



22-02-22

Miljardenklus? De grote bouwers bedanken ervoor

Bouwprojecten Miljarden heeft het Rijk te vergeven voor infrastructuur, maar grote bouwbedrijven halen hun neus ervoor op. De afgelopen jaren is er te veel misgegaan – en zij droegen de risico's.

[Sjoerd Klumpenaar](#)

Voor BAM was vorig jaar de maat vol. Het beursgenoteerde bouwbedrijf uit Bunnik raakte met de zeesluis in IJmuiden verwickeld in het zoveelste budgetoverschrijdende miljardenproject. BAM wilde niet langer opdraaien voor de risico's die komen kijken bij dit soort grote infrastructurele werken, doorgaans opdrachten van het Rijk. Het bouwbedrijf kondigde een nieuwe strategie aan: het schrijft niet meer in op aanbestedingen (tenders) boven de 150 miljoen euro waarbij de bouwer voor de schade of meerkosten opdraait als het misgaat. Daarnaast begon het bedrijf intern een 'grote schoonmaak'. Alle bedrijfsonderdelen en deelnemingen in megaprojecten die te veel financieel risico met zich meebrengen, worden afgestoten.

De koerswijziging van BAM volgt uit een hoogoplopende discussie tussen het Rijk en meer grote bouwers: wie draagt het risico als het misgaat? Bij grote infrastructurele werken – zoals een zeesluis, een tunnel of een snelweg – is al gauw alles immens. De looptijd van het project, benodigde mankracht en materieel, opbrengsten – maar ook de financiële gevolgen bij mislukking of vertraging. Die kosten komen doorgaans op het conto van de grote bouwbedrijven, wat ze huiverig maakt nog langer grote opdrachten aan te nemen van Rijkswaterstaat.

*'De overheid heeft jarenlang te veel risico's over de schutting gegooid'
Friso de Zeeuw emeritus hoogleraar gebiedsontwikkeling*

En dat is een probleem, want er moet veel gebeuren aan de Nederlandse infrastructuur. Deze kabinetsperiode wordt jaarlijks 1,25 miljard euro vrijgemaakt voor investeringen en onderhoud aan wegen en bruggen. Ook wordt 7,5 miljard euro bijgestort in het mobiliteitsfonds, waaruit de ontsluiting van toekomstige woonwijken wordt bekostigd. Verder wil het kabinet investeren in verbetering van de ov-infrastructuur – al is hier nog geen bedrag aan gehangen.

Genoeg werk te doen dus, maar bouwers staan niet te springen. Zij vinden hun winstmarges te laag voor de risico's die komen kijken bij projecten die miljarden kosten en vele jaren duren.

Rijkswaterstaat op zijn beurt is niet blij met bouwers die voor een bepaald bedrag hebben ingetekend en vervolgens bij elke vertraging of wijziging extra geld eisen.

Afsluitdijk

Met de nieuwe koers kiest BAM voor een harde opstelling tegenover Rijkswaterstaat. Door de grote behoefte aan woningen is er voor de bouwer nog een hoop ander werk, wat bovendien beter is te overzien dan de aanleg van een spoorlijn, tunnel of snelweg. Volgens BAM loopt nu nog „een handvol projecten” waarbij wordt gesproken over beëindiging of nieuwe afspraken over risico's. Een bekend megaproject met problemen is de vernieuwing van de Afsluitdijk, die BAM uitvoert met maritiem bouwbedrijf Van Oord.

Ook bouwbedrijf Heijmans zweert megaprojecten voorlopig af, al is het Brabantse familiebedrijf niet zo strikt als BAM. „Een brug bouwen of een stuk weg repareren doen we nog wel. Daar zijn we ook goed in”, zegt topman Ton Hillen. „Maar de tenders van een miljard, daar begin ik gewoon niet meer aan.”

Het beruchte Zuidasdok (nu al 1,2 miljard duurder dan begroot en jaren vertraagd) zit nog vers in het geheugen. Dit project behelst de gedeeltelijke ondertunneling van de ringweg A10, waardoor station Amsterdam-Zuid bovengronds kan uitbreiden. Heijmans zat in het consortium dat de aanbesteding aanvankelijk won. Maar na jaren vertraging, gewijzigde plannen en forse kostenoverschrijdingen wilde het consortium niet meer tegen de overeengekomen prijs verder, waarop het contract werd ontbonden. Sindsdien worden alleen nog kleine, los aanbestede deelprojecten uitgevoerd, en is de voortgang van het werk als geheel ongewis. Hillen: „Bij ons als marktpartijen worden risico's neergelegd die wij niet kunnen controleren. Dat materialen duurder worden is ondernemersrisico, maar vertraging doordat de overheid geen vergunningen afgeeft – daar kunnen wij niets tegen beginnen.”

Overheid meer opdrachtgever

Dat bouwers grotere risico's zijn gaan dragen, is medio jaren negentig begonnen, weet Friso de Zeeuw, emeritus hoogleraar gebiedsontwikkeling aan de TU Delft. „Dat was een nogal euforische tijd, waarin bouwers om efficiënter te werken het totale project, van begin tot eind, op zich namen. De overheid stuurde slechts op hoofdlijnen en betaalde de factuur.”

