

**Bankgaranties in de bouwsector
De kosten van zekerheid**

Amsterdam, april 2014
Opgesteld in opdracht van Bouwend Nederland

Inhoud

1. Inleiding.....	1
2. Bankgaranties in de bouw.....	2
2.1 Onzekerheid bij bouwprojecten.....	2
2.2 Soorten garanties	3
2.3 Garanties op grond van de UAV	5
2.4 Omvang uitstaande garanties.....	7
3. Kosten en baten van bankgaranties	9
3.1 De baten voor de opdrachtgever: financiële zekerheid	9
3.2. Kosten voor de aannemer: liquiditeitsbeslag.....	10
3.3. Financiële zekerheid versus liquiditeitsbeslag	11
4. Samenvatting en conclusies.....	21

1. Inleiding

Op grond van de Uniforme Administratieve Voorwaarden voor de uitvoering van Werken (UAV) die op veel aannemingsovereenkomsten van toepassing worden verklaard, vragen opdrachtgevers vaak aan aannemers om ten behoeve van de opdrachtgever een bankgarantie te stellen. Hetzelfde geldt als op het werk de UAV-GC (UAV Geïntegreerde Contracten) van toepassing zijn.

De UAV en UAV-GC worden gehanteerd door overheidsopdrachtgevers. Particuliere opdrachtgevers vragen bij grotere opdrachten ook vaak garanties van aannemers. En ook aannemers zelf vragen bankgaranties van hun onderaannemers. Daarbij gaat het niet alleen om uitvoeringsgaranties, maar ook om inschrijvingsgaranties, vooruitbetalingsgaranties, retentiegaranties en dergelijke.

Bouwbedrijven ervaren dergelijke garantiestellingen als een belasting. De garanties leggen beslag op de liquiditeit of de kredietruimte van de onderneming. Bovendien vergt de beëindiging van de garantie vaak een grote inspanning, omdat de medewerking van de opdrachtgever nodig is op een moment dat het project is afgerond en hij inmiddels andere zaken aan zijn hoofd heeft.

In opdracht van Bouwend Nederland heeft LangmanEconomen een economische analyse gemaakt van bankgaranties. De analyse richt zich vooral op de garanties op grond van UAV en UAV-GC. Doel van de analyse is te onderzoeken of er wellicht betere dan wel minder dure methoden zijn om de onzekerheden te reduceren die voor opdrachtgevers met de uitvoering van werken door bouwbedrijven zijn gemoeid.

Het onderzoek heeft zich daartoe gericht op de volgende vragen:

1. Wat is de omvang van de problematiek? Voor welke bedragen staan er gemiddeld garanties uit op grond van de UAV en UAV-GC? Wie zijn de opdrachtgevers van deze projecten?
2. Wat zijn de baten van de bankgaranties voor de opdrachtgever? Welke onzekerheden zijn voor de opdrachtgever gemoeid met de uitvoering van deze werken? Welke van deze onzekerheden wordt gedekt door de bankgarantie?
3. Wat zijn de kosten van een bankgarantie voor de aannemers, daaronder begrepen zowel het liquiditeitsbeslag als de administratieve belasting. Op welke bedragen komen deze kosten voor de bouwsector als geheel?
4. Zijn er alternatieve manieren om de onzekerheden voor de opdrachtgever weg te nemen en welke kosten brengen die voor de aannemer met zich mee?

Focus van het onderzoek ligt op de opdrachten van (semi-)overheidsinstellingen. Achtergrond hiervan is dat de (semi-)overheid als opdrachtgever min of meer consistente voorwaarden hanteert bij bouwopdrachten, terwijl private opdrachtgevers met name bij grotere opdrachten sterk uiteenlopende voorwaarden hanteren.

2. Bankgaranties in de bouw

2.1 Onzekerheid bij bouwprojecten

Bouwprojecten brengen risico's met zich mee. Fouten in het ontwerp of in de uitvoering kunnen hoge kosten met zich meebrengen. Daarnaast is er in elk project het risico van extra kosten door onvoorziene omstandigheden. Bovendien loopt zowel de aannemer als de opdrachtgever het risico dat de wederpartij in de aannemingsovereenkomst zijn verplichtingen niet nakomt.

In een aannemingsovereenkomst maken een opdrachtgever en een aannemer afspraken over bouwwerkzaamheden waarvan uiteindelijk de waarde voor de opdrachtgever opweegt tegen de kosten die de aannemer ervoor maakt. In de overeenkomst worden afspraken gemaakt over de betaling van de aannemer voor zijn werkzaamheden. Vaak wordt daarbij een betaling in termijnen afgesproken waarbij een relatie wordt gelegd met de feitelijk door de aannemer gemaakte kosten.

In de loop van het project is er enige relatie tussen de kosten die de aannemer heeft gemaakt en de waarde die voor de opdrachtgever is gecreëerd, maar het is niet zo dat de waarde van het bouwproject gelijk opgaat met de kosten die ervoor zijn gemaakt.

Als de aannemer halverwege de bouw zijn werkzaamheden staakt, blijft de waarde van het project doorgaans achter bij de tot dan gemaakte kosten. De waarde van het project is onder die omstandigheden voor de opdrachtgever gelijk aan de waarde die het bouwwerk na afronding zal hebben minus de kosten die gemoeid zijn met het afronden ervan. De kosten voor afronding door een andere aannemer zijn in het algemeen hoger dan de kosten van afronding door de aannemer die het project is begonnen. Figuur 1 geeft een schematisch beeld van de (gecumuleerde) kosten en de gecreëerde waarde in de loop van een project.

Figuur 1. Schematisch verloop van gemaakte kosten en gecreëerde waarde



De nieuwe aannemer moet kosten maken om zich in het project in te werken en hij zal extra kosten maken doordat hij op een andere manier te werk gaat. Dit kostenverschil is bij standaardprojecten beperkt, maar kan bij specialistische werkzaamheden hoog oplopen. Wanneer een aannemer een project niet afrondt, valt er meestal een gat in de begroting van een opdrachtgever, ook wanneer de aannemer steeds pas achteraf naar rato van gemaakte kosten is betaald.

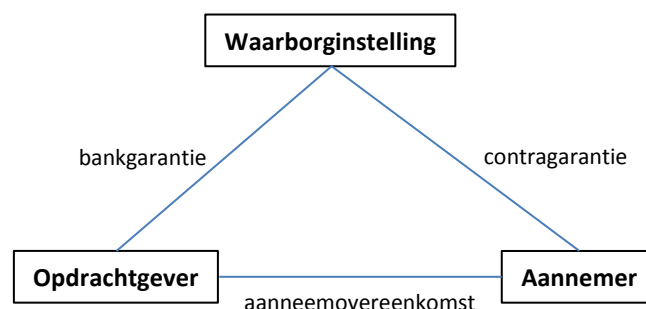
Wanneer een aannemer door de opdrachtgever wordt betaald in termijnen achteraf naar rato van de gemaakte kosten cq de geleverde inspanning, dan is in verhouding tot de gecreëerde waarde sprake van enige mate van voorfinanciering. Als de aannemer de verplichtingen uit de aanneemovereenkomst niet (volledig) nakomt, dan moet de opdrachtgever meerkosten maken om het project af te ronden.

Die kosten worden (geheel of gedeeltelijk) gedekt door de bankgarantie die de aannemer stelt. Een bankgarantie helpt de opdrachtgever bij het terugvorderen van te maken meerkosten als de aannemer zijn verplichtingen niet is nagekomen, en verzekert hem dat hij te maken kosten ook kan terugvorderen als de aannemer door faillissement niet in staat is die verplichtingen na te komen.

2.2 Soorten garanties

Een bankgarantie is onderdeel van een driepartijenverhouding tussen opdrachtgever, aannemer en waarborginstelling. De opdrachtgever en de aannemer sluiten een aanneemovereenkomst. De waarborginstelling geeft een bankgarantie af aan de opdrachtgever (waarvan de kosten worden gedragen door de aannemer) en de aannemer geeft hier tegenover een contragarantie af aan de waarborginstelling. Die contragarantie is feitelijk een volmacht om het eventueel op grond van de garantie verschuldigde bedrag van de rekening van de aannemer te incasseren. Het corresponderende bedrag wordt door de bank op voorhand geblokkeerd. Voor de aannemer gaat de bankgarantie dus direct ten koste van zijn liquiditeit of van zijn kredietruimte.

