op de tekeningen in het bestek.

3.53 Op 1 april 2016 is op verzoek van Van Steenwijk, naar aanleiding van het aangetroffen fundatiemateriaal, aanvullend asbestonderzoek uitgevoerd. Uit de resultaten van dit onderzoek (die op 4 april 2016 bekend zijn gemaakt) volgde een licht verhoogd gehalte (14 mg/kg ds) asbest dat beneden de restconcentratienorm viel. Het treffen van aanvullende maatregelen was daarom niet nodig.

N.B. Dit onderzoek was volgens de Gemeente niet nodig; de Gemeente had al eerder een bodemonderzoek (verkennend bodem- en verhardingsonderzoek Brug Oude Blaricumeweg te Naarden, projectnummer 401870) door Antea op deze locatie laten verrichten, waaruit bleek dat een aanwezige concentratie asbest beneden een restconcentratienorm viel. Deze onderzoeksgegevens zijn volgens de Gemeente aan Van Steenwijk eerder ter beschikking gesteld.

Kabels & leidingen

3.54 Op 6 april 2016 heeft de Gemeente met Liander afgestemd dat de 10kV-kabel tussen 11 en 15 april 2016 spanningsloos zou worden gesteld, zodat de kabel vrij gegraven en mogelijk verlegd kon worden.

3.55 Op 7 april 2016 meldde Van Steenwijk in een bouwvergadering dat de planning nog moest worden aangepast onder meer in verband met aangetroffen kabels en leidingen. Afsproken werd dat Van Steenwijk op 11 april 2016 een nieuwe planning zou verstrekken.

- 3.56 Vanaf 11 april 2016 heeft Van Steenwijk de verharding met funderingslaag ontgraven.
- 3.57 Op 12 april 2016 was de 10kV-kabel zichtbaar en is in overleg met Liander besloten deze kabel te laten liggen omdat er niet genoeg rek in de leiding was en deze dus niet verlegd kon worden.

Fundering Brug wijkt af van bestektekeningen

- 3.58 Op dezelfde dag (12 april 2016) is de fundering van de Brug deels ontgraven, waaruit bleek dat de constructie afwijkt van hetgeen in het bestek en bijbehorende tekeningen is aangegeven.
- 3.59 Per e-mail van 14 april 2016 heeft Van Steenwijk een nieuwe planning verstrekt, met de volgende mededeling:

“(...) Uitgaande dat wij de gegevens van de nieuwe DO’s maandag aanstaande [i.e. 18 april 2016] zouden ontvangen resulteert dit in een opleverdatum van 9 september [2016]. (...) Zoals het er nu uit ziet zien we simpelweg geen mogelijkheid om voor 6 juni [2016] de werkzaamheden aan de boogbrug gereed te krijgen conform bestek (...).”

- 3.60 Uit een memo van 20 april 2016 van Antea blijkt dat Antea gebruik heeft gemaakt van historische (meer dan honderd jaar oude) tekeningen die niet in alle opzichten juist bleken te zijn. Antea was daardoor genoodzaakt nieuwe constructieberekeningen en nieuwe constructietekeningen te maken. Antea heeft derhalve het uitvoeringsontwerp en het definitieve ontwerp moeten wijzigen. Het werk is daardoor stil komen te liggen.

N.B. Aanpassingen waren ook nodig omdat de middenspanningskabel en de gasleidingen niet – conform bestek – in een mantelbuis mochten worden gelegd van de netbeheerder (Liander). Voorts moest Antea de ontwerp- en de wapeningstekeningen aanpassen aangezien een grondkering gerealiseerd moest worden die niet was voorzien.

- 3.61 Op 4 mei 2016 hebben de Gemeente en Van Steenwijk overleg gevoerd, waarin de Gemeente onder meer heeft gevraagd naar de doorlooptijd van het project. In antwoord daarop heeft Van Steenwijk aangegeven de Brug binnen de gestelde 45 werkbare werkdagen te kunnen realiseren (ijs en weder dienende), mits de Gemeente tijdig de benodigde stukken aan zou leveren en zou anticiperen op afwijkingen.
- 3.62 Op 7 mei 2016 verscheen een artikel over de Brug op de voorpagina van het blad 'Gooi en Vechtstreek':

Restauratie brug oud Blaricummerweg in Naarden loopt vertraging op

'Een klere-eind omrijden'

Alexander Poort

Naarden * De brug in de oud Blaricummerweg is nu al weken afgesloten, maar er wordt niet gewerkt. Buurtbewoners zijn woedend, omdat zij al weken moeite moeten doen en kilometers om moeten rijden om bij hun huizen te komen. „Dan hadden ze toch ook een paar weken later kunnen beginnen.”

Dat er niet wordt gewerkt is bekend bij de gemeente Gooise Meren. Een woordvoerder laat weten dat er onverwachte problemen zijn opgetreden bij de restauratie van de brug.

„De fundering van de brug bleek af te wijken van de meer dan honderd jaar oude ontwerptekeningen”, luidt de verklaring. Er moesten nieuwe constructieberekeningen en nieuwe constructietekeningen gemaakt worden.” Naast de funderingsproblemen bleek ook de ligging en breedte van de ondergrondse strook van kabels en leidingen anders dan gedacht. „Dit heeft gevolgen voor het ontgraven en verplaatsen van deze kabels en leidingen”, aldus de woordvoerder.

Wat de problemen ook zijn, buurtbewoner Paul van der Beek is er al

helemaal klaar mee. „Ze hebben die hekken neergezet, een beetje asfalt eraf geschraapt en daarna is er niets meer gebeurd. Wij moeten nu allemaal een klere-eind omrijden. Alles moet over de Naarderstraat, of door de wijk Craillo. Dat is voor niemand leuk.” Daarnaast is Van der Beek woedend dat hij geen gehoor krijgt met zijn klacht bij de gemeente. „Begin april heb ik hierover al een vraag gesteld aan de gemeente, maar tot op de dag van vandaag heb ik nog niets anders gekregen dan een automatische ontvangstbevestiging.” Datzelfde geldt voor de

klacht die hij hierover eind april heeft ingediend.

Het herstel van de brug lijkt niet onder een heel gelukkig gesternte te gebeuren. De restauratie viel al veel duurder uit dan in eerste instantie was begroot. Wethouder Marleen Sanderse moest door het stof bij de gemeenteraad om extra budget los te krijgen. Klein lichtpuntje voor de wethouder is dat het project - ondanks de tegenslagen - nog wel binnen het nieuwe budget lijkt te blijven. De werkzaamheden worden komende week hervat. De brug zou tussen 11 en 15 juli klaar moeten zijn.

- 3.63 Per brief van 17 mei 2016 heeft Antea – namens de Gemeente – Van Steenwijk in gebreke gesteld, onder meer omdat Van Steenwijk volgens Antea de voorbereiding niet actief heeft opgepakt waardoor een vertraging is veroorzaakt van vier weken. Van Steenwijk is gesommeerd binnen 14 dagen en dus voor 26 mei 2016 een geactualiseerde planning te overleggen die zou sluiten op 15 juli 2016 en waarin de rijbaan op 11 juli 2016 gereed zou zijn voor het verkeer. Ook is Van Steenwijk gesommeerd om voor 15 juli 2016 te voldoen aan al haar verplichtingen zoals aangegeven in het bestek en haar plan van aanpak.

