



13. Tenderen en aanbesteden: kan het met minder kosten, beter, innovatiever en sneller?

MAURICE SCHENK EN SVEN SCHROOTS

In de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling is het selecteren van een winnend plan, via tenderen of aanbesteden, gemeengoed. Meestal organiseren gemeenten deze tenders, soms samen met woningcorporaties, om (gemeentelijke) grond effectief en met beleidsambities in de markt te zetten. Een belangrijk doel hierbij: het groeiende woningtekort kwaliteitsgericht terugdringen.

Er worden jaarlijks vele planselecties uitgeschreven, maar de meningen hierover zijn niet altijd positief. Bovendien

gaan er flink wat (maatschappelijke) kosten zitten in het tenderen van woningbouwlocaties, maar om hoeveel kosten dit precies gaat is onduidelijk. Daarom heeft Akro Consult, in samenwerking met OPENRED, onderzoek gedaan naar deze kosten in het afgelopen jaar (2024). Op basis van de OPENRED-data en input vanuit ontwikkelaars is gebleken dat marktpartijen circa € 46 miljoen investeerden in woningbouw tenders.¹ Dit komt neer op ruim € 6.500 per woning out-of-pocket kosten, uitgaande van circa 7.000 getenderde woningen in 2024.

Slechts een relatief beperkt deel van deze kosten landt daadwerkelijk in een woningbouwproject, de rest van die kosten kan beschouwd worden als grotendeels ‘verloren’ kosten. Dit al in 2017 beschreven probleem² blijkt hardnekkig, maar met scherper inzicht in de kosten en in de alternatieven voor de tenderaanpak kan er wat aan gedaan worden. Wij hebben ons tot doel gesteld jaarlijks inzicht te bieden in deze kosten en te signaleren welke verbeteringen plaatsvinden.

Welke kosten voor woningbouwten- ders?

Tenderkosten omvatten enerzijds de uitgaven die marktpartijen maken om mee te dingen naar ontwikkelopdrachten voor woningbouw, en anderzijds de voorbereidingskosten die (vaak) bij de gemeente komen te liggen. Werkzaamheden die gemeenten verrichten zijn onder andere het uitvoeren van onderzoeken, het opstellen van ontwerpuitgangspunten met behulp van ingehuurde adviseurs en het voldoen aan juridische en administratieve vereisten. Voor marktpartijen gaan de meeste out-of-pocket kosten zitten in de inhuur van diverse adviseurs, architecten en stedenbouwkundigen. En door de steeds groter wordende ambitielijst van gemeentes en corporaties, van energie-efficiëntie tot klimaatadaptatie, ecologie en circulariteit, nemen deze kosten de laatste jaren zowel aan publieke als aan private zijde toe. Elk (nieuw toegevoegd) vakgebied vraagt een eigen expert.

Hoewel er weinig onderzoek beschikbaar is naar wat de totale kosten zijn en hoeveel er wordt getenderd in Nederland, zijn er al eerdere pogingen gedaan om de hoogte van de tenderkosten in te schatten. Zo liet de publicatie PPS bij gebiedsontwikkeling (2017) al zien dat het totale aanbestedingsvolume (alle bouwprojecten, zoals woningbouw, utiliteitsbouw en infrastructuur) in die tijd rond de € 12 miljard lag. Daarbij werden de tenderkosten ingeschat op basis van 1 tot 1,5 procent van de contractsom. Uitgaande van vier partijen per inschrijving werden de jaarlijkse tenderkosten berekend op zo’n € 480 tot € 720 miljoen (dus voor alle bouwprojecten, zowel voor private als publieke partijen gezamenlijk).

Verantwoording en uitkomsten onderzoek woningbouwten- ders 2024

Het onderzoek naar de tenderkosten voor woningbouw 2024 hebben wij als volgt uitgevoerd.