Figuur 2. Driehoeksrelatie tussen aannemer, opdrachtgever en waarborginstelling



Bankgaranties zijn er in soorten en maten. Voor elk denkbaar risico kunnen immers garanties worden gesteld. Veel voorkomende typen van garanties zijn:

Uitvoeringsgarantie

De uitvoeringsgarantie of aannemingsgarantie geeft de opdrachtgever het recht om – in de regel – 5% van de aanneemsom te claimen bij de waarborginstelling wanneer de aannemer niet voldoet aan de verplichtingen die uit de aanneemovereenkomst voortvloeien. De kosten van deze garantie (circa 1% van het garantiebedrag per jaar) worden gedragen door de aannemer.

De uitvoeringsgarantie beschermt de opdrachtgever tegen een mogelijk faillissement van de aannemer, omdat de aannemer in dat geval immers niet meer op die verplichtingen kan worden aangesproken. Als er geen sprake is van faillissement versterkt de bankgarantie de onderhandelingspositie van de opdrachtgever bij conflicten over de uitvoering van het werk.

Inschrijvingsgarantie

De inschrijvingsgarantie of bereidverklaring geeft de opdrachtgever de zekerheid dat een aannemer die inschrijft op een werk, bij gunning in staat zal zijn een bankgarantie te stellen. De bereidverklaring is in feite een toezegging van de waarborginstelling aan de opdrachtgever dat zij bereid is een bankgarantie te verstrekken als de opdracht aan de aannemer wordt verstrekt. Ook van de inschrijvingsgaranties worden de kosten gedragen door de aannemer.

Vooruitbetalingsgarantie

Een vooruitbetalingsgarantie is een garantie dat de aannemer de werkzaamheden zal verrichten waarvoor door de opdrachtgever vooruitbetalingen zijn gedaan. Het verschil tussen een vooruitbetalingsgarantie en een uitvoeringsgarantie is gradueel. Bij beide garanties gaat het er immers om het risico dat de waarde van de geleverde prestaties achterblijft bij de waarde van de gedane betalingen.

Retentiegarantie

Een retentiegarantie is aan de orde wanneer de opdrachtgever de laatste termijn van de aanneemsom betaalt voordat de overeengekomen onderhoudstermijn is verstreken. De retentiegarantie dient als zekerheid dat de aannemer zijn onderhoudsverplichtingen inderdaad nakomt.

Overige garanties

Elk risico (werkelijk of gepercipieerd) dat verband houdt met bouwprojecten kan worden afgedekt (of preciezer: bij de wederpartij worden neergelegd) door middel van bankgaranties. Met name bij grotere projecten worden dergelijke risico's vaak op maat afgedekt.

2.3 Garanties op grond van de UAV

Het gebruik om risico's voor de opdrachtgever te dekken door het stellen van bankgaranties is geformaliseerd in de Uniforme Administratieve Voorwaarden (UAV) die van toepassing zijn op de vrijwel alle aanneemovereenkomsten die door overheidsopdrachtgevers worden afgesloten en waarbij gebouwd wordt volgens het traditionele model. Daarmee wordt bedoeld dat de aannemer het werk uitvoert op basis van een van de opdrachtgever afkomstig ontwerp.

De meest recente versie van de UAV dateert uit 2012. Deze versie is ontwikkeld door het Instituut voor Bouwrecht in opdracht van de rijksoverheid. Binnen het Instituut lag de uitvoering van de opdracht in handen van een werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van opdrachtgevers, opdrachtnemers en deskundigen (Universiteit van Tilburg en IBR). De bepalingen ten aanzien van de bankgarantie zijn opgenomen in § 43a van de UAV. Deze paragraaf is opgenomen in het kader op de volgende bladzijde.

Uit de tekst blijkt dat de bankgarantie niet een echte zogeheten “on demand” garantie is. Van een on demand garantie is sprake wanneer de bank op eerste verzoek van de opdrachtgever tot uitbetaling van de garantie overgaat. De bank heeft daarvoor geen bewijs nodig dat de aannemer feitelijk in gebreke is gebleven.

Op grond van de UAV is de opdrachtgever echter alleen gerechtigd de garantie in te roepen als hij daarvan de aannemer in kennis heeft gesteld en de aannemer niet binnen een bepaalde termijn een spoedgeschil aanhangig heeft gemaakt bij de Raad van Arbitrage voor de Bouw. In dat geval mag de opdrachtgever de bankgarantie pas invoeren nadat de Raad van Arbitrage voor de Bouw uitspraak heeft gedaan – en wel in de zin dat de opdrachtgever inderdaad de bankgarantie mag invoeren. Daarom wordt de in de UAV opgenomen bankgarantie wel aangeduid als een semi-on demand bankgarantie. Want als de aannemer nalaat om zich tijdig tot de Raad van Arbitrage te wenden, zal de bank wel moeten uitbetalen.

De regeling van de bankgarantie in de UAV-GC komt overeen met die in de UAV.

Bij contracten waarop de UAV niet van toepassing is, kunnen ook voorwaardelijke garanties zijn afgesproken. Dat zijn garanties waarbij de bank alleen uitkeert wanneer voldaan is aan voorwaarden die in de bankgarantie zelf zijn vastgelegd.

De garantie eindigt wanneer de opdrachtgever na afronding van het werk de garantie-overeenkomst retourneert aan de bank. Een probleem is dat de beëindiging van de garantie wel de verantwoordelijkheid is van de opdrachtgever, maar niet zijn belang. De opdrachtgever draagt immers niet de kosten van de garantie. Die worden gedragen door de aannemer. Voor de aannemer kan het lastig zijn om de medewerking van de opdrachtgever te verkrijgen voor de beëindiging van de garantie. Om die reden is in veel bankgaranties de mogelijkheid opgenomen dat de aannemer de bankgarantie kan beëindigen als de opdrachtgever daarvan op de hoogte is en zich daar niet tegen verzet.

§ 43a. Zekerheidstelling

1. Het bepaalde in deze paragraaf is van toepassing, tenzij het bestek anders bepaalt.
2. Met inachtneming van hetgeen in het zevende lid is bepaald, is de opdrachtgever gerechtigd om van de aannemer te bedingen dat deze zekerheid stelt voor de nakoming van zijn verplichtingen die voortvloeien uit de overeenkomst; indien door de aannemer zekerheid dient te worden gesteld, geldt het bepaalde in het derde tot en met het zesde lid van deze paragraaf.
3. De waarde van de zekerheid is gelijk aan 5% van de aannemingsom en de zekerheid dient te worden gesteld in de vorm van een bankgarantie.
4. Indien de opdrachtgever voornemens is de bankgarantie in te roepen geeft hij de aannemer daarvan bij aangetekende brief kennis. De opdrachtgever is gerechtigd de bankgarantie in te roepen, tenzij de Raad van Arbitrage voor de Bouw, in een door de aannemer binnen tien werkdagen na de verzending van de in dit lid bedoelde kennisgeving aanhangig te maken spoedgeschil, in eerste aanleg anders beslist.
5. De zekerheid blijft van kracht tot het tijdstip waarop het werk als opgeleverd wordt beschouwd, met dien verstande dat, indien sprake is van kleine gebreken als bedoeld in § 9, zevende lid, de zekerheid van kracht blijft tot het tijdstip waarop de aannemer deze gebreken heeft hersteld. Indien in het bestek een onderhoudstermijn is voorgeschreven, blijft de zekerheid van kracht tot overeenkomstig § 11, zesde lid, is geconstateerd dat de aannemer aan zijn verplichtingen heeft voldaan.
6. Na de dag waarop het werk als opgeleverd wordt beschouwd, of indien een onderhoudstermijn is voorgeschreven, na afloop van de onderhoudstermijn, is de aannemer gerechtigd vervangende zekerheid te stellen tot een bedrag dat in redelijkheid is gemoeid met herstel van de voor zijn rekening komende gebreken. De opdrachtgever is gehouden de oorspronkelijke zekerheidstelling terug te geven nadat hij met de vervangende zekerheid heeft ingestemd en deze heeft ontvangen.
7. De opdrachtgever is niet gerechtigd om van de aannemer te bedingen dat deze zekerheid stelt voor de nakoming van zijn verplichtingen indien is overeengekomen dat de aannemingsom geheel of ten dele wordt ingehouden. Van een zodanige inhouding is sprake indien, de termijn van § 40, zesde lid, eerste zin, buiten beschouwing gelaten, aan de aannemer minder wordt betaald dan overeenkomt met de som der waarden van het werk dat reeds is uitgevoerd en van de goedgekeurde nog onverwerkte bouwstoffen, die eigendom van de opdrachtgever zijn geworden.
8. Indien de opdrachtgever hetgeen de aannemer volgens de overeenkomst toekomt, niet of niet tijdig betaalt, of de aannemer gegronde redenen heeft om aan te nemen dat de opdrachtgever het de aannemer toekomende niet of niet tijdig zal betalen, is de aannemer gerechtigd om van de opdrachtgever genoegzame zekerheid te verlangen. Indien de opdrachtgever in gebreke blijft met het stellen van de door de aannemer verlangde genoegzame zekerheid, is de aannemer bevoegd, hetzij de uitvoering van het werk te schorsen, hetzij het werk in onvoltooide staat te beëindigen. Met betrekking tot de schorsing respectievelijk de beëindiging in onvoltooide staat is het bepaalde in § 14 van overeenkomstige toepassing. Op de in dit lid bedoelde zekerheid is hetgeen in het vierde lid is gesteld van overeenkomstige toepassing.