N.B. Deze fatale datum van 15 juli 2016 was niet opgenomen in het bestek (zie paragraaf 3.38 van dit verslag). De Gemeente en Van Steenwijk verschillen van mening over de vraag of de Gemeente tijdig een fatale datum bekend heeft gemaakt aan Van Steenwijk. In het startoverleg van 25 februari 2016 is het volgende opgenomen: “Het is zaak de brug zo spoedig mogelijk de brug open te stellen voor verkeer. Eis is 6 juni gereed. Alles is zeer krap, maar er worden mogelijkheden gezien om bepaalde werkzaamheden parallel te laten lopen of eerder te laten beginnen. [--] geeft aan dat er harde data zijn voor wanneer de brug weer open moet zijn, dit in verband met andere werkzaamheden’.” De Gemeente leidt hieruit af dat het duidelijk moest zijn voor Van Steenwijk dat sprake was van een fatale datum. Volgens Van Steenwijk had echter "een hoop ellende voorkomen kunnen worden" door de fatale datum van 15 juli 2016 in een eerder stadium te vermelden. Overigens is in de tweede ingebrekestelling van 9 juni 2016 (zie hierna paragraaf 3.68 van dit verslag) een andere fatale datum vermeld, namelijk 10 juli 2016.

- 3.64 Per e-mail van 20 mei 2016 heeft Van Steenwijk de Gemeente gemeld dat de ondersteuningsconstructie bijna gereed was, waarna het ontgraven en de sloop zou kunnen starten, maar dat nog een groot aantal zaken opgelost/verduidelijkt moest worden. Van Steenwijk heeft in deze e-mail aangekondigd dat, indien niet vóór 23 mei 2016 een duidelijke reactie op de in deze mail nader geduide kwesties zou komen, zij niet kon garanderen dat de werkzaamheden niet stil kwamen te liggen.

3.65 Op 24 mei 2016 heeft Van Steenwijk bericht niet verder te kunnen met het werk totdat zij goedkeuring zou krijgen op een aantal 'afwijkingen'.

N.B. Uit de interviews begrijpen wij dat Van Steenwijk met name toestemming nodig had voor het aanbrengen van een grondkering (zie paragraaf 3.67 van dit verslag).

3.66 Op 30 mei 2016 en 1 juni 2016 hebben de Gemeente en Van Steenwijk overleg gevoerd.

3.67 Van 8 tot en met 10 juni 2016 heeft Liander in opdracht van de Gemeente de 10kV-kabel spanningsloos gesteld voor het aanbrengen van de grondkering.

N.B. Van Steenwijk kon de grondkering uit haar plan van aanpak niet toepassen, omdat de kabels en leidingen anders bleken te liggen dan gedacht.

3.68 Per e-mail van 9 juni 2016 heeft de gemachtigde van de Gemeente Van Steenwijk (wederom) in gebreke gesteld.

N.B. De gemachtigde achtte de eerste ingebrekestelling van Antea (van 17 mei 2016) "juridisch zwak c.q. niet houdbaar". Op 27 juni 2016 heeft de gemachtigde gesteld dat naar zijn oordeel in casu niet kon worden ontbonden en de opzegging dus kwalificeert als beëindiging in onvoltooide staat. De gemachtigde van de Gemeente stelde eveneens dat beëindiging van de overeenkomst met Van Steenwijk juridisch waarschijnlijk geen stand kon houden, onder meer omdat er geen, althans onvoldoende, dag- en wekrapporten noch bouwverslagen waren.

Op de vraag waarom Antea over geen, althans onvoldoende, dag- en wekrapporten noch bouwverslagen beschikte, heeft Antea aangegeven dat zij met de Gemeente had afgesproken dat directie zou worden gevoerd conform de SCB-systematiek, waarbij stukken van de aannemer zouden worden beoordeeld en verslagen van bouwvergaderingen zouden worden gemaakt, maar niet van - zoals Antea het noemt - 'vlot-trek-overleggen'. Dit laatste volgt overigens niet uit de ons overgelegde verslagen of afspraken (zie ook paragraaf 3.29 van dit verslag).

3.69 Per e-mail van 10 juni 2016 heeft Van Steenwijk onder meer betwist dat er een deugdelijke grondslag voor ontbinding was en aangekondigd dat zij een dergelijke ontbinding zou opvatten als een beëindiging van het werk in onvoltooide staat conform paragraaf 14 lid 7 van de UAV 2012. Van Steenwijk heeft gemeld dat zij bereid was de overeenkomst voor zover nog mogelijk na te komen en dat zij zich zou inspannen om het werk op zo kort mogelijke termijn te hervatten, waarbij zij aanspraak heeft gemaakt op vergoeding van de aanvullende kosten als gevolg van bestekwijzigingen en als gevolg van de vertraging die is ontstaan op het kritieke pad.

N.B. Antea beschouwde deze e-mail van Van Steenwijk als een *'point of no return'* aangezien Van Steenwijk in deze e-mail duidelijk maakte dat de deadline van 11 juli 2016 niet gehaald kon worden. Antea meende daarom dat de Opdracht voltooid zou moeten worden door een derde, voor rekening en risico van Van Steenwijk. Ook de betrokken medewerkers van de Gemeente, inclusief het College van B&W, vonden het onverantwoord om door te gaan met deze aannemer, omdat "al het vertrouwen weg was". De Gemeente – daartoe geadviseerd door Antea – was daarom voornemens de overeenkomst met Van Steenwijk te beëindigen, onder meer omdat "vanaf het begin een actieve houding ontbrak" bij Van Steenwijk. Ook zou Van Steenwijk tekort zijn geschoten in de communicatie met omwonenden. Het zou volgens de Gemeente onverantwoord zijn om verder te gaan met Van Steenwijk, gezien vanuit het algemeen belang. De Gemeente was daarom voornemens de Brug zo snel mogelijk weer open te stellen voor verkeer en de uitvoering van de Opdracht uit te stellen tot een nader te bepalen datum. Naar wij begrijpen heeft de Gemeente ten tijde van de ingebrekestelling van 17 mei 2016 – naast het advies van Antea – geen nader juridisch advies ingewonnen. Het advies van de door de Gemeente nadien ingeschakelde gemachtigde (zie N.B. in paragraaf 3.68 van dit verslag) is derhalve niet bij de gemaakte keuze tot beëindiging van de overeenkomst met Van Steenwijk betrokken. Volgens de Gemeente heeft de gemachtigde van de Gemeente wel vlak voor de zitting bij de Raad van Arbitrage voor de Bouw mondeling aangegeven dat de Gemeente inmiddels wel een verdedigbare zaak had.

3.70 Per e-mail van 13 juni 2016 heeft de gemachtigde van de Gemeente Van Steenwijk bericht dat Van Steenwijk geen planning heeft overgelegd en niet heeft voldaan aan het verzoek van 9 juni 2016 en dat de Gemeente geen andere mogelijkheid zag dan het werk voor rekening en risico van Van Steenwijk door een andere aannemer te laten voltooien.

N.B. Volgens de Gemeente zou deze brief kwalificeren als een ontbinding van de overeenkomst met Van Steenwijk. De Raad van Arbitrage voor de Bouw heeft uiteindelijk geoordeeld dat het ging om een beëindiging in onvoltooide staat conform paragraaf 14 lid 7 van de UAV 2012 (zie paragraaf 3.83 van dit verslag). Dit betekent dat Van Steenwijk alsdan in beginsel recht heeft op de aannemingssom, vermeerderd met de kosten die hij als gevolg van de niet voltooiing heeft moeten maken en verminderd met de hem door de beëindiging bespaarde kosten.

