

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2761

Vragen van het lid **Visser** (VVD) aan de Minister van Infrastructuur en Milieu over *meer risico's voor de staat bij megaproject Zuidas* (ingezonden 18 juni 2015).

Antwoord van Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus** (Infrastructuur en Milieu) (ontvangen 30 juni 2015)

Vraag 1

Bent u bekend met het artikel «Meer risico's voor staat bij megaproject Zuidas»?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

In hoeverre klopt de stelling in het artikel dat de opdrachtgevers – Rijkswaterstaat (RWS), ProRail en de gemeente Amsterdam – meer risico's naar zich toe trekken dan tot nu toe gebruikelijk was? Wat is de aanleiding van dit besluit en hoe verhoudt zich dit tot de Aanbestedingswet, waarvan de evaluatie dit jaar dient te komen?

Antwoord 2

Het project Zuidasdok wordt aanbesteed op basis van een Design & Construct contract (D&C). Ook wordt bij dit project de procedure van een concurrentiegericht dialoog gevolgd. Uitgangspunt is dat de verantwoordelijkheid voor de risico's liggen bij de partij die ze het beste kan beheersen. De risicoverdeling die bij Zuidasdok wordt gehanteerd wijkt in de kern niet veel af van andere D&C-projecten. De opdrachtnemer is verantwoordelijk voor het ontwerp en de bouw en het verkrijgen van de benodigde vergunningen. In het geval van Zuidasdok neemt de opdrachtgever de verantwoordelijkheid voor het in kaart brengen van kabels en leidingen, is er een referentieontwerp opgesteld dat de opdrachtnemer ter beschikking wordt gesteld en worden afspraken gemaakt met de bevoegd gezagen over de door de opdrachtnemer aan te vragen vergunningen.

¹ NRC Handelsblad, 16-6-2015, <http://www.nrcq.nl/2015/06/16/meer-ricos-voor-staat-bij-megaproject-zuidas>

De Aanbestedingswet geeft geen voorschriften met betrekking tot de te hanteren risicoverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

Vraag 3

Volgt dit besluit uit de kritiek van «grote bouwers» dat infrastructuurprojecten van Rijkswaterstaat te groot en te riskant zijn geworden? Zo nee, wat is dan de aanleiding geweest voor dit besluit? Wat is de rol van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu bij dit besluit?

Antwoord 3

Rijkswaterstaat voert regelmatig aanpassingen en verbeteringen door in haar aanbestedingen. Dit gebeurt op basis van leerervaringen bij projecten en/of indien het overleg met de bouwsector of de marktsituatie hiertoe aanleiding geeft. De risicoverdeling bij het project Zuidasdok past bij de gekozen contractvorm en aanbestedingsprocedure en volgt uit de afweging wie de belangrijkste risico's van dit project het beste kan beheersen. Rijkswaterstaat besteedt het project Zuidasdok aan, mede namens gemeente Amsterdam en ProRail, en is daarmee formeel de opdrachtgever van de marktpartij. ProRail, gemeente Amsterdam en Rijkswaterstaat besluiten echter gezamenlijk over de contractvorm en de daarbij te maken keuzes. Het is wel de eerste keer dat, naast een plafondbedrag, een ondergrens voor de prijsaanbieding wordt gehanteerd. Doel hiervan is om het risico te beperken dat marktpartijen te laag inschrijven om de opdracht koste wat kost binnen te halen. Dit is voor niemand goed. Zie ook het antwoord op vraag 6. Deze aanpak is in de eerste helft van 2014 gekozen en is vervolgens besproken in zowel het bestuurlijk overleg Zuidasdok, dat door mij wordt voorgezeten, als in de gemeenteraad van Amsterdam.

Vraag 4

Geldt dit besluit alleen voor Zuidasdok of voor alle toekomstige infrastructuurele projecten? Zo ja, wat betekent dit voor de financiële (aansprakelijkheids)risico's die de staat loopt? Zo nee, waarom is dit besluit alleen genomen ten aanzien van het project Zuidasdok? Kan een overzicht worden gegeven van de consequenties van de beleidswijzigingen die

Antwoord 4

De risicoverdeling bij Zuidasdok is passend bij de gekozen contractvorm en aanbestedingsprocedure. De ondergrens voor de prijsaanbieding geldt voornamelijk alleen voor Zuidasdok. Rijkswaterstaat bekijkt – mede op basis van de ervaringen bij Zuidasdok – of deze methode vaker toegepast kan worden.