2.4 Omvang uitstaande garanties

Van de omvang van de uitstaande bankgaranties is geen statistische informatie voor handen. In dit hoofdstuk presenteren we een raming van het totaalbedrag aan uitstaande bankgaranties in verband met bouwprojecten.

Aan het EIB ontlene we gegevens met betrekking tot de bouwproductie in Nederland.¹ Deze zijn weergegeven in tabel 1.

Tabel 1. *Bouwproductie, mln euro, prijzen van 2011*

	2012	2013	2014	gemiddeld
Woningbouw				
Nieuwbouw	10.350	9.475	9.750	9.858
herstel en verbouw	5.900	5.425	5.350	5.558
Utiliteitsbouw				
Nieuwbouw	7.125	6.750	6.875	6.917
herstel en verbouw	4.050	3.975	4.125	4.050
Onderhoud gebouwen	9.150	9.000	8.900	9.017
GWW				
nieuwbouw en herstel	8.025	7.750	7.675	7.817
Onderhoud	5.525	5.375	5.375	5.425
Externe onderaanneming	2.275	2.150	2.150	2.192
Totaal bouw	52.400	49.900	50.200	50.833

Garantiestelling vindt vooral plaats bij nieuwbouw en bij herstel en verbouw. Bij onderhoudsprojecten zijn bankgaranties minder gebruikelijk

Daarnaast is er aanleiding om onderscheid te maken tussen projecten waarbij de overheid of de semi-overheid als opdrachtgever optreedt en projecten in opdracht van de particuliere sector. Overheidsopdrachtgevers hanteren doorgaans de UAV, dan wel de UAV-GC, terwijl particuliere opdrachtgevers hun eigen voorwaarden stellen, tenzij zij zich bedienen van de UAV.

Volgens bouwbedrijven die we in het kader van dit onderzoek hebben gesproken is de publieke sector relatief bescheiden bij het vragen van bankgaranties. Bij opdrachten in de particuliere sector worden van de aannemers doorgaans grotere bedragen aan garanties gevraagd.

Om het overheidsaandeel in de bouwproductie te bepalen hanteren we een aantal veronderstellingen.

¹ Economisch Instituut voor de Bouw, Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid, januari 2013, tabel 2 op blz.15.

De eerste daarvan is dat het aandeel van de (semi-)overheid in de woningbouw 30% bedraagt. Achtergrond bij deze veronderstelling is dat van de totale woningvoorraad in Nederland volgens het CBS 30 à 35% in handen is van woningcorporaties.

De tweede veronderstelling is dat het aandeel van de (semi-)overheid in de utiliteitsbouw 25% bedraagt. Dit aandeel omvat niet alleen de gebouwen ten behoeve van het openbaar bestuur, maar ook ten behoeve van onderwijs, (gezondheids-)zorg, cultuur en dergelijke. Achtergrond bij deze veronderstelling is dat van de totale werkgelegenheid volgens het CBS circa 25% te vinden is bij overheid en zorg.

De derde veronderstelling is dat het aandeel van de (semi-)overheid in de grond-, weg- en waterbouw circa 80% bedraagt.

Tabel 2. Bouwproductie, gemiddeld 2012-2014, mln euro, prijzen van 2011

	totaal	% publiek	privaat	publiek
Nieuwbouw, herstel en verbouw				
Woningbouw	15.417	30%	10.792	4.625
Utiliteitsbouw	10.967	25%	8.225	2.742
GWW	7.817	70%	2.345	5.472
Totaal	34.200	38%	21.362	12.838
Onderhoud	14.442			
Externe onderaanneming	2.192			
Totaal	50.833			

Uit de Monitor Aanbestedingen van het EIB blijkt dat een modale gemeentelijke openbare aanbesteding in de GWW-sector een aanneemsom heeft van € 438.000, en een doorlooptijd van 97 dagen. Een aannemer die aan de lopende band modale projecten uitvoert en bij elk project een bankgarantie stelt van 5% van de aanneemsom, heeft steeds een bedrag aan bankgaranties uitstaan van 2% van zijn jaarproductie.

Een voorzichtige schatting van de omvang van de uitstaande bankgaranties ten behoeve van opdrachtgevers in de publieke sector is daarom 2% van € 12,8 mrd. Deze schatting is echter te voorzichtig, aangezien zij er geen rekening mee houdt dat hoofdaannemers ook weer garanties vragen van hun onderaannemers en dat garanties vaak nog lang blijven uitstaan nadat bouwprojecten zijn afgerond. Een meer realistische schatting komt daarom op 5-10% van € 12,8 mrd. Dat is € 0,5 à 1,0 mrd.

De omvang van de uitstaande garanties in verband met opdrachten voor private opdrachtgevers is nog moeilijker te schatten. Wanneer we aannemen dat garanties ten behoeve van private opdrachtgevers voornamelijk in de utiliteitsbouw en de GWW aan de orde zijn en in veel mindere mate in de woningbouw, gaat het om een bouwproductie in de orde van grootte van 15 mrd. Gezien het feit dat er in de private sector vaak hogere garantiepercentages worden overeengekomen dan in de publieke sector, gaan we hier uit van 10-15% van € 15 mrd, dat is € 1,5 à 2,0 mrd.

Daarmee komt een ruwe schatting van het totale bedrag aan uitstaande garanties in de bouwsector uit op € 2 à 3 mrd.

3. Kosten en baten van bankgaranties

3.1 De baten voor de opdrachtgever: financiële zekerheid

Het kunnen stellen van een bankgarantie wordt door opdrachtgevers gehanteerd als selectiecriteria/geschiktheidseis. Een aannemer die een bankgarantie kan stellen wordt kennelijk door de bank gezien als een solide onderneming. Opdrachtgevers hechten waarde aan het oordeel van de bank.

Daarnaast beperkt een bankgarantie de financiële risico's die met een bouwproject zijn gemoeid. De risico's die samenhangen met aanneemovereenkomsten zijn niet specifiek voor de bouw. In de economische wetenschap staat deze problematiek bekend als de principal-agent-problematiek. Deze problematiek ontstaat wanneer een opdrachtgever (principaal) een aannemer (agent) inschakelt om bepaalde taken uit te voeren.

In dergelijke situaties is sprake van asymmetrische informatie. De aannemer heeft een informatie- en kennisvoorsprong op zijn opdrachtgever over de voortgang en de kwaliteit van het werk. Dat geeft hem in de theorie de ruimte om zijn eigen belangen te dienen, ook wanneer dat tegen het belang van de opdrachtgever ingaat.

De informatieachterstand ten opzichte van de aannemer brengt risico's met zich mee voor de opdrachtgever. Opportunistisch gedrag van de aannemer brengt voor de opdrachtgever kosten met zich mee van een niet volledig of niet volgens afspraak afgerond project.

Een bankgarantie is voor de opdrachtgever aantrekkelijk omdat die garantie zijn onderhandelingspositie in geschillen met de aannemer versterkt. Als de opdrachtgever meent dat de aannemer de verplichtingen uit de aanneemovereenkomst niet is nagekomen, kan hij de aannemer onder druk zetten door te dreigen de bankgarantie in te roepen.

Een bankgarantie geeft de opdrachtgever de zekerheid dat hij de kosten kan verhalen, bij voorkeur op de aannemer zelf, maar in geval van diens faillissement op een partij die nog wel in staat is uit te keren.

De bankgarantie is overigens niet het enige instrument om zekerheden te stellen. De aannemer kan zijn opdrachtgever de gewenste zekerheid ook bieden door een borgsom te storten.