3.71 Op 17 juni 2016 verzocht de Gemeente het bouwterrein te ontruimen. De Gemeente stelde voor de toestand van het werk op beeld en film vast te laten leggen door een onafhankelijke partij. Daarna zou de Gemeente een derde contracteren die direct zou beginnen met het voltooien van het werk zodat de weg op 11 juli 2016 zou kunnen worden

vrijgegeven. Van Steenwijk ging daar niet mee akkoord, beriep zich op haar retentierecht en plaatste hekken om de Brug heen. Van Steenwijk was van oordeel dat de ontbinding ongegrond was en dat zij recht had op een opzegvergoeding.

N.B. De uitoefening van een retentierecht houdt kort gezegd in dat een schuldeiser (Van Steenwijk) een recht uitoefent door goed (de Brug) niet vrij te geven (door er een hek omheen te zetten) aan de schuldenaar (de Gemeente) zolang zijn prestatie of inspanning niet is betaald.

- 3.72 Op 20 juni 2016 heeft Van Steenwijk haar eindafrekening naar de Gemeente gestuurd en (nogmaals) haar retentierecht ingeroepen.
- 3.73 Op dezelfde datum (20 juni 2016) heeft de Gemeente aannemer Mourik Groot-Amers ingeschakeld om de bestaande constructie van de Brug verder bloot te leggen, de werkelijke situatie goed vast te leggen, maatregelen te nemen teneinde de huidige onderspoeling van de Brug stop te zetten, de weg en de Brug tijdelijk weer te voorzien van een wegconstructie en de Brug zo snel mogelijk open te stellen voor wegverkeer (per 1 juli 2016).
- 3.74 Op 21 juni 2016 gaf van Steenwijk aan haar retentierecht te willen opheffen voor een bedrag van ongeveer EUR [-].

Arbitrageprocedure

- 3.75 Op 23 juni 2016 heeft de Gemeente een kort geding aanhangig gemaakt bij de Raad van Arbitrage voor de Bouw ("**RvAB**") ter opheffing van het – door Van Steenwijk ingeroepen – retentierecht.
- 3.76 Op 25 juni 2016 verscheen het volgende artikel in dagblad De Gooi & Eemlander:

Conflict aannemer en gemeente Gooise Meren over Oud Blaricummerweg

Geen herstel, brug nog dicht



Alexander Poort
a.poort@hollandmediacombinatie.nl

Naarden * Nog twee weken. Dan zou de brug in de Oud Blaricummerweg in Naarden klaar zijn. Dan konden de bussen weer normaal rijden en zouden automobilisten geen kilometers meer om hoeven rijden. De laatste twee zaken gaan misschien nog wel door. Maar dat de brug dan klaar is, is sowieso niet het geval. Na al het eerder oponthoud liggen de gemeente Gooise Meren en aannemer Van Steenwijk nu dan echt openlijk met elkaar in de clinch. Geen van de twee partijen wil echt opening van zaken geven over wat er nu precies aan de hand is, maar tussen de regels door is het meer dan duidelijk dat het tussen deze twee partijen niet meer goed komt. Ook getuige het bord dat nu op het hek van de brug hangt, dat de aannemer hier zijn retentierecht uitoefent. Dat is over het algemeen iets waar je pas toe over gaat als al het onderling vertrouwen is verdwenen. Retentierecht betekent namelijk dat een schuldeiser (aannemer Van Steenwijk) een goed (de brug) niet vrijgeeft aan de schulde-



Een bord getuigt van het hoog opgelopen conflict. FOTO: HOLLAND MEDIA COMBINATIE

naar (de gemeente Gooise Meren) zolang zijn prestatie of inspanning niet is betaald. Het conflict tussen de gemeente en de aannemer beleefde eind vorige week een voorlopig hoogtepunt toen Gooise Meren een bericht de wereld instuurde dat het contract met de aannemer was opgezegd omdat 'de samenwerking niet heeft gebracht wat de gemeente meende te

mogen verwachten'. Vlak daarna hing het bord aan het hek. Het enige dat de aannemer vervolgens nog kwijt wil is een verwijzing naar het retentierecht dat wordt uitgeoefend en dat 'het vaste adviesbureau van de gemeente eens onder de loep genomen moet worden'. In dit laatste schuilt vermoedelijk de kern van het conflict. Al in een vroeg stadium tijdens de werkzaam-

heden kwam Van Steenwijk erachter dat de constructieberekeningen niet klopten. Daarom lag het werk al snel nadat de brug was afgezet stil. Nu lijkt het erop dat er dus meer problemen zijn met de brug dan tijdens de aanbesteding van de klus bekend waren.

Dat een en ander gevolgen heeft voor de totale kosten van het project kan bijna niet anders. Al wil de gemeente hier nog niets over zeggen. Dit zou voor wethouder Marleen Sanderse een forse tik betekenen, gezien het feit dat zij al een keer eerder naar de gemeenteraad heeft moeten voor een verhoging van het budget voor het onderhoud aan de brug. Toen is haar te kennen gegeven dat het wel bij dit bedrag moest blijven. Dat dit gaat lukken is nu zeer onwaarschijnlijk. Nu wil deze aannemer geld zien. Andere deelnemers aan de eerste aanbesteding rekenden een hoger bedrag voor de renovatie van de brug. De grootste verliezers zijn echter de gebruikers van de brug. Niet alleen moeten ze nu afwachten wanneer de weg weer beschikbaar is. Zeker is ook al dat deze op termijn weer afgesloten zal worden, omdat dan het echte herstel nog eens zal moeten gebeuren.

- 3.77 Op 28 juni 2016 zijn de Gemeente en Van Steenwijk een schikking overeengekomen ter voorkoming van de (door de Gemeente geïnitieerde) spoedprocedure bij de RvAB. De Gemeente betaalde – onder protest – een bedrag van EUR [--] in ruil waarvoor Van Steenwijk een bankgarantie zou stellen ter hoogte van hetzelfde bedrag voor het geval de Gemeente in de bodemprocedure bij de RvAB in het gelijk zou worden gesteld (provisie op basis van kosten van ongelijk). Daarnaast zou de Gemeente meteen na ontvangst van deze bankgarantie een eerder – vanwege de gesloten aannemingsovereenkomst – door Van Steenwijk gestelde bankgarantie van 21 maart 2016 retourneren.
- 3.78 Op 29 juni 2016 heeft de Gemeente het voornoemde bedrag van EUR [--] overgemaakt op de derdenrekening van de gemachtigde van de Gemeente. Op 30 juni 2016 is het bedrag door de gemachtigde van Van Steenwijk ontvangen op haar derdenrekening. Vervolgens heeft Van Steenwijk de uitoefening van haar retentierecht gestaakt (en dus de hekken rondom de Brug verwijderd).
- 3.79 Op 6 juli 2016 heeft de bank van Van Steenwijk (de Rabobank) de overeengekomen bankgarantie naar de Gemeente gestuurd.
- 3.80 Op 25 juli 2016 heeft Van Steenwijk de overeengekomen bankgarantie gesteld. Vervolgens heeft de gemachtigde van de Gemeente Van Steenwijk geïnformeerd dat de Gemeente niet akkoord was met de tekst van deze garantie. De Rabobank heeft vervolgens een aangepaste bankgarantie verstrekt aan de Gemeente.
- 3.81 Per brief van 16 augustus 2016 is de Gemeente onder meer gesommeerd onder meer de bankgarantie van 21 maart 2016 te retourneren. Omdat – naar de mening van Van Steenwijk – een antwoord op dit verzoek uitbleef, heeft Van Steenwijk aangedrongen op

spoedarbitrage. De Gemeente heeft hiermee ingestemd. De Gemeente en Van Steenwijk hebben de zaak (een financiële claim van Van Steenwijk van ongeveer EUR [--]) vervolgens voorgelegd aan de RvAB.