1. Bronnen en gegevensverzameling: OPENRED registreert wekelijks gepubliceerde tenders met een risicodragende

- woningbouwcomponent, afkomstig van onder meer Tendered.nl, Tender.akroconsult.nl en Biedboek.nl. Het OPENRED-databestand 2024 hebben we geanalyseerd.
2. Plangrootte en procesfase: van alle tenders is de plangrootte (in aantal woningen) en de procesfase (zoals voorselectiefase of verkoopprocedure) vastgelegd. (Aangekondigde marktconsultaties zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.)
3. Indeling kostencategorieën: voor een inschatting van de kosten van diverse ontwikkelaars zijn de out-of-pocket-kosten voor externe adviseurs en architecten onderzocht. Interne kosten zijn in deze analyse (nog) niet meegenomen; hiervan is veel minder informatie toegankelijk geadmineerd.³ Datzelfde geldt voor de gemeentelijke begeleidingskosten. De kosten zijn ook per grootteklasse van een tender uiteengezet.
4. Kostenraming: voor de categorieën zijn kosten, op voorwaarde van vertrouwelijkheid, inzichtelijk gemaakt door elf ontwikkelaars⁴ waarbij we als uitgangspunt hebben genomen dat aan een voorselectie gemiddeld tien partijen meedoen (out-of-pocket-kosten circa € 5.000 per partij⁵) en aan de laatste fase vier partijen.

In 2024 heeft OPENRED circa 200 meldingen op TenderNed geregistreerd waarvan er circa 100 tenders waren. Deze zijn te verdelen over de volgende grootteklassen: 57 kleine (minder dan 50 woningen), 42 middelgrote (50 tot 200 woningen) en 15 grote (200 en meer woningen).

Op basis van het uitgevoerde onderzoek resulteren de volgende jaarlijkse tenderkosten 2024: (zie de tabel onderaan deze pagina)

Uit de combinatie van bovenstaande constateren we het volgende:

- ▶ Ontwikkelaars zijn naar schatting in 2024 in totaal circa € 45,5 miljoen kwijt aan out-of-pocket kosten.
- ▶ Op een totaal aantal van circa 7.000 getenderde woningen in 2024 komt dit neer op out-of-pocket kosten van ruim € 6.500 per woning. De markt betaalt dit bedrag per woning aan andere, derde partijen zoals architectenbureaus en adviseurs.
- ▶ Dit bedrag weerspiegelt overigens enkel de directe out-of-pocket kosten voor marktpartijen, terwijl de voorbereidings- en gunningskosten van de gemeentelijke overheid in deze berekening niet zijn opgenomen.
- ▶ Uitgaande van definitieve gunning aan één partij, landt slechts een beperkt deel van deze kosten – circa € 10,9 miljoen – daadwerkelijk in het winnende plan.

	per voorselectie per partij (x10)	per selectiefase per partij (x4)	kosten per tender	tenders per jaar	jaarlijkse tenderkosten
klein (<50)	€ -	€ 50.000	€ 200.000	57	€ 11.400.000
middel (50-200)	€ 5.000	€ 110.000	€ 490.000	42	€ 20.580.000
groot (>200)	€ 5.000	€ 210.000	€ 890.000	15	€ 13.350.000
				TOTAAL	€ 45.330.000

- ▶ Jaarlijks gaat er dus circa 75% ofwel € 34,4 miljoen aan tenderkosten verloren (circa € 5.000 per woning). Ter vergelijking, in de 6e tranche WBI-subsidie eerste deel werd circa € 146 miljoen (excl. BTW) beschikbaar gesteld voor circa 29.000 woningen (circa € 5.000 per woning).



Waarom tenderen we dan, als het zoveel kost?

Tenderen is voor gemeenten die grond willen verkopen vaak geen keuze, maar vloeit voort uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (Didam-arrest) en/of de aanbestedingsregels.