Een borgsom kan verschillende vormen aannemen. Ongebruikelijk maar transparant is dat de aannemer en de opdrachtgever de waarborgsom expliciet in de overeenkomst opnemen en dat de aannemer het bedrag bij aanvang van het project op de bankrekening van de opdrachtgever of een onafhankelijke derde stort. Minder transparant, maar wel gebruikelijk is dat de aannemer zorgt voor voorfinanciering door de kosten die hij maakt periodiek achteraf te factureren en daarbij de opdrachtgever een betaaltermijn te gunnen. Zoals beschreven in hoofdstuk 2 ijlt de gecreëerde waarde van een bouwproject na bij de gemaakte kosten en is het dus niet per definitie zo dat betaling achteraf het risico voor de opdrachtgever volledig wegneemt.

Als het de wens van partijen is dat het risico van het niet-nakomen van verplichtingen door de aannemer wordt gelegd bij de aannemer zelf, dan is betaling in termijnen achteraf niet in alle gevallen voldoende en zou ook een borgsom moeten worden gestort.

De bankgarantie moet worden gezien als alternatief voor het storten van een borgsom. De bankgarantie biedt de opdrachtgever dezelfde zekerheid, en de kosten van de bankgarantie moeten dan ook worden vergeleken met die van het stellen van een borgsom.

3.2. Kosten voor de aannemer: liquiditeitsbeslag

Het stellen van een borgsom is voor een aannemer duur. Het legt beslag op zijn liquiditeit en het impliceert dat een deel van het vermogen niet rendeert. De keerzijde voor de opdrachtgever is dat hij gedurende de loop van het project over extra liquiditeit kan beschikken. Het is echter niet gebruikelijk dat de opdrachtgever aan de aannemer betaalt voor het beschikbaar gestelde vermogen.

In vergelijking met een borgsom biedt een bankgarantie de aannemer het voordeel dat het geld op zijn eigen rekening blijft staan. Dat beperkt zijn financiële risico bij een eventueel faillissement van de opdrachtgever. Bovendien loopt de rente door, al is het bedrag door de bank geblokkeerd. Wel is het rendement op het vermogen dat in verband met de garantie is geblokkeerd laag in vergelijking met alternatieve aanwendingsmogelijkheden. Bovendien betaalt de aannemer aan de bank een vergoeding van circa 1% per jaar over het bedrag waarvoor de bank zich garant heeft gesteld.

Bij grotere aannemers blokkeert de bank in het algemeen geen tegoeden, maar kredietruimte. Voor de aannemer gaat het stellen van garanties dus ten koste van zijn kredietruimte. Om te kunnen ondernemen moet de aannemer dus andere bronnen van vermogen aanboren. Zo hij al over die bronnen kan beschikken, zal dat in het algemeen met hogere vermogenskosten gepaard gaan.

Met het stellen van garanties zijn dus verschillende kosten gemoeid. Naast de tarieven die banken in rekening brengen voor hun dienstverlening, is er ook sprake van verborgen vermogenskosten in verband met de geblokkeerde tegoeden of de geblokkeerde kredietruimte.

Daarnaast is sprake van administratieve kosten die verband houden met het doen beëindigen van de garantiestelling. Om de garantiestelling te beëindigen moet de opdrachtgever de garantiestelling retourneren aan de borg. De opdrachtgever kan dit spontaan doen, maar ook pas na aandringen van de aannemer. In het laatste geval is sprake van een aanvullende administratieve belasting voor de aannemer.

De omvang van deze administratieve lasten is moeilijk in te schatten omdat ook hier geldt dat de inspanning die gedaan moet worden om de garantiestelling te beëindigen van project tot project zal verschillen.

3.3. Financiële zekerheid versus liquiditeitsbeslag

Bankgaranties dienen ter dekking van het risico voor de opdrachtgever dat de aannemer niet voldoet aan de verplichtingen die voortvloeien uit de aanneemovereenkomst. De garanties vormen een aanvulling op de risicodekking die al is ingebakken in het afgesproken betalingsritme.

Er is geen statistische informatie beschikbaar over de mate waarin betalingen van opdrachtgevers achterlopen op het verrichte werk. Om niettemin een beeld te krijgen van de verhouding tussen betalingsachterstand en bankgarantie hebben we een viertal voorbeeldberekeningen gemaakt.

Uitgangspunt in de eerste drie voorbeeldberekeningen is dat de aannemer zijn werkzaamheden eens in de vier weken achteraf factureert. De opdrachtgever betaalt de facturen stipt na verloop van de betaaltermijn van vier weken.

De betalingsachterstand in verhouding tot de aanneemsom is afhankelijk van de looptijd van het project. Bij korte projecten (minder dan vier weken) bedraagt de betalingsachterstand aan het eind van het project 100% van de aanneemsom. Bij lange projecten (meer dan veertig weken) bedraagt de betalingsachterstand niet meer dan 10%.

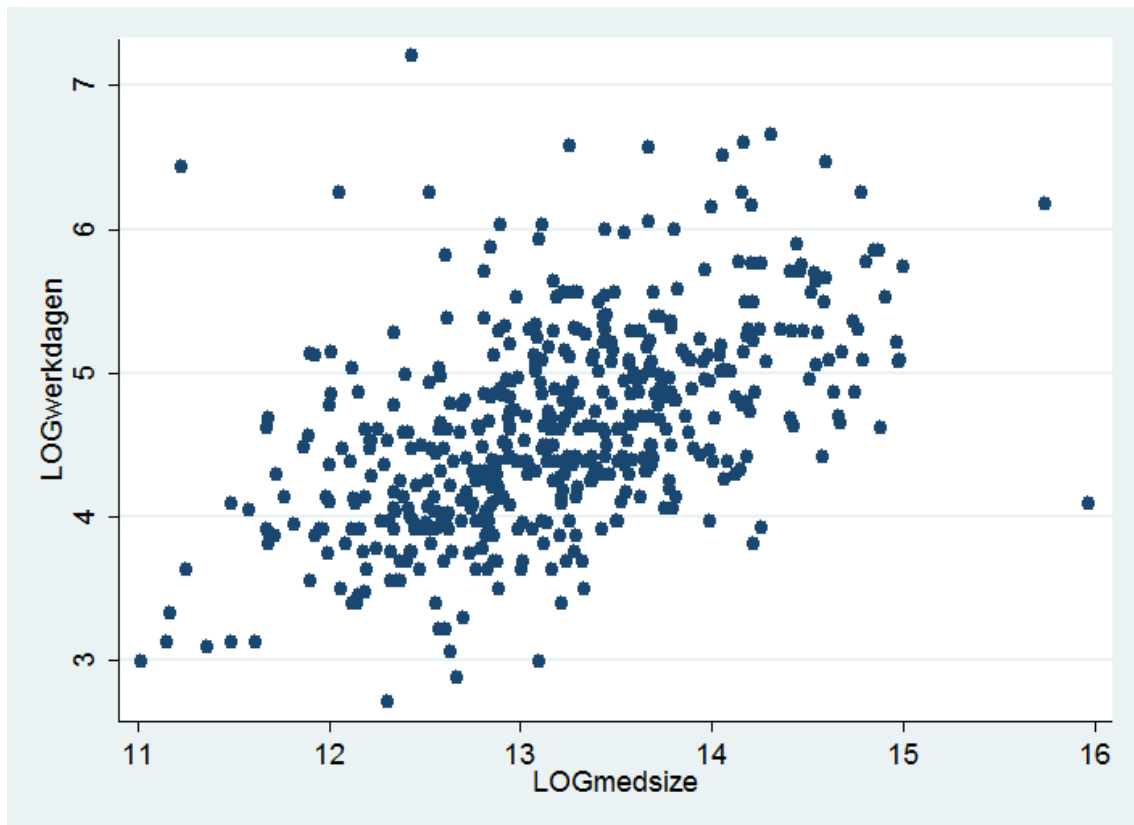
Het Economisch Instituut voor de Bouw beschikt over een dataset van 500 openbare aanbestedingen van gemeenten voor werken in de grond-, weg- en waterbouw die zijn aangekondigd in de periode januari 2009 tot mei 2010. Deze dataset is afkomstig uit de EIB Monitor Aanbestedingen. In de dataset zijn alleen openbare aanbestedingen opgenomen die zijn aanbesteed op de prijs.

Volgens het EIB hebben in de onderzochte periode ongeveer 2.025 openbare aanbestedingen van gww-werk plaatsgevonden door 322 van de in totaal 441 Nederlandse gemeenten. De dataset bevat 500 van deze aanbestedingen, gedaan door 157 gemeenten en 9 stadsdelen.