3.82 Op 24 oktober 2016 is de zaak – in een zogenaamde spoedbodemgeschil – in een besloten zitting behandeld bij de RvAB.

3.83 Bij vonnis van 30 november 2016 heeft de RvAB het stilleggen van het werk gekwalificeerd als 'beëindiging in onvoltooide staat'. De RvAB oordeelde dat vertragingen als gevolg van onvoorziene omstandigheden (afwijkende ligging van kabels en leidingen en een afwijkende constructie van de rijbaanbrug) conform regelgeving gerekend moeten worden tot het risico van de Gemeente als opdrachtgever. De RvAB oordeelde dat de Gemeente EUR [--] moest betalen aan Van Steenwijk. De rest van de financiële claims van Van Steenwijk zijn afgewezen. Het vonnis was volgens de gemachtigde van de Gemeente geheel conform het vooraf afgegeven procesadvies.

Hoger beroep; nieuwe schikking

3.84 Van Steenwijk heeft hoger beroep aangetekend tegen het vonnis van de RvAB in eerste aanleg. Onder meer omdat het vonnis een rekenfout bevatte (i.e. ten onrechte niet in rekening gebrachte omzetbelasting) die volgens de Gemeente "vrijwel zeker in een appèlprocedure zou worden gehonoreerd", achtte de Gemeente het raadzaam schikkingsonderhandelingen te initiëren, aangezien het bereiken van een schikking voor de Gemeente minder kostbaar zou zijn dan doorprocederen. De Gemeente en Van Steenwijk zijn uiteindelijk een schikking van EUR [--] overeengekomen.

N.B. Uit de interviews is gebleken dat Antea volgens de Gemeente haar administratie ten behoeve van de procedure bij de RvAB niet, althans onvoldoende op orde had. Vooral omdat er geen, althans onvoldoende, dag-/weekrapporten en bouwverslagen waren, slaagde de Gemeente er niet in om aan te tonen dat de vermeende 'afwijkingen' mogelijk klein/futiel waren. De betrokken personen van de Gemeente vinden dit de 'grootste' fout van Antea.

Op de vraag waarom de RvAB er kennelijk niet van overtuigd is geraakt dat het ging om 'kleine/futiele' afwijkingen in het bestek, antwoordde Antea dat zij zich kan vinden in de uitspraak van de RvAB. Antea merkt daarbij op dat de RvAB de onvoorziene omstandigheden zwaar heeft laten wegen.

Vervolg

3.85 Op 8 februari 2017 heeft de Gemeente een gesprek gevoerd met Antea over het verloop van het project. Blijkens het verslag van dit gesprek hebben medewerkers van Antea onder meer het volgende opgemerkt tijdens dit gesprek:

"Er zijn geen fouten gemaakt en er is op tijd opgeschaald, de aannemer is in gebreke gesteld."

"Ik ben uiterst ongelukkig met de situatie en heb het gevoel dat het beter had gekund/had gemoeten. Het vonnis [van de RvAB] is in mijn beleving onrechtvaardig. De aannemer heeft elk klein detail tot enorme proposities opgeblazen. Tussen gelijk hebben en gelijk krijgen zit een groot verschil."

"[Antea] heeft gedurende het hele proces honderden ballen in de lucht moeten houden en de Raad van Arbitrage heeft er nu een detail uit gepakt waarop Antea nu wordt afgerekend. Dit heeft onder andere betrekking op het uitblijven van het UO van de aannemer. In overleg met de gemeente heeft Antea dit uiteindelijk zelf gedaan. We zaten met de aannemer te lang in de samenwerkingsmodus terwijl er eigenlijk helemaal geen sprake van samenwerking was. We hadden strakker zaken moeten vastleggen."

"Er waren veel onvoorziene omstandigheden, de mensen van Antea voelen zich benadeeld."

"Het risico voor de gemeente was nog groter geweest als we door waren gegaan."

N.B. Uit het interview dat de heer Eelco Nap gevoerd heeft met Antea op 15 maart 2017 volgt dat Antea zelf thans vindt dat zij zaken beter had moeten vastleggen, ook de zogenaamde 'vlot-trek-overleggen' beter had moeten vastleggen. Ook meent Antea dat zij de verantwoordelijkheden met de Gemeente beter had moeten scheiden.

3.86 Medewerkers van de Gemeente hebben in het gesprek van 8 februari 2017 onder meer het volgende opgemerkt:

"Het gemeentebestuur (Raad & College) is heel kritisch tegenover [Antea]. Het is het zoveelste dossier waarbij de [Antea] negatieve gevoelens oproept. Voorbeelden hiervan zijn: Wikro Leiding welke is op komen drijven en dit dossier. Binnen de gemeente is men negatief over de performance van [Antea]. Het is heel gevoelig geworden."

"Ik ben verbaasd dat [Antea] niet eerder bij de gemeente als opdrachtgever is gekomen om uit te spreken hoe vervelend dit proces loopt of is gelopen en hoe dit opgelost kon worden."

"[De medewerker van de Gemeente] spreekt zijn waardering uit voor de inzet die is gedaan. Op basis van de feiten die er nu liggen is wel gebleken dat het onvoldoende was. De gemeente krijgt te weinig uitleg, het is te mager."

"[Antea] is ernstig tekort geschoten."

- 3.87 Tijdens voornoemd gesprek op 8 februari 2017 is eveneens ter sprake gekomen welke vervolgstappen gezet moeten worden ten aanzien van de Brug. Antea stelde de vraag wat de visie is van de Gemeente met betrekking tot het vervolgtraject. De Gemeente gaf aan zich te beraden op het vervolg maar in ieder geval geen basis te zien om een vervolgoopdracht aan Antea te gunnen voor de aanpassing van het bestek. De Gemeente gaf tevens aan niet in te gaan op het aanbod van Antea om de kosten voor 'meerwerk kostenopstelling' van EUR [--] '50/50' te delen omdat dit eerst met verschillende mensen binnen de organisatie van de Gemeente besproken moet worden.
- 3.88 Vast staat dat de aanbesteding voor de renovatie van de Brug opnieuw zal moeten worden opgezet. De totale financiële schade voor de Gemeente bedraagt ruim EUR [--] (schikking, schadevergoeding, juridische kosten).

