

# Marktpartijen draaien op voor risico's die Rijkswaterstaat niet wil nemen

Juist nu we in ons land veel verouderde infrastructuur moeten vervangen, lijkt Rijkswaterstaat niet te willen luisteren naar de markt. Hierdoor lopen marktpartijen risico bij aanbestedingen.

Infrastructurele projecten die mislopen, zijn regelmatig in het nieuws. Het gaat dan vaak om grote projecten, waarbij pas in de uitvoeringsfase problemen ontstaan en de kosten oplopen. Denk daarbij aan de Zeesluis IJmuiden, de renovatie van de Afsluitdijk, de verbreding van de A15 of de bouw van de A2-tunnel bij Maastricht. En natuurlijk de HSL-Zuid, waar vertraging ontstond bij de aanleg, de aanschaf van nieuwe treinstellen uitliep op een deceptie en scheurvorming nu de maximumsnelheid op delen van het traject beperkt.

Hebben de bouwers die deelnamen aan de aanbestedingsprocedure die bij dit soort projecten verplicht is, zich verkeken op de risico's? Of bagatelliseerden zij de risico's om het project binnen te halen? Niet verstandig, want daardoor incasseren ze bij tegenslag megaverliezen. En met de beperkte winstmarges in de bouw kan niet elke bouwer deze verliezen nog opvangen.

Onderzoeksbureau McKinsey concludeerde al in 2019 dat het kan voorkomen dat de markt niet meer inschrijft op aanbestedingen voor complexe werken omdat het risicoprofiel te groot is. Rijkswaterstaat nam zich daarom al enkele jaren geleden voor om de risico's voor bouwers te beperken door meer regie en kleinere projecten.

## COMPLEX PROJECT

Toch koos Rijkswaterstaat bij de aanbesteding van de renovatie van de Van Brienenoordbrug in Rotterdam ervoor om een groot, complex project als één geheel in de markt te zetten én daarvoor een vaste prijs te vragen. In de aanbestedingsstukken schreef Rijkswaterstaat dat 'sprake is van een technisch zeer complexe opgave, die zich bevindt op de grens van wat mogelijk is'.

Als gevolg hiervan werd er maar één inschrijving ingediend, waarna Rijkswaterstaat besloot de aanbestedingsprocedure in te trekken omdat, zo schrijft de minister van Infrastructuur en Waterstaat in zijn Kamerbrief, 'in de loop van het aanbestedingsproces duidelijk [is] geworden dat de aanpak van de aanbesteding een groot en complex project oplevert dat grote risico's met zich meebrengt, die excessief hoog geprijsd worden'. De prijs is volgens Rijkswaterstaat zo hoog dat deze niet inpasbaar is in de begroting.

Uit de bewoordingen van minister Harbers van Infrastructuur en Waterstaat dat deze beprijzing 'excessief' is, spreekt weinig vertrouwen jegens de inschrijvende partij. Die inschrijvende partij,

een consortium van Dura Vermeer, Mobilis TBI en Hollandia, zal miljoenen euro's hebben geïnvesteerd om deze inschrijving te doen. En ondanks dat er maar één inschrijving is ingediend, heeft de concurrentie wel haar werk gedaan. Dan kunnen we vaststellen dat voor de opdracht zoals deze door Rijkswaterstaat in de markt is gezet, dit de prijs is waarvoor de markt de opdracht bereid is uit te voeren.

## RISICOPROFIEL

Dat er verschil van inzicht bestaat tussen de markt en de overheid over de hoogte van de beprijzing van risico's, is niet vreemd. Zeker bij complexe projecten is het lastig om het hele project en de bijbehorende risico's op voorhand goed te overzien. De markt is in de huidige marktomstandigheden echter weinig bereid om grote risico's te lopen. Bij complexe projecten kiezen marktpartijen er daarom voor om niet in te schrijven. Zij opteren voor minder risicovolle projecten waar zij hun schaarse capaciteit op inzetten. En als een marktpartij wel besluit in te schrijven, dan zal zij de risico's naar haar inzichten beprijzen. Dat is haar goed recht.

Rijkswaterstaat geeft aan dat het de opdracht nu opnieuw in de markt gaat zetten, en de opdracht opdeelt in meerdere stukken zodat het risicoprofiel acceptabel is voor de markt.

De vraag die nu blijft hangen is: had Rijkswaterstaat dit niet eerder kunnen en ook moeten bedenken? Dat daadwerkelijk pas gedurende de aanbestedingsprocedure duidelijk werd dat sprake was van een groot en complex project dat grote risico's met zich meebracht, is ondenkbaar. Rijkswaterstaat heeft, blijkens de Kamerbrief van de minister, op basis van oude gewoontes uit het verleden besluiten genomen ten aanzien van de contractvorm én de risicoverdeling, terwijl die keuzes niet langer aansluiten bij de markt. Dit moet al bij de marktconsultatie voorafgaand aan de in 2022 gestarte aanbestedingsprocedure naar boven zijn gekomen.

Rijkswaterstaat luisterde te weinig écht naar de markt. Het nam bovendien ten onrechte aan dat de markt wel zou buigen. Dat deed de markt niet, waardoor de aanbestedingsprocedure mislukte op een moment dat aan veel kanten — zeker ook aan de kant van de inschrijvende marktpartij — aanzienlijke investeringen waren gedaan. Nu draaien de markt én de belastingbetaler op voor de keuzes van Rijkswaterstaat.



Greetje Fimerius is aanbestedingsadvocaat en partner bij Maasdam Broers Fischer advocaten.