Voordelen

Tenderen is niet alleen noodzakelijk, er zitten ook voordelen aan. Het tenderproces draagt (bij een perfecte marktwerking) bij aan een optimale prijs-kwaliteitverhouding, omdat het de concurrentie tussen aanbieders stimuleert. Diezelfde concurrentie zorgt er ook voor dat marktpartijen onder druk van maatschappelijke ambities met creatieve en/of innovatieve oplossingen komen. Bovendien zorgt het voor een transparante en objectieve selectie van marktpartijen, in lijn met het gelijkheidsbeginsel. De uitspraak van de Hoge Raad in de Didam II-zaak bevestigt dit, door te onderstrepen dat aanbestedingen op een eerlijke en transparante manier moeten plaatsvinden, waarbij aan ieder die belangstelling heeft, een gelijke kans gegeven moet worden om bijvoorbeeld een bouwkaal te kopen. We kennen in Nederland dan ook een jarenlange praktijk met het realiseren van substantiële aantallen woningen via planselecties voor woningbouwontwikkelingen. In deze selecties wordt het beste woningbouwplan gekozen op basis van prijs en kwaliteit, zie ook de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2019.⁶

Nadelen

Echter, er zijn ook nadelen verbonden aan de planselectie. Allereerst is het gevraagde product, het plan, zo complex dat van een volledig transparante markt geen sprake is. Vergelijking tussen plannen is lastig, vooral omdat de plannen doorgaans een lange looptijd hebben. Dit betekent dat de plannen in de praktijk meerdere keren bijgesteld en gewijzigd worden om aan nieuwe omstandigheden, regelgeving of marktomstandigheden te voldoen op weg naar realisatie. Het vraagt dus veel inspanning in tijd en geld om criteria en beoordelingsprocedures uit te werken zodat de

beoordeling zoveel mogelijk geobjectiveerd is en tegelijkertijd de flexibiliteit in de plannen behouden blijft.

Wanneer de criteria eenmaal zijn bepaald en de beoordelingscommissie is aangewezen, wordt de tenderprocedure gevoerd, soms zonder verder overleg met inschrijvende ontwikkelaars.

Deze angst voor dialoog bij opdrachtgevers komt voort uit de vrees voor gebrek aan transparantie en de mogelijkheid van vriendjespolitiek, wat kan leiden tot lastige vragen van bijvoorbeeld de gemeenteraad. Dit creëert een sfeer van wantrouwen die een latere samenwerking kan belemmeren. Bovendien wordt nuttige input voor het uiteindelijke plan en de toe te passen criteria voor beoordeling op deze manier gemist.

Daarnaast is er bij opdrachtgevers nog steeds de neiging om ambities op te stapelen in een poging het maximale uit de markt te halen. Een logisch gevolg van de grote groei in het aantal ambities. Elke beleidsafdeling of expert wil op zijn terrein graag een goede gebiedsontwikkeling vormgeven. Als vooraf geen integrale afweging wordt gemaakt over de gestapelde ambities, dan leidt dit soms zelfs tot onhaalbare uitvragen.

Vooraf middelgrote en kleine bedrijven voelen de druk van de hoge tenderkosten, aangezien zij vaak minder financiële ruimte hebben om deze voor-investeringen te doen. Dit ontmoedigt hen om deel te nemen aan tenders. Maar ook grote ontwikkelaars zien soms bewust af van tenders, omdat men inschat dat men zich binnen zo'n tender niet voldoende kan onderscheiden op kwaliteit. Bovendien levert tenderen in een schaarse markt niet per se de meest voordelige bieding op.

Kan het dan niet anders?

Maatschappelijke kosten versus de voordelen

Eric Frijters⁷ spreekt van maatschappelijke schade in termen van tijd, geld en capaciteit die geïnvesteerd moeten worden door meerdere ontwerpteam voor één tender. De geraamde tenderkosten zijn substantieel en hadden partijen ook in de woningbouwversnelling kunnen steken. Tegelijkertijd kennen planselecties voordelen, en heeft de introductie van de regelgeving voor transparantie ook een achtergrond in de strijd tegen bouwfraude.

De vraag is dus of er niet een oplossing is waarbij de voordelen worden benut, de tenderkosten worden verlaagd en de nadelen worden afgevangen.

Anders doen met lagere tenderkosten en meer gericht op het selectieproces

Om de tenderkosten te verlagen, zijn er verschillende strategieën die kunnen worden overwogen. Deze oplossingen richten zich op het stroomlijnen van het tenderproces en het beperken van de onnodige kosten die bedrijven moeten maken om aan aanbestedingen deel te nemen.