4 Antwoorden op vooraf door de Gemeente in de onderzoeksopdracht geformuleerde vragen

I. Op welke manier heeft het aanbestedingsproces plaatsgevonden?

a. Wat is de oorzaak van de te lage raming in eerste aanleg

- 4.1 In haar raming van 11 november 2015 heeft Antea de kosten voor de Opdracht geraamd op EUR [--], terwijl de markt bereid bleek de opdracht voor niet minder dan EUR [--] uit te voeren. Antea heeft de kosten dus te laag ingeschat.
- 4.2 In haar brief van 14 december 2015 aan de Gemeente heeft Antea zelf een aantal oorzaken genoemd die geleid hebben tot een onjuiste kostenraming, zie paragraaf 3.27 van dit verslag. Antea blijft zich voor het overige op het standpunt stellen dat er niets is misgegaan met de kostenraming.
- 4.3 Uit het onderzoek is gebleken dat Antea geen SSK-raming (Standaard Systematiek voor Kostenramingen) voor de kredietverstrekking heeft gemaakt,² maar een directiebegroting van het bestek. Antea heeft aangegeven er "niet mee bekend te zijn dat een SSK-raming vereist was", terwijl dit duidelijk was opgenomen in de Nota van Inlichtingen bij het Dienstenbestek die met alle inschrijvers is gedeeld. In een SSK-raming wordt een begroting gemaakt van alle kosten, aannemerskosten, directievoering, projectbegeleiding vanuit de Gemeente en risico-opslagen die passen bij de risico's en de fase van het project. Antea heeft slechts een directieraming gemaakt van het bestek. De directieraming is een door de directie ingeschatte invulling van de besteksposten en de totale inschrijfprijs, zonder verdere kosten en risicovoorzieningen. De kostenraming van Antea bood onvoldoende basis voor een kredietverstrekking.

b. Wat was de reden van het stilleggen van het werk?

- 4.4 Verschillende oorzaken hebben ertoe geleid dat het werk (meerdere malen) is stilgelegd.
- 4.5 Allereerst is het werk stil komen te liggen op 30 maart 2016 omdat nader asbestonderzoek diende plaats te vinden. Echter, op 4 april 2016 bleek (uit de onderzoeksresultaten) dat geen aanvullende maatregelen nodig waren en dat het werk hervat kon worden.

² Zoals vereist op grond van de Nota van Inlichtingen Dienstenbestek, d.d. 13 februari 2015, vraag 32, m.b.t. post I 01 van het Dienstenbestek.

- 4.6 Voorts is het werk op 12 april 2016 stil komen te liggen vanwege een middenspanningskabel (10kV) die spanningsloos moest worden gesteld alvorens in de nabijheid gewerkt mocht worden. Volgens Van Steenwijk heeft deze oorzaak geleid tot 'kritieke vertraging' waardoor de beoogde deadlines niet meer gehaald konden worden.
- 4.7 Het werk is echter met name stil komen te liggen omdat het door Antea opgestelde bestek in bepaalde opzichten niet uitvoerbaar bleek te zijn. Dat kwam deels door de ligging van de kabels en leidingen, maar ook doordat de boogconstructie van de Brug bleek af te wijken van hetgeen in het bestek en bijbehorende tekeningen was aangegeven. De oorzaak hiervan is dat Antea gebruik heeft gemaakt van historische (meer dan honderd jaar oude) tekeningen. Antea zegt dat zij bij aanvang van de aanbesteding van het werk een herinspectie heeft aangeboden, maar dit blijkt niet uit de ons overgelegde documenten. De Gemeente stelt zich dit aanbod van Antea ook niet te kunnen herinneren. Na ontdekking van de afwijkingen moest Antea nieuwe constructieberekeningen en nieuwe constructietekeningen maken (i.e. het definitieve ontwerp en het uitvoeringsontwerp wijzigen). Deze vertragingsoorzaak heeft ertoe geleid dat het werk stil is komen te liggen tot 23 mei 2016, de datum waarop Antea het definitieve ontwerp en nieuwe uitvoeringsontwerp heeft aangeleverd.
- 4.8 In deze periode (vanaf mei 2016) is de verstandhouding tussen Antea en Van Steenwijk steeds verder verslechterd, met name omdat partijen elkaar de schuld gaven van de ontstane vertraging. Uiteindelijk heeft Antea (namens de Gemeente) Van Steenwijk in gebreke gesteld op 17 mei 2016.
- 4.9 Het werk lag reeds stil, maar is definitief stil komen te liggen toen de Gemeente een afspraak inplande met een andere (derde) aannemer (Mourik Groot-Ammer) teneinde het werk te laten voltooien voor rekening en risico van Van Steenwijk. Van Steenwijk heeft dit – om begrijpelijke redenen – niet zomaar geaccepteerd en haar retentierecht ingeroepen, waardoor het werk (wederom) stil is komen te liggen. Vervolgens is een spoedprocedure aanhangig gemaakt bij de RvAB.

c. Op welke wijze zijn de contracten opgesteld tussen de verschillende partijen?

- 4.10 Het Dienstenbestek is opgesteld door de Gemeente. De gunningssystematiek was (in haar geheel) niet omschreven in het Dienstenbestek. Uit de interviews begrijpen wij dat het laagste prijs criterium is gehanteerd. Van inschrijvers werd als minimumeis (slechts) een lijst verlangd met voltooide projecten in de afgelopen jaren. De minimumeisen hadden uitgebreider en nauwkeuriger geformuleerd moeten worden en waren onvoldoende toegespitst op de betreffende opdracht. Van inschrijvers werd (slechts) een lijst verlangd met "voltooide projecten op het gebied van het ontwerpen, berekenen, tekenen en besteksgereed maken, ramen van kosten, directievoering en toezicht van civiele werken". De geschiktheid van de winnende inschrijver (Antea) is daardoor slechts in beperkte mate vooraf getoetst.

N.B. Uit de interviews begrijpen wij dat de Gemeente content was met de gunning aan Antea omdat Antea enkele jaren eerder een project inzake de renovatie/vervanging van een gemetselde monumentale boogbrug op de Valkeveenselaan – naar tevredenheid van de Gemeente – tot een goed einde gebracht. In zoverre kan gesteld worden dat de Gemeente –

wel degelijk – de geschiktheid van Antea getoetst heeft. Wij benadrukken echter dat deze geschiktheidstoetsing geen resultaat is van een deugdelijke selectie-/gunningsystematiek in de aanbestedingsdocumenten.

- 4.11 Onderdeel van de (blijkens het Dienstenbestek) verlangde werkzaamheden van de opdrachtnemer (i.e. Antea) was het opstellen van een RAW-bestek ten behoeve van de uitvoeringsfase van het project. Antea was derhalve verantwoordelijk voor het opstellen van (onder meer) (i) het RAW-bestek, (ii) de bijbehorende Nota('s) van Inlichten en (iii) de overeenkomst met de opdrachtnemer (Van Steenwijk). Antea heeft deze documenten zelfstandig opgesteld en geen (extern) juridisch/technisch advies ingewonnen over deze documenten. Kort gezegd, vanwege de RAW-systematiek lag de (ontwerp)verantwoordelijkheid voor het bestek bij de Gemeente/Antea en de verantwoordelijkheid voor goede uitvoering ervan lag bij Van Steenwijk. Nu sprake is van een van het bestek afwijkende ligging van kabels en leidingen en een afwijkende constructie van de rijbaanbrug, zijn de gevolgen hiervan voor rekening en risico van de opdrachtgever, i.e. de Gemeente.

II. Hoe was de betrokkenheid, de rol en het functioneren van de gemeenteraad (kaderstellende - en controlerende rol), het college (uitvoerende rol), de aannemer, de directievoering en de aansturing van de directievoerder?

a. Hoe heeft bestuurlijke besluitvorming plaatsgevonden? Op wijze hebben het college en de gemeenteraad hun kaderstellende, controlerende en uitvoerende rol uitgevoerd?

- 4.12 De gemeentelijk projectleider heeft zijn afdelingshoofd zeer regelmatig op de hoogte gehouden van het verloop van het project, mede gezien recente minder goede ervaringen met Antea. De verantwoordelijk wethouder is in ieder geval wekelijks, en later – toen problemen ontstonden – frequenter geïnformeerd. De wethouder heeft de Gemeenteraad periodiek geïnformeerd.

b. Op welke wijze heeft communicatie, sturing en monitoring plaatsgevonden binnen het proces van de renovatie door de ambtelijke organisatie?