Vraag 5

worden aangekondigd in het artikel voor wat betreft nieuwe en bestaande aanbestedingen en contracten? Welke risico's komen voortaan bij de staat te liggen en waarom? Betekent dit een einde voor de zogenaamde Design, Build, Finance, Maintain and Operate (DBFMO)-contracten zoals we die nu kennen?

Antwoord 5

In het artikel worden geen beleidswijzigingen aangekondigd. Rijkswaterstaat werkt samen met de markt momenteel aan de ontwikkeling en implementatie van een nieuwe marktvisie, die gebaseerd is op een nieuwe cultuur – van onderling vertrouwen en minder regels – en waarbij ruimte is voor nieuwe samenwerkingsvormen als co-creatie. Indien het overleg met de marktpartijen of de marktsituatie hierom vraagt, zullen wijzigingen worden doorgevoerd in de marktbenadering. Rijkswaterstaat voert daarnaast regelmatig wijzigingen door in de separate aanbestedingen op basis van leerervaringen bij projecten. DBFM blijft een contractvorm die ik bij meerwaarde zal toepassen. Voor rijksprojecten in het GWW-domein groter dan € 60 mln. geldt dat in beginsel voor DBFM wordt gekozen, indien dit meerwaarde oplevert.

Vraag 6

Deelt u de mening dat een minimumprijs niet past in een sector met vrije marktwerking en kartelvorming juist in de hand kan werken? Wie zal deze minimumprijs vaststellen? Vindt u dit een rol van de overheid en heeft RWS voldoende kennis en deskundigheid om een dergelijke prijs te stellen?

Antwoord 6

Ik deel de mening dat het stellen van een ondergrens voor de prijsaanbieding in een sector met vrije marktwerking niet de voorkeur geniet. De marktsituatie is sinds 2008 aanzienlijk verslechterd. De afgelopen jaren zijn soms te lage prijsaanbiedingen gedaan. Te laag inschrijven om een opdracht koste wat kost binnen te halen, is voor niemand goed. De bouwsector onderkent dit zelf ook.

Een te lage prijsaanbieding zou in het geval van Zuidasdok, gelet op de omvang, complexiteit en looptijd, een te groot risico voor zowel opdrachtgever als opdrachtnemer met zich meebrengen. Vandaar dat voor het eerst gewerkt wordt met een ondergrens voor de prijsaanbieding. De kans op een vechcontract – wat uiteindelijk kan leiden tot meer maatschappelijke kosten – wordt hierdoor verkleind. De ondergrens voor de prijsaanbieding is dus een projectspecifieke risicobeheersmaatregel. Er is geen reden aan te nemen dat kartelvorming hierdoor in de hand wordt gewerkt. Het project Zuidasdok wordt overigens gegund op basis van EMVI (economisch meest voordelige inschrijving). Kwaliteit is naast de prijs steeds belangrijker geworden als gunningscriterium. De markt ondersteunt deze ontwikkeling.

De ondergrens wordt bepaald door de projectorganisatie, getoetst door externe deskundigen en vastgesteld door de gezamenlijke opdrachtgevers. Van de overheid mag verwacht worden dat zij optreedt als deskundig opdrachtgever, die ook inzicht heeft in reële kosten van opdrachten die zijn uitbesteed aan marktpartijen. Rijkswaterstaat is samen met Prorail en gemeente Amsterdam in staat om de ondergrens voor Zuidasdok te bepalen.

Vraag 7

Kunt u een opsomming geven van de veranderingen in voorziene contractering voor het project Zuidasdok, welke financiële consequenties dat met zich meebrengt voor de staat en welke juridische risico's worden overgenomen? Wat betekent dit voor de reeds lopende aanbestedingscontracten? Wat betekent dit voor bijvoorbeeld de reeds bestaande DFBM-contractering voor de verbreding van de A15?

Antwoord 7

Zoals in de antwoorden op vragen 2 en 3 is aangegeven, zijn ten aanzien van de risicoverdeling de volgende keuzes gemaakt:

- de opdrachtgever neemt de verantwoordelijkheid voor het in kaart brengen van kabels en leidingen;
- er is een referentieontwerp opgesteld dat de opdrachtnemer ter beschikking wordt gesteld;
- de opdrachtgever maakt afspraken met de bevoegd gezagen over de door de opdrachtnemer aan te vragen vergunningen;
- er is sprake van een plafondprijs en een ondergrens.

Daarnaast is sprake van een herijkingsfase na gunning. Als resultaat van deze fase moet door opdrachtnemer een herijkingsdossier worden opgeleverd, waaruit moet blijken dat er sprake is van een integraal ontwerp, waarbij de raakvlakken en risico's zijn beheerst.