1. Bezint eer ge begint en vraag indien nodig de markt om te bezinnen

De beginfase van planuitwerking en het opstellen van tenders kent vaak een lange en intensieve voorbereiding, waarbij de risico's van overambitieuze plannen of onrealistische eisen groot zijn. Het is daarom van cruciaal belang om je in deze fase goed te bezinnen en keuzes zorgvuldig af te wegen. Gemeenten en andere opdrachtgevende partijen zouden flexibeler kunnen omgaan met het kader voor weerbarstige gebiedsontwikkelingen, waarbij niet elke ontwikkeling rigide binnen vastgestelde kaders moet passen. Durf hierbij ook keuzes te maken: stel beleid op met haalbare eisen en richt je ambities op een beperkt aantal essentiële doelen. Daarnaast kan het nuttig zijn om de markt vooraf te peilen of zij bereid en in staat is om de gestelde eisen te realiseren door middel van een consultatie. Het betrekken van de markt op dit vroege moment kan niet alleen zorgen voor haalbare en werkbare voorstellen, maar ook voor een efficiënter proces en minder verrassingen achteraf.

2. Niet te zware plannen uitvragen

Een van de meest directe manieren om tenderkosten te verlagen, is door de vormeisen voor de inschrijvingen te verlichten. In plaats van gedetailleerde technische plannen of complete maquettes te vragen in de eerste of laatste ronde, zouden uitvragers kunnen kiezen voor lichtere vormeisen, zoals het aanleveren van conceptplannen op SO-niveau of visies. Dit zou de initiële kosten voor inschrijvers aanzienlijk verlagen. Een tenderproces gaat om de keuze voor een plan (met partner), dus de vraag is: wat heb je nodig om dat te beoordelen? De ervaring leert dat het ontwerp na gunning altijd nog nader moet worden uitgewerkt. Vaak is een keuze gebaseerd op een uitgevraagd VO, maar moet na de selectie het VO nog grondig worden herzien, op basis van alle gemaakte opmerkingen in de beoordeling.

Consequentie van minder uitgewerkte plannen is dat er na selectie een fase komt van nadere planuitwerking tot en met DO en met een uitgewerkte grondprijs. Dat vraagt dus vertrouwen van overheid en markt in de samenwerking met elkaar. Van gemeenten vraagt het durf om dat vertrouwen te geven. En voor marktpartijen geldt: zorg dat je het vertrouwen behoudt, niet alleen voor jezelf maar ook voor de andere marktpartners die nog met de gemeente verder moeten. Ondanks de vele congressen met mooie woorden over samenwerken blijkt dit in de praktijk toch vaak weerbarstig.

Een variant om snelheid en samenwerking te bevorderen is het uitvragen van een kleiner deelplan op SO- of VO-niveau, waarop ook de beoordeling plaatsvindt. Ten behoeve van continuïteit in samenwerking (een succesfactor voor voortgang en beperking van faalkosten) kan vervolgens een ontwikkelrecht voor een volgend deelplan worden toegekend na gebleken positieve voortgang (maar dat deelplan hoeft niet aan de voorkant in de tender meegenomen te worden), en uiteraard op basis van marktconforme uitgangspunten.

3. Verlaag het aantal partijen in de laatste selectiefase en ga in dialoog

Voor een grotere woningbouwontwikkeling (meer dan 200 woningen) kan een ontwikkelaar al snel meer dan € 250.000 aan out-of-pocket kosten kwijt zijn. Als vier partijen worden gevraagd dit plan te realiseren, liggen de totale tenderkosten bij elkaar opgeteld al snel op € 1 miljoen, en circa 75% daarvan landt nooit in het project. Het beperken van het aantal partijen dat doorgaat naar de selectiefase tot drie kan al helpen om de tenderkosten te verlagen. Door een strenger voorselectieproces te hantieren, stromen dan alleen de meest geschikte ontwikkelaars door naar de volgende ronde. Deze zijn allen gemotiveerd en als een uitvrager in een voorselectie al de belangrijkste voorwaarden voor de woningbouwontwikkeling schetst – programma, minimale financiële bieding, ruimtelijke randvoorwaarden – haken ontwikkelaars zelden af in de laatste fase.

