



Eindrapport projectgroep bitumenkartel

18 oktober 2007



Eindrapport projectgroep bitumenkartel

18 oktober 2007

.....

Colofon

Uitgegeven door:	Rijkswaterstaat
Informatie: Telefoon:	J.J.W. Huijbers 030-2857600
Uitgevoerd door:	Rijkswaterstaat
Eindredactie:	Rijkswaterstaat Corporate Dienst
Datum:	18 oktober 2007
Status:	definitief

Versienummer: 7

Samenvatting 7

1. Inleiding en werking van het kartel 9

- 1.1 Aanleiding 9
- 1.2 Aanpak 9
- 1.3 Het kartel 10
- 1.4 Leeswijzer 11

2. Systematiek en wijze van contracteren bij Rijkswaterstaat 12

- 2.1 Inleiding 12
- 2.2 Conventioneel, periode integrale toepassing van het RAW-bestek 13
- 2.3 Design en Construct, periode innovatieve contracten (2000 – heden) 18
- 2.4 Samenvatting 20

3. Aanbestedingen 21

- 3.1 Inleiding 21
- 3.2 Systeem bedrijfseconomische ramingen 21
- 3.3 Datasysteem 22
- 3.4 Branche 23
- 3.5 Cultuur 24
- 3.6 Aandachtspunten naar aanleiding van gesprekken 25
- 3.7 Samenvatting 25

4. Traceerbaarheid van karteleffecten in economisch perspectief 27

- 4.1 Inleiding 27
- 4.2 Prijsontwikkelingen 27
- 4.3 Monitoring grondstoffenprijzen 28
- 4.4 Samenvatting 29

5. Juridische verhaalbaarheid 30

- 5.1 Inleiding 30
- 5.2 Adviezen Landsadvocaat 30
- 5.3 Samenvatting 33

6. Economische schade 35

- 6.1 Inleiding 35
- 6.2 Raming economische schade 35
- 6.3 Samenvatting 36

7. Conclusies en aanbevelingen 37

- 7.1 Inleiding 37
- 7.2 Conclusies 37
- 7.3 Aanbevelingen 39

8. Projectorganisatie 41

9. Literatuur 42

Samenvatting

Bitumen is een bijproduct dat ontstaat bij de productie van brandstof. Bitumen wordt gebruikt bij de productie van asfalt, waar het als bindmiddel de overige materialen samenvoegt.

Motie Gerkens

In september 2006 heeft de Europese Commissie (Eurocommissaris Kroes) zware boetes uitgedeeld aan veertien bedrijven, die in de periode 1994 - 2002 betrokken waren bij een kartel met prijsafspraken over bitumen.

Naar aanleiding van het besluit van de Europese Commissie heeft de Tweede Kamer op 22 september 2006 vragen gesteld aan de minister van Verkeer en Waterstaat (VenW) en Economische Zaken (EZ), die de Minister van VenW mede namens de Minister van EZ heeft beantwoord. Op 30 oktober 2006 heeft de Tweede Kamer een motie Gerkens aangenomen: "... constaterende, dat er jarenlang een kartel is geweest op het gebied van bitumen en hierdoor de overheid vele miljoenen teveel heeft betaald voor asfalt; verzoekt de regering te onderzoeken hoe dit bitumenkartel jarenlang heeft kunnen opereren zonder dat Rijkswaterstaat dit aanpakte en hierover binnen een jaar te rapporteren."

De Minister van Verkeer en Waterstaat heeft vervolgens toegezegd de motie uit te voeren.

Onderzoek

Om de motie te kunnen uitvoeren, heeft een projectgroep vanuit Rijkswaterstaat (RWS) onderzoek gedaan naar de omvang en de gevolgen van het optreden van het bitumenkartel.

Naast het beantwoorden van de vraag die in de motie besloten ligt, is in het onderzoek nagegaan wat de mogelijke schade voor Rijkswaterstaat was en of deze schade verhaalbaar is.

In deze samenvatting leest u het antwoord op de motie Gerkens. In hoofdstuk 7 worden nadere conclusies en aanbevelingen gegeven naar aanleiding van het gehouden onderzoek.

Conclusie onderzoek

Uit het onderzoek blijkt dat Rijkswaterstaat kartelvorming niet heeft kunnen aanpakken, omdat er destijds geen signalen waren dat er sprake was van kartelvorming.

Bovendien heeft de projectgroep geconstateerd dat bitumen financieel niet zichtbaar is in de contractprijs. Dit komt omdat zowel de raming van RWS als de inschrijving van de aannemer op het niveau van de asfaltprijs is. Bitumen is daar een onderdeel van.

Wel heeft de projectgroep geconstateerd dat er in de periode 1994 tot 2002 een enkele maal de zorg is gemeld over de hoogte van de referentieprijzen die RWS hanteert. Deze meldingen hadden echter alleen tot gevolg dat RWS prijsstijgingen (onder andere van bitumen) van het CROW (nationaal kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte) niet automatisch volgde in het Landelijk

Bestand Kostprijzaken (LBK). Het LBK is een prijsoverzicht van grondstoffen en werkzaamheden. Daarnaast is het beleid dat RWS in zijn ramingen van gemiddelde prijzen uitgaat. Bovendien was de cultuur binnen RWS er een van vertrouwen hebben in het marktmechanisme.