Het totaal van de aanneemsommen van de 500 projecten in de dataset is € 317 mln. De gemiddelde aanneemsom van de projecten bedraagt dus € 634.000. De gemiddelde doorlooptijd is circa 115 dagen. De verdeling is overigens scheef. De gemiddelde projectomvang wordt vertekend door een klein aantal zeer grote projecten. De mediane aanneemsom bedraagt € 438.000, wat correspondeert met een doorlooptijd van circa 97 dagen.

In figuur 3 is een verband gelegd tussen de logaritme van de aanneemsom en de logaritme van de doorlooptijd.

Figuur 3. Verband tussen aanneemsom en doorlooptijd in gww-projecten voor gemeenten



Regressie levert het volgende verband op tussen beide:

$$\ln(\text{werkdagen}) = 0,45 * \ln(\text{aanneemsom}) - 1,27$$

Dit zou betekenen dat bij elke verdubbeling van de aanneemsom de doorlooptijd met 36% zou toenemen.

Op basis van de dataset van het EIB hebben we drie voorbeeldprojecten geconstrueerd:

- een klein project, met een aanneemsom van € 40.000 en een doorlooptijd van 8 weken;
- een middelgroot project, met een aanneemsom van € 400.000 en een doorlooptijd van 20 weken;
- een groot project, met een aanneemsom van € 4 mln en een doorlooptijd van 52 weken.

Om het gemiddelde liquiditeitsbeslag te bepalen dat voortvloeit uit de bankgarantie en de betaaltermijnen, moeten we veronderstellingen hanteren over het verloop van projecten en over de continuïteit van de opdrachten van de aannemer.

In onze berekeningen hanteren we ten aanzien van het verloop van de projecten de eenvoudige veronderstelling dat elke werkweek een evenredig deel van het project wordt uitgevoerd en een evenredig deel van de uiteindelijke waarde wordt gecreëerd. Er

is geen sprake van meer- of minderwerk. De opdrachtgever ontvangt aan het eind van elke periode van 4 weken een factuur die hij stipt vier weken later betaalt.

Ten aanzien van de continuïteit van het werk van de aannemer veronderstellen we dat hij voortdurend opdrachten van eenzelfde omvang uitvoert, en dat hij telkens met de volgende opdracht kan beginnen een dag nadat het vorige project is afgerond.

Aan deze drie voorbeeldprojecten hebben we een vierde project toegevoegd. Het gaat dan om een zeer groot project, met een aanneemsom van € 20 mln. In dit project veronderstellen we dat een deel van de kosten betrekking heeft op voorbereidende werkzaamheden die niet direct waarde creëren voor de opdrachtgever. Het gaat om kosten van ontwerp en mobilisatie die niet of slechts gedeeltelijk waarde opleveren voor de opdrachtgever wanneer de aannemer door bijvoorbeeld faillissement het project niet kan afronden. We veronderstellen dat deze kosten pas gedurende de feitelijke constructiefase tot waardecreatie voor de opdrachtgever leiden. Dit laatste project leidt tot een ander beeld dan de eerste drie voorbeeldprojecten.

Voorbeeldproject 1: klein

Een klein project kent de volgende kenmerken:

- aanneemsom € 40.000
- doorlooptijd 8 weken
- potentiële jaaromzet² € 260.000

De omvang van de bankgarantie bedraagt 5% van € 40.000 is € 2.000. Het totale liquiditeitsbeslag is weergegeven in figuur 4. Na vier weken heeft de aannemer werk verricht ter waarde van € 20.000, waarvoor hij een factuur verstuurt.

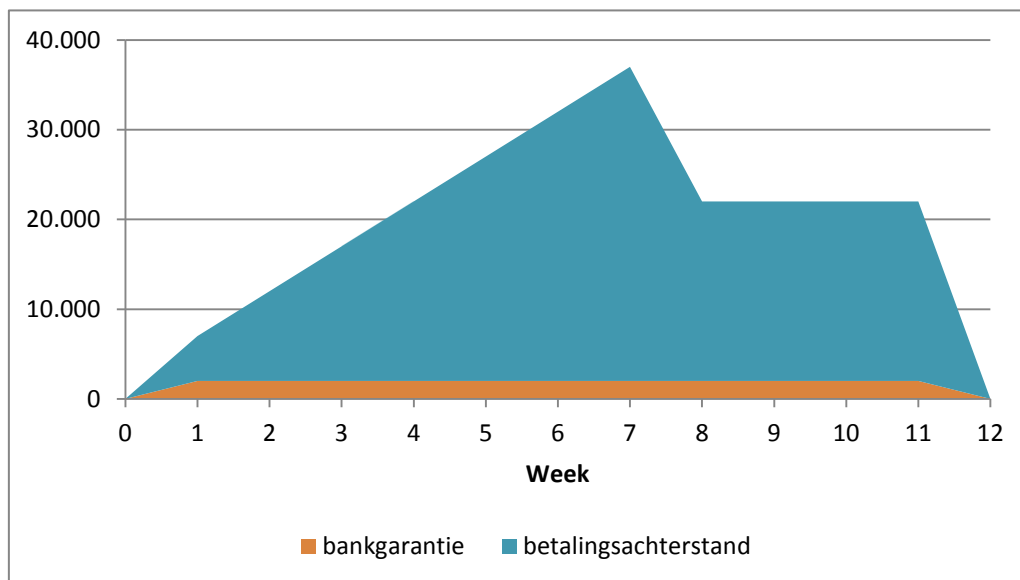
Na 8 weken is het werk afgerond. De aannemer verstuurt dan de eindfactuur voor de resterende 20.000. Op het moment dat het liquiditeitsbeslag voor de aannemer oploopt tot € 42.000, zijnde 105% van de totale aanneemsom, betaalt de opdrachtgever de eerste factuur, waardoor het liquiditeitsbeslag weer terugloopt tot € 22.000.

Aan het eind van week 12 betaalt de opdrachtgever ook de laatste factuur. Op dat moment wordt bovendien de bankgarantie beëindigd, waardoor het liquiditeitsbeslag van het project weer tot nul wordt gereduceerd.

De mate van financiële zekerheid voor de opdrachtgever kan het best worden uitgedrukt in verhouding tot de aanneemsom. Dat is immers het bedrag dat de opdrachtgever inzet om zijn doel te realiseren.

² Met de potentiële jaaromzet bedoelen we de omzet die een aannemer kan genereren door 52 weken per jaar continu één project van dit type in uitvoering te hebben. De jaaromzet bij kleine projecten is dus gelijk aan $(52/7) \cdot \text{aanneemsom}$.

Figuur 4. Liquiditeitsbeslag van een klein project



Het liquiditeitsbeslag voor de aannemer kan het beste worden uitgedrukt in verhouding tot de jaaromzet die hij zou kunnen realiseren wanneer hij steeds na afloop van een project aan een project van hetzelfde type zou kunnen beginnen.

	betalings- achterstand	bank- garantie	liquiditeits- beslag
gemiddeld in euro's	27.500	2.750	30.250
in % van de aanneemsom (zekerheid voor opdrachtgever in % van de potentiële jaaromzet (liquiditeitsbeslag voor aannemer)	68,8%	5,0%	73,8%
	10,6%	1,1%	11,6%

Het gemiddelde is berekend door het liquiditeitsbeslag over de volle elf weken te sommeren en te delen door de doorlooptijd van het project. Het gemiddelde is dus berekend voor een aannemer die aan de lopende band dergelijke kleine projecten uitvoert. De bankgarantie van het vorige project staat nog open terwijl het volgende project al is begonnen. Vandaar dat het gemiddelde liquiditeitsbeslag dat samenhangt met een bankgarantie van 5% kan uitkomen op 6,9% van de aanneemsom. Voor de opdrachtgever bedraagt de zekerheid die hij aan de bankgarantie ontleent echter niet meer dan 5%.

Bij een klein project is de financiële zekerheid voor de opdrachtgever groot, namelijk gemiddeld 73,8% van de aanneemsom. Het liquiditeitsbeslag voor de aannemer is te overzien, namelijk 11,6% van zijn jaaromzet op dit type projecten. De bankgarantie is goed voor nog geen tiende van de totale zekerheid. Meer dan 90% van de financiële zekerheid voor de opdrachtgever vloeit voort uit de betalingsachterstand die hij gedurende het project opbouwt.