- 4.13 De Gemeente heeft Antea ingehuurd om de Gemeente te adviseren en – conform de in het Dienstenbestek beschreven mogelijkheid – directie te voeren op de uitvoering van de renovatie- en herstelwerkzaamheden aan de Brug. De Gemeente, in de persoon van de betrokken ambtenaar, is continu bij het project betrokken geweest. Deze ambtenaar informeerde het afdelingshoofd in eerste instantie per maand en vanaf april 2016 wekelijks over de voortgang van het project.

c. Op welke manier zijn de portefeuillehouder en de leden van het college van burgemeester en wethouders op de hoogte gehouden van het proces dat gaande was?

- 4.14 Het afdelingshoofd informeerde de wethouder wekelijks over de stand van zaken van het project en – indien en zodra nodig – vaker.

d. Op welke wijze heeft directievoering door Antea plaatsgevonden en op welke wijze heeft gedurende dit proces afstemming plaatsgevonden tussen de Gemeente en Antea als directievoerder/tussen Antea en de aannemer/tussen de Gemeente en de aannemer?

- 4.15 Antea voerde namens de Gemeente de directie over de uitvoering van de renovatie- en herstelwerkzaamheden door aannemer Van Steenwijk. Dit vond plaats door overleg met Van Steenwijk via formele bouwvergaderingen en vele zogenaamde 'vlot-trek-overleggen'. In deze overleggen tussen Antea en Van Steenwijk werden geconstateerde afwijkingen en onvoorziene omstandigheden besproken. De wijze waarop deze overleggen plaatsvonden, wordt door partijen verschillend ervaren. Waar Antea Van Steenwijk maande werkzaamheden uit te voeren, vroeg Van Steenwijk om gewijzigde ontwerpen en wijzigingen van het bestek om zijn werkzaamheden op te kunnen baseren. Partijen gaven dus – in grote mate – elkaar de schuld van de ontstane vertraging. De Gemeente werd door Antea dagelijks geadviseerd en in het standpunt van Antea meebewogen.

III. Wat zijn gevolgen van de uitspraak van de Raad van Arbitrage voor de Bouw:

a. Hoe is het geschil ontstaan tussen de Gemeente en de aannemer?

- 4.16 Het geschil is met name ontstaan doordat de Gemeente – daartoe geadviseerd door Antea – voor een tamelijk 'harde lijn' heeft gekozen ten opzichte van Van Steenwijk, toen bleek dat Van Steenwijk de beoogde deadlines niet zou halen. De 'harde lijn' betreft het houden van Van Steenwijk aan zijn planning, terwijl de onvoorziene omstandigheden (kabels en leidingen en een afwijkende constructie van de rijbaanbrug) tot afwijkingen van afspraken, ontwerp, contract en bestek leidden. De gevolgen kwamen voor rekening van de Gemeente, terwijl zij – daartoe geadviseerd door Antea – toch Van Steenwijk aan haar deadlines hield.
- 4.17 De Gemeente heeft Van Steenwijk – daartoe geadviseerd door Antea – in een tamelijk vroeg stadium in gebreke gesteld. Dit heeft geleid tot verontwaardiging bij Van Steenwijk en daarmee tot een verslechterde verstandhouding tussen de Gemeente/Antea en Van Steenwijk.
- 4.18 Daarna is de verstandhouding tussen de Gemeente/Antea en Van Steenwijk verder verslechterd, met name omdat de partijen elkaar steeds de schuld gaven van de ontstane vertraging. Het geschil werd onoverbrugbaar toen de Gemeente – daartoe geadviseerd door Antea – een afspraak inplande met een andere (derde) aannemer (Mourik Groot-Ammers) en Van Steenwijk vervolgens haar retentierecht heeft ingeroepen. Vervolgens hebben partijen het geschil voorgelegd aan de RvAB.

b. Wat was de kwaliteit van de externe (juridische) advisering?

Directievoering

- 4.19 In meerdere opzichten valt Antea een verwijt te maken.
- 4.20 Antea heeft niet – zoals vereist op grond van het Dienstenbestek – een SSK-raming (Standaard Systematiek voor Kostenramingen) voor de kredietverstrekking gemaakt, maar een directiebegroting van het bestek. Deze kostenraming van Antea – ten aanzien

waarvan Antea zelf reeds erkende dat deze 'ommissies' bevat – bood onvoldoende basis voor een kredietverstrekking.

- 4.21 Voorts bleken de technische tekeningen en berekeningen in het bestek onjuist te zijn. Ook adviseerde Antea de Gemeente om Van Steenwijk in gebreke te stellen, terwijl daar geen, althans onvoldoende gronden voor waren. Voorts adviseerde Antea de overeenkomst met Van Steenwijk te beëindigen en het werk door een derde (aannemer) te laten voltooien, hetgeen – achteraf bezien – geen verstandige strategie is geweest.
- 4.22 Antea valt met name een verwijt te maken omdat zij haar administratie niet op orde had. Mogelijk had de Gemeente in de juridische procedure bij de RvAB kunnen aantonen dat de 'afwijkingen' waar Van Steenwijk zich op beriep, in grote mate klein/ futiel waren en dus geenszins vertraging van het project rechtvaardigden. Dat bleek echter een onmogelijke opgave, mede omdat Antea (en daarmee dus de Gemeente) niet, althans onvoldoende, beschikte over dag- en wekrappen noch bouwverslagen teneinde deze stelling te onderbouwen. De Gemeente raakte hierdoor verzeild in een weinig kansrijke juridische procedure tegen Van Steenwijk.
- 4.23 De kwaliteit van de dienstverlening van Antea was – gelet op het voorgaande – beneden het niveau dat verwacht had mogen worden.

Juridisch advies

- 4.24 De gemachtigde van de Gemeente is in een relatief laat stadium ingeschakeld en werd toen geconfronteerd met een weinig kansrijke zaak. De gemachtigde heeft de Gemeente direct geïnformeerd dat zij geen sterke zaak had. De gemachtigde van de Gemeente valt onzes inziens derhalve geen verwijt te maken. Hij heeft getracht de eerder gemaakte keuzes te verdedigen, edoch zonder succes.

5 Conclusie/aanbevelingen

5.1 De Gemeente wil leren van de gang van zaken rondom de renovatie van de Brug teneinde – in de toekomst – risico's op vertraging, kredietoverschrijding en juridische procedures te beperken. Wij gaan hieronder achtereenvolgens in op (i) de twee aanbestedingsprocedures, (ii) de samenwerking met de directievoerder (Antea) en (iii) de verhouding met de aannemer (Van Steenwijk). Wij formuleren tevens enkele aanbevelingen en ronden af met enkele afsluitende opmerkingen.

1. Aanbestedingsprocedures

5.2 De aanbestedingsprocedures hadden beter voorbereid kunnen worden.

5.3 De kwaliteit van de aanbestedingsdocumenten (met name van het Dienstenbestek) was van een bedenkelijk niveau. De gunningssystematiek was (in haar geheel) niet omschreven in het Dienstenbestek. Van inschrijvers werd als minimumeis (slechts) een lijst verlangd met voltooide projecten in de afgelopen jaren. De minimumeisen hadden uitgebreider en nauwkeuriger geformuleerd moeten worden en waren onvoldoende toegespitst op de betreffende opdracht.