4. Opties versimpeling tenderproces

Een andere methode om kosten te drukken is door het tenderproces te versimpelen. Hiertoe zijn verschillende mogelijkheden denkbaar, zoals de groslijstprocedure of de mini-tender.

Bij de groslijstprocedure worden via een voorselectie meerdere marktpartijen beoordeeld op hun geschiktheid om projecten te ontwikkelen in een specifieke regio. Via loting worden deze vervolgens in een volgorde geplaatst. De bovenaan geplaatste partijen krijgen als eerste de kans om via een kleine tender bepaalde kavels aan te kopen of te ontwikkelen. Dit proces beoogt tijdwinst en efficiëntie, doordat minder middelen en personele capaciteit nodig zijn en de voorselectie per project overbodig wordt. Deze procedure is met name geschikt voor locaties met vergelijkbare kenmerken en eenvoudiger ambities.

De mini-tender is een versimpelde tenderprocedure die is gericht op een snel, beheersbaar en efficiënt tenderproces voor kleinere, eenvoudige ontwikkelingsprojecten. Belangrijkste besparing is dat er geen plan wordt uitgevraagd.

Doorgaans worden twee fases doorlopen:

- ▶ Voorfase: eerst wordt een uitvraag gedaan waarin bijvoorbeeld wordt gekeken naar de financiële stabiliteit van de ontwikkelaars en hun visie voor het project. Dit is bedoeld om de meest geschikte partijen te selecteren.
- ▶ Bodfase: in de laatste fase gaat het om het hoogste bod. Er wordt dus niet altijd gekeken naar de kwaliteit van het plan, omdat de kaders (bijvoorbeeld via een ontwikkelpaspoort) al duidelijk vooraf zijn gesteld en er weinig ruimte is voor variatie in het voorstel.

Belangrijk is dat (ruimtelijke) randvoorwaarden vooraf relatief ver zijn uitgewerkt door de opdrachtgever en dat daarmee de kwaliteit is geborgd en dus niet verder hoeft te worden uitgevraagd in een planselectie (waar vervolgens drie of vier partijen mee aan de slag moeten).

5. Partnerselectie als alternatief voor grootstedelijke of complexe opgaves

Woningbouwplannen ontwikkelen is steeds complexer. En ook de locaties waar het moet gebeuren zijn kleiner, vervuiler, met meer burens en belanghebbenden eromheen. Het is niet altijd mogelijk of wenselijk om vooraf een volledig uitgewerkt kader te schetsen voor een woningbouwontwikkeling. Of de kosten om dit kader vooraf uit te werken zijn zodanig hoog, dat het loont om sneller een marktpartij te selecteren om de opgave gezamenlijk uit te werken.

Voor de complexe en/of risicovolle opgaves kan het vooraf uitwerken van een plan tot ongewenste doorlooptijden en kosten zorgen. Eerst steekt de gemeente veel tijd en geld in het schetsen van een ruimtelijk kader en vervolgens zijn ontwikkelaars veel tijd en geld kwijt om de planuitwerking nogmaals uit te voeren en om tot een indiening te komen. Een optie is dan het selecteren van een partner, om gezamenlijk de haalbaarheidsfase te doorlopen (rekenen en tekenen).

Bij een partnerselectie wordt dus niet een plan maar een partner geselecteerd. Voor ontwikkelaars in de indieningsfase een stuk minder intensief (en dus een substantieel goedkopere selectiefase) en beide partijen maken maar één keer plankosten die ze samen kunnen verdelen. Ook onder het Didam-arrest is zo'n partnerselectie nog steeds een objectieve manier om grond voor woningbouw te verkopen.⁸ Aandachtspunt is uiteraard het onderbouwen van de marktconforme grondprijs via een onafhankelijke taxatie om aan de staatssteunvereisten te voldoen.