Door zich terug te trekken uit het bouwproces, werd de rijksoverheid vooral opdrachtgever en steeds minder uitvoerder. De praktische bouwkennis en -kunde concentreerde zich daardoor bij de bouwbedrijven. De Zeeuw: „In de contracten voor grote infrabouwprojecten zijn zij voor alles verantwoordelijk, van ontwerp tot financiering, en van bouw tot twintig jaar onderhoud. De hele keten is voor de bouwers, en op alle onderdelen moeten zij garant staan voor de risico's als het misgaat.”

Hebben de bouwers dan nu een punt met hun klachten over de contracten? De Zeeuw neigt naar 'ja': „De overheid heeft jarenlang te veel risico's over de schutting gegooid, naar de marktpartijen. Bouwers kunnen het risico bij dit soort megaprojecten, die soms tot een miljard of meer gaan, gewoon niet dragen.”

Andere risicoverdeling

Om uit de impasse te komen, praten het Rijk en de grote bouwers nu alweer jaren over een andere risicoverdeling en nieuwe contractvormen. Opties zijn er wel. Zo zijn sommige miljardenprojecten al aanbesteed in kleinere deelcontracten, wat de risico's beter beheersbaar maakt. Een andere oplossing is de tweefasenaanbesteding, waarbij opdrachtgever en opdrachtnemer eerst samen informatie over het project inwinnen en pas daarna het contract tekenen. Zo komen risico's eerder in beeld. In het Verenigd Koninkrijk gaat BAM al zo met grote infra-aanbestedingen om.

Volgens emeritus hoogleraar De Zeeuw hoeft het ook niet zo ingewikkeld te zijn: bouw en overheid doen er goed aan terug te keren naar de situatie van vóór de alles-in-een-contracten. Rijkswaterstaat moet weer meer operationele kennis in huis halen, vindt hij, en zich actiever bemoeien met de uitvoering van de projecten. Met mate, dat wel, want anders „sla je alle creativiteit uit de bouwsector”. Ook moet je uitkijken voor stukken hogere coördinatiekosten, „omdat ambtenaren al die stappen in het proces en deelprojecten aan elkaar moeten knopen”.

De noodzaak voor bouw en overheid om „eindelijk eens” werkbare afspraken te maken, is volgens De Zeeuw evident. „De belangen zijn duidelijk. De bouw heeft baat bij een continue stroom grote projecten. Die moeten hun mensen aan het werk houden. De overheid heeft achterstallig onderhoud aan bruggen en wegen, en is er niet bij gebaat als bouwbedrijven omvallen. Er zijn maar een paar grote bouwers die dit soort complexe infraprojecten kunnen realiseren.”

Toch zit er weinig schot in de gesprekken. Dat veel bouwprojecten stilvielen of werden uitgesteld door de stikstofcrisis, helpt niet mee. Heijmans-topman Hillen ziet wel goede intenties: „Ik merk bij Rijkswaterstaat echt wel bereidheid om mee te denken. Die discussies zijn ook complex. Je staat tegenover elkaar bij het ene project, maar moet wel weer met elkaar samenwerken in het volgende. Het is soms moeilijk dat niet persoonlijk te maken.”

BAM-topman Joosten heeft minder hoop op snelle overeenstemming. „De discussie gaat tussen een nogal conservatieve industrietak en een overheid die ook niet graag toegeeft.” Zijn weigering in te tekenen op grote aanbestedingen ziet Joosten vooralsnog als enige oplossing. „Misschien moeten meer bedrijven dit ook maar gaan doen.”

Hoofdpijndossiers Zuidasdok en Zeesluis IJmuiden

De bouw van het Amsterdamse Zuidasdok behelst ondertunneling van de ringweg A10, waardoor er ruimte komt voor meer perrons op station Amsterdam-Zuid. Oorspronkelijk was het project voor 990 miljoen euro aangenomen, maar door gewijzigde plannen en jarenlange vertraging is dit bedrag achterhaald. Nadat het bouwconsortium in 2019 had geweigerd verder te bouwen, werd het contract ontbonden. Inmiddels wordt het project op 3,2 miljard euro begroot. Voor het nieuwe kabinet is het Zuidasdok ook een hoofdpijndossier: Den Haag moet bijspringen om het project weer vlot te trekken.

De nieuwe Zeesluis IJmuiden is de grootste ter wereld, maar toch denken bouwbedrijven BAM en VolkerWessels niet graag aan het prestigeproject terug. Door veelvuldige wijzigingen in het ontwerp liep de bouw zo'n 2,5 jaar vertraging op. De kostenoverschrijdingen bedroegen 200 miljoen euro. De bouwers stelden de rijksoverheid aansprakelijk en kregen gelijk van de rechter. Het wachten is nu op de onafhankelijke commissie onder leiding van Tjibbe Joustra die het compensatiebedrag bepaalt. Over zes tot acht weken moet dat zijn vastgesteld – waarna het Rijk nog in beroep kan. BAM heeft het

verlies inmiddels in zijn boeken verwerkt. Topman Joosten ontbrak op 26 januari bij de officiële opening van de zeesluis door de koning, omdat de uitnodiging van Rijkswaterstaat was gericht aan operationeel directeur Joost Nelis. Dat liet BAM weten in reactie op vragen van De Telegraaf.