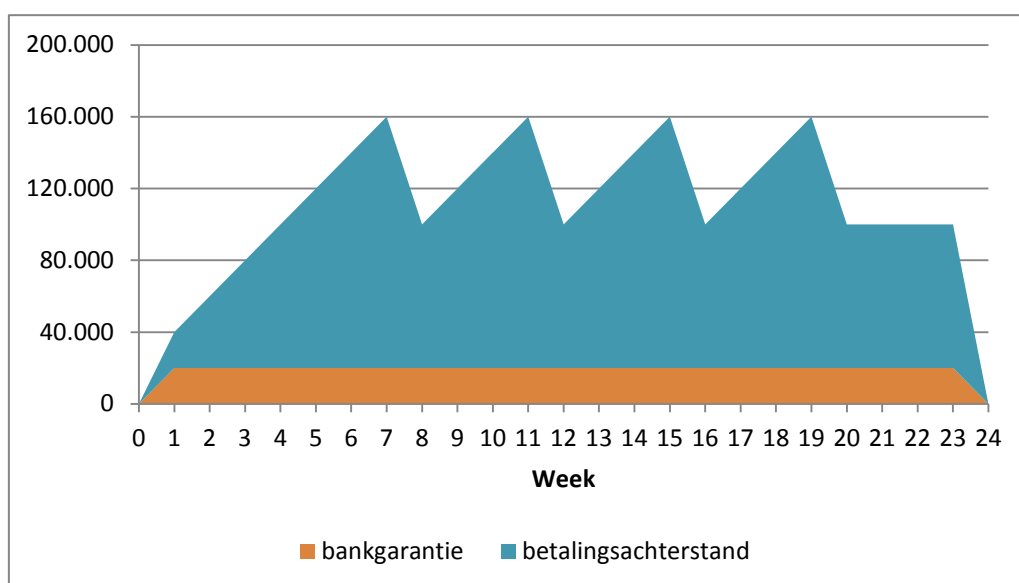
Voorbeeldproject 2: middelgroot

Een klein project kent de volgende kenmerken:

- aanneemsom € 400.000
- doorlooptijd 20 weken
- potentiële jaaromzet € 1.040.000

De omvang van de bankgarantie bedraagt 5% van € 400.000 is € 200.000. Het totale liquiditeitsbeslag is weergegeven in figuur 5.

Figuur 5. Liquiditeitsbeslag van een middelgroot project



Na vier weken heeft de aannemer werk verricht ter waarde van € 80.000, waarvoor hij een factuur verstuurt. Dan volgt een cyclus waarin de betalingsachterstand geleidelijk oploopt tot € 160.000, om op dat moment weer terug te vallen tot € 80.000. Als de werkzaamheden zijn afgerond blijft de betalingsachterstand nog vier weken stabiel op € 80.000, om vervolgens door de laatste betaling tot nul te worden gereduceerd.

	betalings- achterstand	bank- garantie	liquiditeits- beslag
gemiddeld	110.000	23.000	133.000
in % van de aanneemsom (zekerheid voor opdrachtgever)	27,5%	5,0%	32,5%
in % van de jaaromzet (liquiditeitsbeslag voor aannemer)	10,6%	2,2%	12,8%

Bij een middelgroot project is de financiële zekerheid voor de opdrachtgever minder groot dan bij een klein project, namelijk gemiddeld 32,5% van de aanneemsom. Het liquiditeitsbeslag voor de aannemer is 12,8% van zijn jaaromzet op dit type projecten. De bankgarantie is goed voor een derde van de totale zekerheid. Twee derde van de

financiële zekerheid voor de opdrachtgever vloeit voort uit de betalingsachterstand die hij gedurende het project opbouwt.

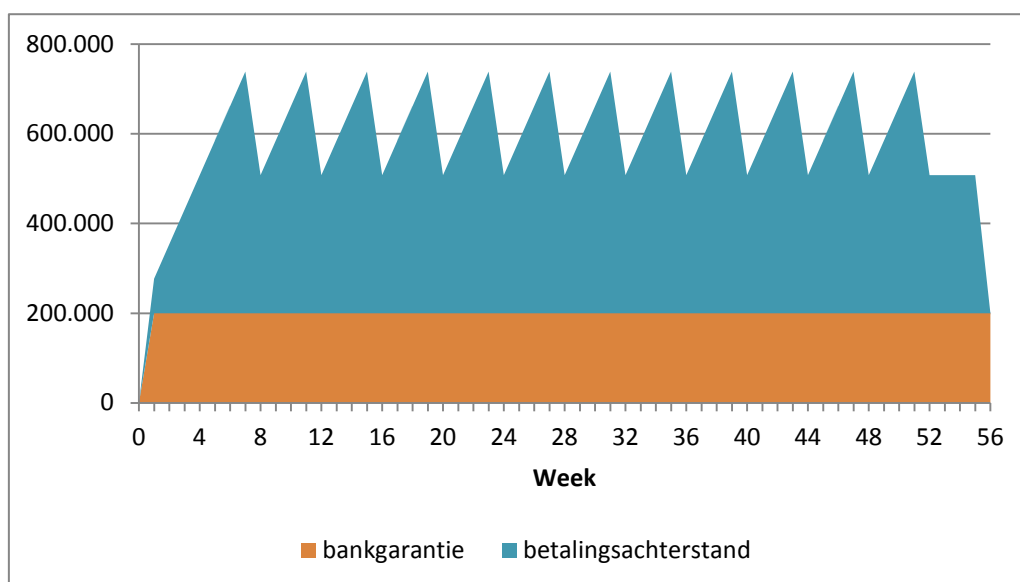
Voorbeeldproject 3: groot

Een groot project kent de volgende kenmerken:

- aanneemsom € 4.000.000
- doorlooptijd 52 weken
- potentiële jaaromzet € 4.000.000

De omvang van de bankgarantie bedraagt 5% van € 4.000.000 is € 200.000. Het verloop van het totale liquiditeitsbeslag is weergegeven in figuur 6.

Figuur 6. Liquiditeitsbeslag van een groot project



Na vier weken heeft de aannemer werk verricht ter waarde van € 308.000, waarvoor hij een factuur verstuurt. Die factuur wordt aan het einde van week 8 voldaan, op het moment dat de waarde van het door de aannemer verrichte werk alweer is opgelopen tot € 615.000, dan volgt een cyclus waarin de betalingsachterstand geleidelijk oploopt tot € 615.000, om op dat moment weer terug te vallen tot € 308.000. Als de werkzaamheden zijn afgerond blijft de betalingsachterstand nog vier weken stabiel op € 308.000, om vervolgens door de laatste betaling tot nul te worden gereduceerd.

	betalings- achterstand	bank- garantie	totaal
Gemiddeld	423.077	215.385	638.462
in % van de aanneemsom (zekerheid voor de opdrachtgever)	10,6%	5,0%	15,6%
in % van de potentiële jaaromzet (liquiditeitsbeslag voor de aannemer)	10,6%	5,4%	16,0%

Bij een groot project is de financiële zekerheid voor de opdrachtgever minder groot dan bij een klein project, namelijk gemiddeld 15,6% van de aanneemsom. Het liquiditeitsbeslag voor de aannemer is 16,0% van zijn jaaromzet op dit type projecten. De bankgarantie is goed voor een derde van de totale zekerheid. Twee derde van de financiële zekerheid voor de opdrachtgever vloeit voort uit de betalingsachterstand die hij gedurende het project opbouwt.