5.4 De gehanteerde wijze van aanbesteden borgt onvoldoende dat het juiste ingenieursbureau voor de opdracht werd geselecteerd, met de juiste experts voor de juiste prijs bij een project met een dergelijk risicoprofiel.

5.5 Enkele eenvoudige instrumenten kunnen hierbij helpen: het verlangen van de juiste concrete ervaring met renovatie van dergelijke oude bruggen (lees: juiste meetbare referenties), het instellen van een plafondprijs, gunning op EMVI (de economisch meest voordelige inschrijving) met een prijs-kwaliteit-verhouding waarbij kwaliteit zich kan onderscheiden en door interviews te houden met sleutelfunctionarissen.

5.6 De keuze voor het laagste prijs criterium (bij de eerste aanbesteding) achten wij ongelukkig. Het lag in de lijn der verwachting dat de winnende inschrijver (Antea) een grotere rol zou spelen dan alleen de 'advies- en ingenieursdiensten' ter voorbereiding van de (uiteindelijke) Opdracht.³ Het had daarom voor de hand gelegen om (ook) waarde te hechten aan de kwaliteit van (betrokken adviseurs van) inschrijvers. Dat geldt eens te meer aangezien de Gemeente de (technische) kennis niet in huis bleek te hebben om toe te zien op de advies- en ingenieursdiensten die de winnende inschrijver (Antea) zou gaan leveren.

N.B. Uit de interviews begrijpen wij dat de Gemeente content was met de gunning aan Antea omdat Antea een (vergelijkbaar) project bij de brug aan de Valkeveenselaan tot een goed einde gebracht had. (betrokken adviseurs van) Antea (waren/) was echter niet gegund op basis van specifieke kennis/ervaring, maar louter omdat zij met de laagste prijs had ingeschreven.

³ In het Dienstenbestek was immers (expliciet) opgenomen dat het Voorbereidingsproject ook kon leiden tot een vervolgoopdracht (inzake de directievoering van de uiteindelijke opdracht). Dat is onzes inziens ook gebeurd toen de Gemeente Antea aan boord hield, zelfs nadat Antea een onjuiste kostenraming had opgesteld waardoor de Gemeente aanvullend krediet nodig bleek te hebben.

Er is gekozen voor een aanbesteding voor het ontwerp- en besteksdeel, met een optie om één op één te onderhandelen voor de directievoering. Een voordeel hiervan is dat de Gemeente dan mag verwachten dat de directievoerder al goed in de materie zit. Een risico hierbij is evenwel dat het ingenieursbureau dan zijn eigen vlees (ontwerp, berekeningen, aanbesteding aannemer) keurt. Een andere mogelijkheid is dat de Gemeente deze twee zaken scheidt en aan verschillende partijen gunt. Mogelijk had een van Antea onafhankelijke derde onduidelijkheden/risico's in genoemde documenten in een vroeg(er) stadium ontdekt, althans anders geadviseerd hoe te handelen jegens Van Steenwijk.

- 5.7 Wij hebben tevens geconstateerd dat de aanbestedingsdocumenten geen voor inschrijvers kenbare plafondprijs (i.e. maximaal aan te bieden aanneemsom) bevatten. Ook was er geen terugvaloptie opgenomen voor het geval dat met (te) hoge inschrijfsommen zou worden ingeschreven. Hierdoor was de Gemeente in beginsel gehouden te gunnen aan de winnende inschrijver, ook al zou deze winnende inschrijver met een (te) hoog bedrag hebben ingeschreven.

N.B. Zie paragraaf 3.23 van dit verslag voor een uitleg omtrent de plafondprijs-systematiek.

- 5.8 Ook de keuze voor een RAW-bestek (zoals door de Gemeente voorgeschreven in het Dienstenbestek) achten wij weliswaar gebruikelijk, edoch minder geschikt terzake. De Opdracht betrof een relatief complex project. Door te kiezen voor een RAW-bestek, verplichtte de Gemeente zich ertoe dat alle bestekstekeningen en -berekeningen in orde moesten zijn. Indien een aannemer afwijkingen zou constateren, was het aan de Gemeente om het bestek daar op aan te passen. De Gemeente was van mening dat Van Steenwijk zich onvoldoende proactief heeft opgesteld, maar dat heeft de Gemeente ook over zichzelf afgeroepen door voor een RAW-bestek te kiezen.
- 5.9 De aanbestedingsdocumenten ten behoeve van de uitvoering van de Opdracht (RAW-bestek, bijbehorende nota's van inlichtingen, overeenkomst) zijn opgesteld door Antea.

Aanbevelingen

- De gunningssystematiek en de geschiktheidscriteria moeten deugdelijker worden omschreven in de aanbestedingsdocumenten van de Gemeente.
- De Gemeente dient alleen een RAW-bestek te gebruiken indien de complexiteit van de opdracht dit toestaat. Gezien de uitvoeringscomplexiteit van dit project diende de wijze van selecteren van de aannemer meer op meetbare specifieke expertise te geschieden (bijvoorbeeld door middel van Best Value Procurement) en lag het toepassen van een UAV-gc contract meer voor de hand dan een RAW-bestek. UAV-gc kenmerkt zich door het ontwerp(risico) en de kwaliteitsborging in beginsel aan de aannemer te laten.
- De Gemeente dient – indien en voorzover op grond van de Aanbestedingswet 2012 toegestaan – alleen opdrachten te gunnen op laagste prijs indien de aard van de opdracht zich daarvoor leent. Een project met een dergelijk hoog afbreukrisico dient niet alleen te worden gegund op laagste prijs en een

prestatie voor zo min mogelijk stremmingdagen, maar ook voor een groot gedeelte op de kwaliteit van de te leveren prestaties. De Gemeente krijgt een proactieve aannemer wanneer de Gemeente gunt op basis van de door de aannemer geïdentificeerde risico's, en de daarbij behorende beheersmaatregelen. Ook is het van belang om de betrokken personen/medewerkers van de te selecteren aannemer te interviewen om er achter te komen of je hiermee de juiste experts selecteert voor een risicovol project als het onderhavige. Dit houdt natuurlijk wel in dat de Gemeente systematisch dient te onderzoeken welke mate van risico's projecten met zich meebrengen.

- De Gemeente dient te overwegen een vooraf voor inschrijvers kenbare plafondprijs op te nemen in aanbestedingsstukken en eventueel een terugvaloptie op te nemen voor het geval dat alleen ingeschreven wordt met bedragen boven de plafondprijs. Op deze wijze voorkomt de Gemeente dat zij geconfronteerd wordt met te hoge opdrachtsommen, althans kan de Gemeente controle houden op het proces van aanbesteden.