Conclusie: de maatschappelijke kosten van tenderen zijn substantieel. Willen we daar écht iets aan veranderen, dan moeten we vooraf goed nadenken over welke tenderprocedure nodig is en hoe we capaciteit en geld efficiënt inzetten.

Het reduceren van tenderkosten is niet alleen voordelig voor de bedrijven die deelnemen aan het proces, maar ook voor de maatschappij als geheel. Tendere is in veel gevallen logisch, maar het kan vaak efficiënter en effectiever. Er is ruimte voor verbetering, vooral door meer vertrouwen en samenwerking te bevorderen tussen de verschillende betrokken partijen in de woningbouwsector.

Gelukkig zijn er concrete oplossingen en alternatieven beschikbaar die bijdragen aan de verlaging van tenderkosten, zoals het versimpelen van inschrijvingen en procedu-

res, het beperken van het aantal partijen in de selectiefase en het werken met strategische partners. Door deze maatregelen serieus te overwegen en in de praktijk te brengen, kunnen we een gezonde en goed concurrerende markt creëren, waar zowel ontwikkelaars als de maatschappij van profiteren.

Dit artikel biedt een eerste analyse van de kosten van woningbouwteners in Nederland en presenteert mogelijke oplossingen om deze kosten te verlagen. Natuurlijk biedt dit stof tot nadenken en verdieping, hier gaan we in een volgend artikel verder op in.

- 1 Hierbij hebben we gebruik gemaakt van de 'tender-database' die OPENRED maandelijks samenstelt op basis van alle gepubliceerde tenders voor woningbouwlocaties. Verder hebben we aan ontwikkelaars gevraagd wat hun kosten zijn bij inschrijving op een tender, voor wat betreft de out-of-pocket kosten voor externe adviseurs en architecten.
- 2 <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/aanbestedingscultuur-zet-onnodige-rem-op-woningbouw/>
- 3 In de aangeleverde cijfers van interne kosten door enkele ontwikkelaars bleek een zeer grote spreiding aanwezig van circa 50% tot ruim 100% bovenop de out-of-pocket kosten. De data is te beperkt en de achterliggende wijze van administreren is nog te onduidelijk om hiervan een goede inschatting te maken. Bovendien is aangegeven dat grotere ontwikkelaars relatief veel eigen specialistische medewerkers in huis kunnen hebben, en soms dus minder hoeven uit te besteden. Dit is een medebepalende factor voor de kosteninschatting van out-of-pocket kosten per partij, waarbij wij zijn uitgegaan van gemiddelden.
- 4 Hoewel niet elke ontwikkelaar projecten in elk van de drie grootte-categorieën ontwikkelt, is er steeds door ten minste zeven partijen een kosteninschatting per categorie gemaakt. Door ontwikkelaars is verder toegelicht dat te maken out-of-pocket kosten niet één-op-één samenhangen met het aantal woningen in een tender, en door meerdere factoren bepaald worden (naast omvang bijv. ook de risico-inschattingen in combinatie met hoe graag men wil winnen). De opgegeven kosten zijn dus indicatief en niet één-op-één toe te passen op nieuwe tenders. Verder hangen kosten ook af van afspraken tussen ontwikkelaar en adviseurs; soms wordt van adviseurs gevraagd op eigen risico mee te doen. Een enkele ontwikkelaar leverde in plaats van een gemiddelde kosteninschatting, een concrete opgave van één of meer tenders.
- 5 Voor kleine tenders tot 50 woningen hebben we aangenomen dat ontwikkelaars geen out-of-pocket kosten maken voor de voorselectiefase.
- 6 Akro Consult, Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2019.
- 7 <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/vijf-vragen-aan-eric-frijters-betere-vragen-betere-oplossingen/>
- 8 <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/partnerselectie-blijft-bruikbaar-instrument-ondanks-uitspraak-hoge-raad/>



Over de auteurs

Drs. Maurice Schenk MSRE MRICS RM en ir. Sven Schroots zijn partner bij Akro Consult
Met dank aan Joost van der Zon, directeur OPENRED.