Voorbeeldproject 4: zeer groot

Een groot project kent de volgende kenmerken:

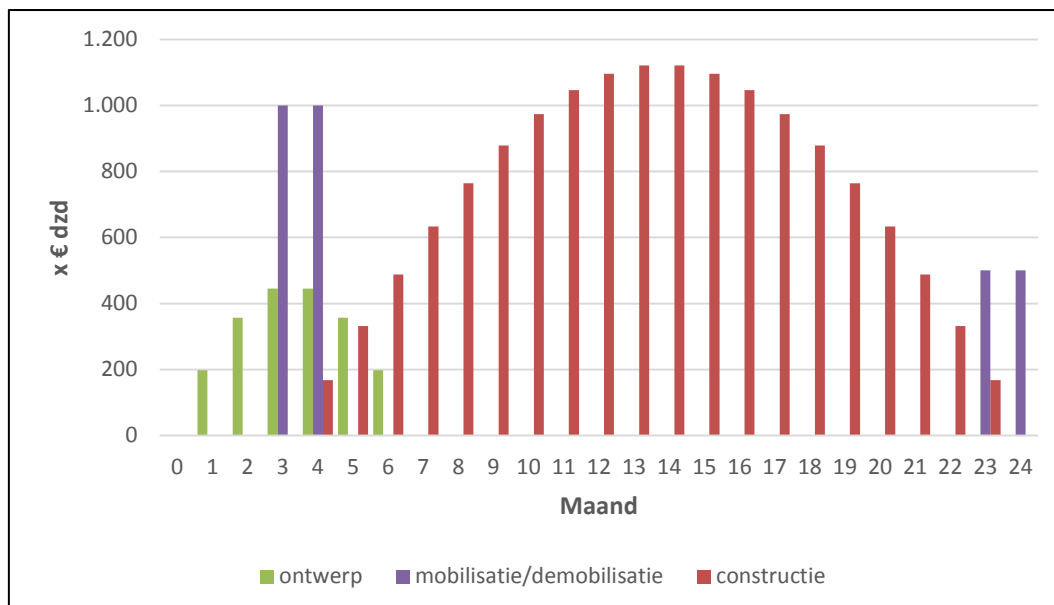
- aanneemsom € 20.000.000
- doorlooptijd 24 maanden
- potentiële jaaromzet € 10.000.000

De omvang van de bankgarantie bedraagt 5% van € 20 mln is € 1 mln.

We veronderstellen dat van de totale aanneemsom € 15 mln betrekking heeft op constructiewerkzaamheden. € 2 mln heeft betrekking op designwerkzaamheden, die plaatsvinden in maand 1 t/m 6. €2 mln heeft betrekking op mobilisatiekosten, die worden gemaakt in maand 3 en 4. Deze kosten leiden pas tot waardecreatie gedurende de constructiefase, die lopen van maand 4 t/m maand 23. In maand 23 en 24 worden door de aannemer demobilisatiekosten gemaakt, die we hebben gesteld op € 1 mln.

Grafisch is het verloop van de kosten zoals geschetst in figuur 7.

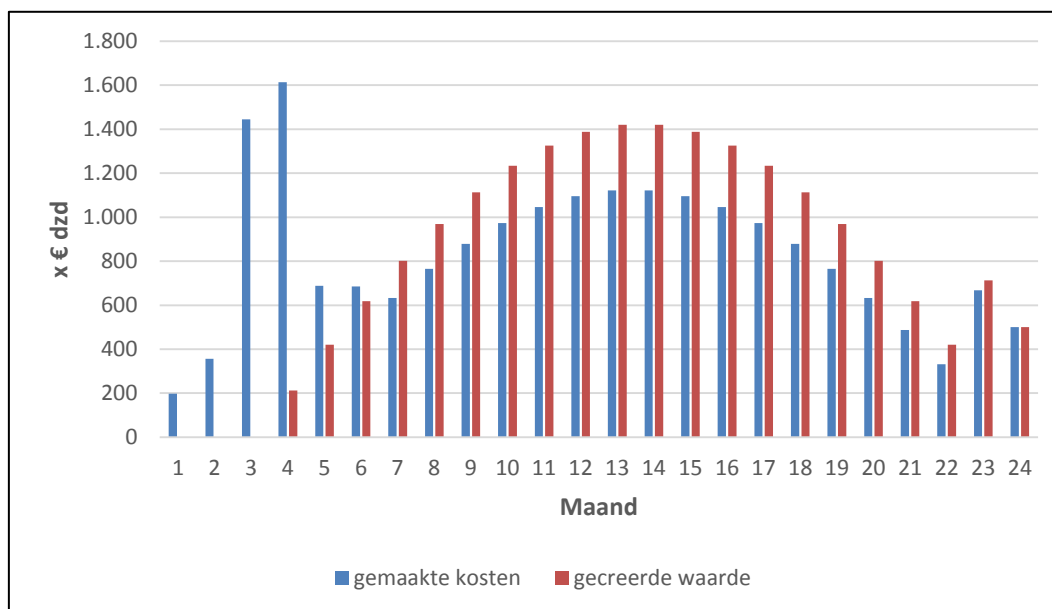
Figuur 7. Kostenverloop van een zeer groot project, kosten/mnd, dzd €



Wanneer we veronderstellen dat vanuit het perspectief van de opdrachtgever de kosten voor constructie en mobilisatie pas gedurende de constructiefase leiden tot waardecreatie, dan loopt die waardecreatie vooral in de eerste helft van het project

achter op de gemaakte kosten. In de tweede helft van het project loopt de gerealiseerde waarde geleidelijk in op de gemaakte kosten. Dit is weergegeven in de grafieken 8 en 9.

Figuur 8. Gemaakte kosten en gecreëerde waarde per maand, dzd €



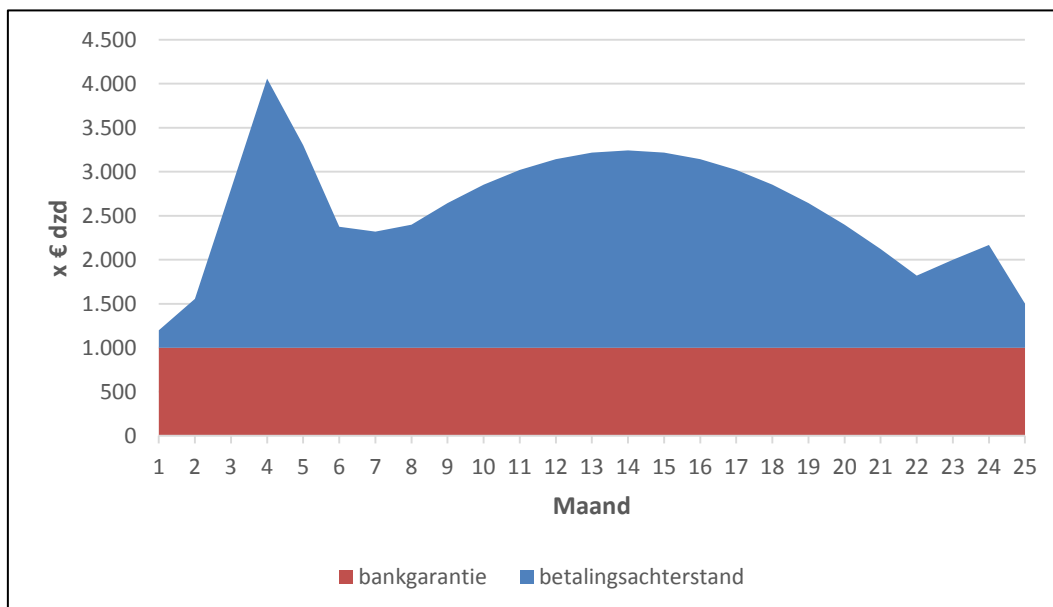
Aangezien de gemaakte kosten door de aannemer niet gelijk oplopen met de gecreëerde waarde voor de opdrachtgever, is er gedurende de loop van het project een verschil tussen het liquiditeitsbeslag van bankgarantie en betalingsachterstand vanuit het perspectief van de aannemer en de zekerheid vanuit het perspectief van de opdrachtgever. Dit is weergegeven in de figuren 9 en 10. In deze grafieken gaan we ervan uit dat de betalingen twee maanden achterlopen op de feitelijk gemaakte kosten.