2. Samenwerking met Antea

- 5.10 In de voorbereidingsfase bleek de benodigde expertise (gelet op de complexiteit van de opdracht) niet aanwezig binnen de eigen organisatie van de Gemeente. Om deze reden is Antea ingeschakeld en het is – in zoverre – begrijpelijk dat de Gemeente in grote mate de adviezen van Antea heeft opgevolgd.
- 5.11 Niettemin had de Gemeente meerdere bevindingen/suggesties van Antea (zowel op technisch als op juridisch/strategisch gebied) wellicht (aantoonbaar) kritischer tegen het licht moeten houden.
- 5.12 Op technisch gebied achten wij het begrijpelijk dat de Gemeente niet heeft ontdekt dat de aanvankelijke raming te laag was en dat aanbestedingsstukken onjuiste informatie bevatten. Zoals gezegd, de Gemeente beschikte niet over de benodigde kennis en heeft (juist) daarom Antea ingeschakeld. Ook het feit dat Antea niet, althans onvoldoende, bleek te beschikken over dag-/wekrapporten en bouwverslagen, valt de Gemeente niet aan te rekenen. Die fout lag onzes inziens bij Antea.
- 5.13 Op juridisch/strategisch gebied had de Gemeente zich echter kritischer mogen opstellen ten opzichte van Antea. Het is – achteraf gezien – de vraag of de Gemeente had moeten instemmen met de adviezen van Antea om Van Steenwijk in gebreke te stellen, het contract met Van Steenwijk te beëindigen en het werk te laten voltooien door een andere aannemer. Alvorens hierin mee te gaan had de Gemeente aantoonbaar kritische vragen moeten stellen aan Antea. Het had ook voor de hand gelegen om – in een eerder stadium – juridisch advies in te winnen. Een kritischere houding bleek – achteraf gezien – nodig te zijn geweest in dit project.
- 5.14 Wij hebben ons ook afgevraagd of het verstandig is geweest om Antea aan boord te houden, nadat Antea eerder een onjuiste kostenraming had opgesteld. Wij menen echter dat de Gemeente hier geen verwijt valt te maken. De Gemeente heeft precies deze vraag (i.e. waarom de Gemeente Antea aan boord zou moeten houden) gesteld aan Antea en daar een – naar de mening van de Gemeente – bevredigend antwoord op gekregen van Antea. Het zou veel tijd en geld gekost hebben om Antea te laten vervangen door een andere partij. Antea was immers vanaf het begin betrokken bij het project en kende dus

alle *ins* en *outs* van het project. De keuze om Antea aan boord te houden, achten wij daarom niet verwijtbaar.

Aanbeveling

- Van de Gemeente mag een aantoonbaar kritische houding verwacht worden ten opzichte van partijen die namens/in opdracht van de Gemeente de directie over een project voeren (zoals Antea in het onderhavige project). Met name indien een conflictsituatie dreigt te ontstaan met een opdrachtnemer, is het van belang dat de Gemeente (i) zelfstandig een inschatting maakt van de situatie (adviezen van de directievoerder kritisch tegen het licht houdt) en (ii) tijdig (juridisch/ technisch) advies inwint.

3. Verhouding met Van Steenwijk

- 5.15 De communicatie tussen de Gemeente/Antea en Van Steenwijk is niet optimaal verlopen. De Gemeente/Antea verwijt Van Steenwijk "stug" te zijn geweest; terwijl Van Steenwijk meende dat (juist) Antea tekortschoot in haar communicatie richting Van Steenwijk.
- 5.16 De Gemeente en Antea hebben (uiteindelijk) gekozen voor een harde lijn (zie hiervoor in paragraaf 4.16 van dit verslag) ten opzichte van Van Steenwijk. In een tamelijk vroeg stadium is Van Steenwijk in gebreke gesteld. Dat heeft tot verontwaardiging geleid bij Van Steenwijk. Van Steenwijk had immers voldaan aan haar waarschuwingsplicht door de Gemeente/Antea erop te wijzen dat (i) de kabels en leidingen anders lagen dan gedacht, (ii) asbestverdacht materiaal is aangetroffen en (iii) de bestekstekeningen en besteksberekeningen niet bleken te kloppen. De door Van Steenwijk geconstateerde 'afwijkingen' waren wellicht (mogelijk) gering in omvang, maar – gelet op de gekozen contractsvorm – was het de plicht van de Gemeente/Antea om vervolgens actie te ondernemen. De volgens de Gemeente (mogelijk) weinig proactieve houding van de aannemer, heeft de Gemeente – gezien de gekozen contractvorm – dus deels over zichzelf afgeroepen.
- 5.17 Gelet op het voorgaande had de Gemeente – als redelijk handelende overheid – wellicht in mindere mate moeten aansturen op een (juridisch) conflict met Van Steenwijk, vooral ook omdat verschillende vertragende omstandigheden (juridisch gezien) in de risicosfeer van de Gemeente bleken te liggen.
- 5.18 Wij hebben ons ook afgevraagd of de arbitragezaak met Van Steenwijk voorkomen had kunnen worden, bijvoorbeeld door in een eerder stadium een schikking te beproeven. Uit het onderzoek blijkt dat de Gemeente inderdaad (intern) heeft overwogen om (eerder) op een schikking aan te sturen om de arbitragezaak te voorkomen. De gemachtigde van de Gemeente heeft dit echter afgeraden. Weliswaar had de Gemeente – achteraf gezien – wellicht eerder moeten aansturen op een schikking, vooral omdat Antea het traject onvoldoende gedocumenteerd, maar ik acht het niet onbegrijpelijk dat de Gemeente in dit opzicht is afgegaan op het juridisch advies van haar gemachtigde.

Aanbeveling

- Het is raadzaam dat de Gemeente zich constructief – als redelijk handelende (decentrale) overheid – opstelt ten opzichte van een opdrachtnemer en niet te snel aanstuurt op een (juridisch) conflict.

6 Afronding

Al met al komen wij tot de conclusie dat zowel de Gemeente, Antea als Van Steenwijk in dit project in meerdere opzichten beter hadden kunnen handelen. De Gemeente had de risico's beter kunnen beperken door (i) in de (eerste) aanbestedingsprocedure een deugdelijkere selectie- en gunningssystematiek te hanteren, (ii) niet voor een RAW-bestek te kiezen en (iii) in een eerder stadium de fatale datum van 15 juli 2016 mede te delen aan Van Steenwijk. In het vervoltraject had de Gemeente (i) een kritischere houding kunnen aannemen ten opzichte van Antea en (ii) – gezien de onvoorziene omstandigheden/afwijkingen ten opzichte van het RAW-bestek – zich constructiever kunnen opstellen ten opzichte van Van Steenwijk. Het is echter niet louter de Gemeente geweest die beter had kunnen handelen in dit project. Antea heeft als directievoerder vier verschillende projectleiders gebruikt, hetgeen de kwaliteit van de directievoering niet ten goede is gekomen. Antea heeft op meerdere fronten steken laten vallen. Met name doordat Antea haar administratie niet op orde had, is de Gemeente verzeild geraakt in een weinig kansrijke arbitrageprocedure met Van Steenwijk. Van Steenwijk had wellicht bij haar inschrijving kunnen – en misschien moeten – zien dat het bestek in bepaalde opzichten mogelijk niet deugde. Ook had Van Steenwijk zich in haar communicatie richting de Gemeente en Antea minder stug moeten opstellen. Alle drie de partijen valt dus het een en ander toe te rekenen. Dat neemt overigens niet weg dat een groot deel van de problemen in dit project (bijv. het feit dat niet uit de KLIC-melding bleek dat voorzorgsmaatregelen nodig waren m.b.t. de 10kV-kabelleidingen) ontstaan zijn door een ongelukkige samenloop van omstandigheden waar de Gemeente niets aan kon doen. Deze samenloop van omstandigheden heeft echter wel een aantal (beleidsmatige) aspecten aan het licht gebracht, waaruit de Gemeente lering kan trekken.

Amsterdam, 4 april 2017

Van Doorne N.V.
mr G. Verberne

Balance Ervaring op Projectbasis B.V.
ir. E.N. Nap MBA