Met voornoemde keuzes beoog ik randvoorwaarden te scheppen, om het uitvoeringsproces in één keer goed en zonder vertraging te kunnen doorlopen. Dit draagt bij aan een verlaging van het risicoprofiel voor de opdrachtnemer en de opdrachtgever. Per saldo beogen deze keuzes voor de gehele looptijd van het project juist kostenverlagend te zijn en de kans op juridische procedures te verkleinen.

De keuzes hebben geen doorwerking naar reeds lopende realisatieprojecten.

Vraag 8

Hoe zijn de risico's verdeeld over de drie opdrachtgevers, te weten RWS, ProRail en de gemeente Amsterdam? Is bekend wat de mogelijke financiële risico's van dit besluit voor de staat zouden kunnen zijn voor wat betreft het project Zuidasdok?

Antwoord 8

In de bestuursovereenkomst Zuidasdok, die in 2012 is gesloten, zijn de financiële bijdragen van Rijk, provincie Noord-Holland, stadsregio Amsterdam en gemeente Amsterdam vastgelegd. Het Rijk en de gemeente Amsterdam dragen de risico's met een verdeling van 75%–25%, waarbij het risico van de gemeente gemaximeerd is op € 55 mln. (prijspeil 2011).

De projectorganisatie Zuidasdok is een samenwerking van Rijkswaterstaat, ProRail en gemeente Amsterdam. De keuzes met betrekking tot de contractering van Zuidasdok hebben geen effect op de risicoverdeling tussen de opdrachtgevende partijen. Het effect van de gemaakte keuzes op het uiteindelijke projectresultaat kan niet worden voorspeld, maar beoogd wordt een kostenverlaging te bewerkstelligen in plaats van een kostenverhoging.

Vraag 9

Wat is de verklaring dat ondanks de gunstigere risicospreiding slechts twee partijen meedingen? In hoeverre is het gekozen middel dan een oplossing voor het geconstateerde probleem?

Antwoord 9

Generieke ontwikkeling in de GWW-sector is dat marktpartijen selectiever zijn in hun keuze mee te doen met een aanbesteding. Belangrijke redenen hiervoor zijn de tenderkosten, de hoeveelheid en omvang van de projecten die (tegelijkertijd) op de markt komen en de beperkte beschikbaarheid van personeel. Gelet op de omvang van het project Zuidasdok en de uiteenlopende expertises die hiervoor nodig zijn, was de verwachting op voorhand al dat zich een beperkt aantal consortia zou vormen.

De twee geselecteerde consortia zijn technisch en financieel solide. Het aanbestedingsproces kan naar verwachting in goede concurrentie worden doorlopen. In deze consortia zijn vrijwel alle grote Nederlandse bouwondernemingen vertegenwoordigd.

Vraag 10

Welke prikkels bestaan er nu nog om het project Zuidasdok tijdig en binnen budget af te krijgen, nu de tucht van de markt er niet meer is? Hoe moet in dit licht de uitspraak dat de opdrachtgever nu «echt in de keet» gaat zitten geluid worden? Is hier voldoende capaciteit en deskundigheid voor? Deelt u de mening dat dit de omgekeerde wereld is, door de tucht van de markt te vervangen voor de koffie in de bouwkeet? Zo nee, waarom niet? Welke prikkels worden er dan precies toegepast?

Antwoord 10

Het contract voor Zuidasdok zal de bij D&C-contracten gebruikelijke prikkels bevatten, zoals boetes bij tekortkomingen en incentives om mijlpalen te behalen. Daarnaast wordt de opdrachtnemer alleen betaald, indien de werkzaamheden zijn uitgevoerd en er aantoonbaar voortgang is geboekt. De in het artikel genoemde «tucht van de markt» heeft betrekking op de prikkel vanuit de financiering (smarkt) bij DBFM contracten: bij DBFM zorgen de projectfinanciers voor een extra prikkel om tot een effectieve realisatie en ingebruikname van de infrastructuur te komen.

De uitspraak om «echt in de keet» te zitten moet gezien worden als illustratie dat de opdrachtgever niet op afstand van het werk staat, maar nauw betrokken is en weet wat er speelt, zodat bij dit complexe project adequaat invulling gegeven kan worden aan de verantwoordelijkheden die de opdrachtgever heeft. Hiervoor is voldoende deskundigheid en capaciteit beschikbaar binnen de projectorganisatie.