Het liquiditeitsbeslag voor de aannemer loopt eerst op tot € 4 mln. Dat is 40% van de jaaromzet op het betreffende project. Daarna loopt het beslag terug tot € 2,5 à € 3 mln, wat nog steeds 25 à 30% is van die jaaromzet, om tegen het einde van het project verder terug te lopen tot 20%. Het gemiddelde

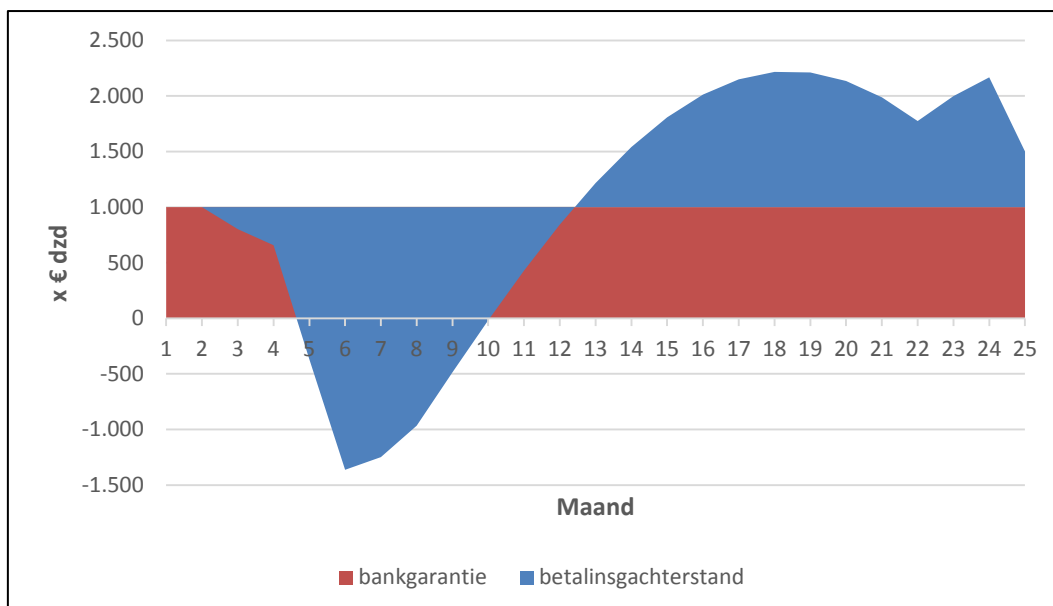
Liquiditeitsbeslag voor de aannemer

	betalings- achterstand	bank- garantie	liquiditeits- beslag
Gemiddeld in dzd euro's	1.667	1.042	2.708
in % potentiële jaaromzet	16,7%	10,4%	27,1%

Figuur 9. Liquiditeitsbeslag aannemer van bankgarantie en betalingsachterstand, dzd €



Figuur 10. Zekerheid opdrachtgever van de bankgarantie en betalingsachterstand, ten opzichte van de gecreëerde waarde, dzd €



In de eerste fase van het project, en meer in het bijzonder van maand 5 tot en met maand 10, lopen de gemaakte kosten zo ver vooruit op de gecreëerde waarde dat de bankgarantie de opdrachtgever geen volledige zekerheid biedt. Ondanks de betaling achteraf van de gemaakte kosten is er sprake van een zekere mate van voorfinanciering.

In de tweede helft van het project loopt de gecreëerde waarde weer in op de gemaakte kosten en bieden de bankgarantie en de betalingsachterstand samen een zekerheid van circa 10% van de aanneemsom.

Zekerheid voor de opdrachtgever

x € dzd	betalings- achterstand	bank- garantie	financiële zekerheid	in % van de aanneemsom
mnd 1-24 gemiddeld	0	1.000	1.000	5,0%
mnd 1-12 gemiddeld	-977	1.000	23	0,1%
mnd 13-24 gemiddeld	935	1.000	1.935	9,7%

Financiële zekerheid versus liquiditeitsbeslag: samenvatting

Financiële zekerheid voor de opdrachtgever (in procenten van de aanneemsom)	betalings- achterstand	bank- garantie	totaal
klein project	68,8%	5,0%	73,8%
middelgroot project	27,5%	5,0%	32,5%
groot project	10,6%	5,0%	15,6%
zeer groot project	0,0%	5,0%	5,0%

Liquiditeitsbeslag voor de aannemer (in procenten van de potentiële jaaromzet)	betalings- achterstand	bank- garantie	totaal
klein project	10,6%	1,1%	11,6%
middelgroot project	10,6%	2,2%	12,8%
groot project	10,6%	5,4%	16,0%
zeer groot project	16,7%	10,4%	27,1%

4. Samenvatting en conclusies

Opdrachtgevers van bouwprojecten, zowel in de publieke sector als in de private sector, wensen een deel van het risico dat voor hen met de projecten is gemoeid af te dekken. De aannemer kan die zekerheid stellen door een borgsom te storten bij de opdrachtgever of door een bankgarantie te stellen.

Een borgsom en een bankgarantie hebben voor de opdrachtgever vergelijkbare voordelen:

- de borgsom of de bankgarantie kan als criterium worden gehanteerd bij de selectie van een aannemer omdat het in staat zijn om een borgsom of bankgarantie te stellen een indicator is van de financiële soliditeit;
- de borgsom of bankgarantie versterkt de onderhandelingspositie van de opdrachtgever in discussie over de vraag of de aannemer al dan niet aan zijn verplichtingen heeft voldaan, omdat de opdrachtgever kan dreigen de borgsom in te houden of de bankgarantie in te roepen;
- de borgsom en de bankgarantie bieden de opdrachtgever de zekerheid van verhaal van (een deel van) de meerkosten die ontstaan als de aannemer tijdens het bouwproject failliet gaat.

Bankgaranties zijn vanuit het perspectief van de aannemer te verkiezen boven het stellen van een borgsom, omdat de aannemer het geld dat met de zekerheid is gemoeid niet kwijt is. Hij kan daarop dus wat rentebaten genereren of zich wat rentekosten besparen. Dat neemt niet weg dat aannemers op de middelen en/of de kredietruimte die in contragaranties vastzitten een rendement realiseren dat ver achterblijft bij andere aanwendingsmogelijkheden.

Daarnaast is een nadeel voor de aannemer dat een bankgarantie zijn onderhandelingspositie ten opzichte van de opdrachtgever verzwakt. Bij meningsverschillen over de verplichtingen die voortvloeien uit de aanneemovereenkomst voelt de aannemer de druk die de opdrachtgever kan uitoefenen met behulp van zijn bankgarantie.

Tenslotte zijn belangrijke administratieve kosten gemoeid met het stellen van bankgaranties. De aannemer heeft geen enkel drukmiddel om de opdrachtgever te bewegen na afloop van het bouwproject de bankgarantie te retourneren. Hij moet daartoe met tact en geduld een beroep doen op de goedwillendheid van de opdrachtgever.

Alternatieven voor borgsom en bankgarantie liggen niet voor de hand. Een verzekering van het financiële risico voor de opdrachtgever heeft belangrijke nadelen. Het verzekerde risico is afhankelijk van het gedrag van aannemer en opdrachtgever en het risico van moral hazard is dus groot.

Daardoor loopt de verzekeringspremie op, wordt het voor 'goede' risico's aantrekkelijk om alternatieve dekkingsmogelijkheden te vinden en prijst de verzekering uiteindelijk zichzelf uit de markt. Een verzekering mist immers de prikkel voor beide partijen om er

samen goed uit te komen en vormt om die reden geen haalbaar alternatief voor het systeem van bankgaranties zoals dat nu gebruikelijk is.

Wel kunnen met enkele aanpassingen van de UAV enkele scherpe kanten van de bankgarantiesystemiek worden afgeslepen.

Op basis van voorbeeldprojecten met uitvoeringsgaranties ter grootte van 5% van de aanneemsom hebben we laten zien dat bij kleine projecten de bijdrage van een bankgarantie aan de financiële zekerheid voor de opdrachtgever zeer gering is. Het liquiditeitsbeslag van deze garanties voor de aannemer is gedurende de looptijd van het project weliswaar beperkt, maar de garanties blijven na afloop van het project relatief lang uitstaan en de administratieve lasten die gemoeid zijn met het beëindigen van de garantie zijn hoog in vergelijking tot het garantiebedrag.

Het verdient om die reden aanbeveling om in bij toepasselijkheid van de UAV geen gebruik te maken van de mogelijkheid om van de aannemer een bankgarantie te verlangen bij kleinere projecten (met een aanneemsom van minder dan € 200.000) te laten vervallen.

Bij grote projecten is de bijdrage van de bankgarantie aan de financiële zekerheid voor de aannemer groot, maar zijn ook de kosten van het liquiditeitsbeslag voor de aannemer hoog. Bij projecten met een looptijd langer dan een jaar kan het liquiditeitsbeslag dat voor de aannemer is gemoeid met een bankgarantie van 5% van de aanneemsom oplopen tot ver boven de 5% van de jaaromzet die hij op dat project realiseert.

Het verdient aanbeveling daarom om in de UAV een aftopping op te nemen van de bankgaranties voor projecten met een looptijd van langer dan een jaar. In projecten waar de aanneemsom in belangrijke mate betrekking heeft op ontwerpwerkzaamheden in de beginfase zou de bankgarantie in de loop van het project kunnen worden afgebouwd.

Tenslotte zou in de UAV moeten worden voorgeschreven dat bankgaranties moeten kunnen worden beëindigd op initiatief van de aannemer, waarbij de opdrachtgever in staat gesteld moet worden hierover een veto uit te spreken als hij van mening is dat de opdrachtnemer nog niet aan zijn verplichtingen heeft voldaan.