

Het zit anders!

9-09-19

Grote fouten bij grote infrastructuur

Friso de Zeeuw, emeritus hoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delf.

In ons land verkeert de aanleg van grote, nieuwe infrastructuur in een crisis. Rijkswaterstaat en de aannemers kennen inmiddels zo'n tien hoofpijndossiers. Daartoe behoren de Zeesluis in IJmuiden (extra kosten inmiddels: een kleine 300 miljoen euro), de Amsterdamse Zuidas (impasse tussen overheid en het private consortium), de A15 en de A9 (gerenommeerde aannemers trokken zich terug uit de aanbesteding) en Knooppunt Hoevelaken (aanbesteding mislukt).

De meeste projecten die averij oplopen zijn getenderd met een vorm van DBFMO (Design, Build, Finance, Maintain, Operate). Bij DBFMO-contracten geeft een publieke opdrachtgever aan een privaat consortium opdracht een project te ontwikkelen en te exploiteren voor een bepaalde periode. Het consortium ontwerpt, ontwikkelt, financiert, onderhoud en beheert het project voor die periode. In ruil daarvoor betaalt de (publieke) opdrachtgever een jaarlijkse vergoeding.

Zelfs de grootste aannemers kunnen de grote, complexe projecten niet meer aan

De crisis is eigenlijk al jarenlang aan de gang. In 2008 schreef ik dat de projecten te groot waren geworden (meer dan 250 miljoen euro). Dat kunnen zelfs de grootste aannemers nauwelijks meer aan, mede door de risicodekkingseisen die accountants en banken stellen. Verder liepen de tenderkosten te hoog op, tot meer dan tien miljoen euro per partij per project.

Daarnaast is het element 'private financiering' een apart, ideologisch ingezet verhaal. Frank ten Have heeft onlangs nog weer eens aangetoond dat bij private financiering de rentekosten vier keer zo hoog uitpakken dan bij gangbare overheidsfinanciering. Daar zou dan het voordeel tegenover staan dat de banken met een commerciële, disciplinerende blik meekijken naar het projectverloop.

Wie gelooft dat nog? Dat het zo werkt, is ook nimmer aangetoond in internationaal onderzoek. De afgelopen tien jaar verslechterde de situatie. Overheidsopdrachtgevers en private opdrachtnemers presenteerden in 2016 met bombarie een gezamenlijke Marktvisie die de problemen zou moeten tackelen en de weg banen voor innovaties. Het bleek een zalvend

verhaal, struikelend over de goede bedoelingen. Harde noten werden niet gekraakt. Dat hielp dus voor geen meter.

Nu de situatie echt nijpend werd, greep Rijkswaterstaat naar de vaste reddende engel in bange overheidstijden: McKinsey. Dit adviesbureau betoonde zich eerder een fan van de DBFMO-achtige-aanpak. Onlangs nog, in een advies aan de kabinet en de vier grote gemeenten over de verstedelijking, pleitte deze dure adviseur voor private financiering. En wat adviseert McKinsey deze keer? Jawel hoor: opknippen van de grote projecten in kleinere eenheden. Even voorspelbaar is de aanbeveling om het doorschuiven van risico's naar de marktpartijen voor een deel terug te draaien.

Het past overigens niet alle schuld van de crisis naar 'de overheid' te schuiven. Aannemers hebben projecten meermalen onderschat; dat zegt iets over hun professionaliteit. Voor zowel de overheid als voor de marktpartijen is de gang eigenlijk een afgang van jewelste. Hoe kon dit gebeuren in een land met zoveel expertise in het ingenieursdomein en in de organisatiekunde? Hoe konden de overheid én de marktpartijen, maar ook de kennispartners deze nijpende kwestie langer dan een decennium laten versloffen? En dan McKinsey erbij halen. Had bijvoorbeeld tien jaar geleden drie TU Delft-specialisten om advies gevraagd: Monika Chao, Marcel Hertogh en Marleen Hermans. Dat zou de belastingbetaler een hoop geld hebben gescheeld.