Economische schade

De projectgroep heeft niet rechtstreeks economische schade kunnen bepalen, omdat ze niet kon beschikken over detailinformatie, waarover de Europese Commissie op grond van haar onderzoeksbevoegdheden wel kon beschikken. Op basis van openbare bronnen is de schatting dat RWS in de genoemde periode 5 miljoen euro schade per jaar heeft geleden.

Verhaalbaarheid

De Landsadvocaat heeft drie adviezen uitgebracht over verhaalbaarheid van de schade.

RWS heeft een breed samengesteld overleg van publieke opdrachtgevers en het Ministerie van Economische Zaken bij elkaar geroepen. Hierin zijn onder meer de adviezen van de Landsadvocaat besproken. De experts uit opdrachtgeverskring stemmen in met de conclusies van de adviezen. De voornaamste conclusies zijn:

1. De kans is klein dat aannemers die bij het kartel betrokken waren met succes aangesproken kunnen worden. Vooral omdat er na de Parlementaire enquêtecommissie bouwnijverheid al een Collectief Akkoord is gesloten tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers.
2. De kans is groter dat bitumenleveranciers uit het kartel aangesproken kunnen worden.
3. De mogelijkheid van terugvorderingsacties wegens onterecht gebruik van de risicoregeling moet nog worden onderzocht.

De Permanente Vertegenwoordiger van Nederland bij de Europese Unie heeft bij de Europese Unie nadere informatie opgevraagd die eventuele verhaalacties kan ondersteunen.

1. Inleiding en werking van het kartel

1.1 Aanleiding

Bitumen is een bijproduct dat ontstaat bij de productie van brandstof. Bitumen wordt gebruikt bij de productie van asfalt, waar het als bindmiddel de overige materialen samenvoegt.

Boetes

In september 2006 heeft de Europese Commissie (Eurocommissaris Kroes) zware boetes uitgedeeld aan veertien bedrijven, die in de periode 1994 - 2002 betrokken waren bij een kartel met prijsafspraken over bitumen. Dergelijke afspraken zijn in strijd met het Europese verbod op concurrentiebeperkende praktijken van ondernemingen (verdrag Europese Gemeenschap artikel 81).

In totaal heeft de Europese Commissie voor 267 miljoen euro aan boetes opgelegd, waarvan Shell het grootste gedeelte moest betalen: 108 miljoen euro. Ook zes grote aannemers in de bouw werden beboet. [EC, 2006]

Dit kartel betrof al het wegebouwbitumen dat in Nederland wordt gebruikt. De markt was in 2002 goed voor een omzet van zo'n 62 miljoen euro. [EC, 2006]

Naar aanleiding van de uitgedeelde boetes heeft de Tweede Kamer op 22 september 2006 tien vragen gesteld aan de Minister van Verkeer en Waterstaat. De minister heeft deze vragen op 20 oktober 2006 beantwoord [12]. Op 30 oktober 2006 heeft de Tweede Kamer bij motie van Gerkens de volgende vraag gesteld:

“... constaterende, dat er jarenlang een kartel is geweest op het gebied van bitumen en hierdoor de overheid vele miljoenen teveel heeft betaald voor asfalt; verzoekt de regering te onderzoeken hoe dit bitumenkartel jarenlang heeft kunnen opereren zonder dat Rijkswaterstaat dit aanpakte en hierover binnen een jaar te rapporteren.” [13]

1.2 Aanpak

Om de bovenstaande Kamervragen te kunnen beantwoorden, heeft een projectgroep van Rijkswaterstaat onderzoek gedaan naar de omvang en de gevolgen van het bitumenkartel.

Allereerst heeft de projectgroep de voorgeschreven procedure en de bestaande situatie rondom aanbestedingen geanalyseerd. De projectgroep is nagegaan bij welke onderdelen van de aanbesteding het prijsaspect in beeld kwam, en of dit op het niveau van asfalt of bitumen was. Vervolgens is nagegaan hoe Rijkswaterstaat hier in de

praktijk mee omging. Ook onderzocht de projectgroep of de markt en omgeving signalen hebben afgegeven, waaruit RWS kon afleiden dat er kartelvorming optrad, of dat bitumen te duur zou zijn.

Inhoud van dit rapport

Dit rapport beschrijft opzet, uitvoering en resultaten van dit onderzoek naar omvang en de gevolgen van het bitumenkartel. Het geeft conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de vraag 'Had RWS kunnen weten dat er sprake was van kartelvorming (met betrekking tot de grondstof bitumen)?'.

Het onderzoek richtte zich op de volgende onderdelen:

- a. Systematiek en wijze van aanbesteden bij RWS
De vraag is of de standaardwerkwijze voldoende geborgd was om onregelmatigheden in de prijs van materialen te voorkomen.
- b. Aanbestedingen in projecten
Hierbij zijn twee vragen onderzocht:
 - is de voorgeschreven werkwijze in de praktijk voldoende gevolgd?
 - hoe konden onregelmatigheden optreden in projecten?
- c. Juridische verhaalbaarheid
Dit deelonderzoek richtte zich op de mogelijkheden om de door Rijkswaterstaat geleden schade te verhalen op de veroordeelde partijen.
- d. Economische schade
Dit deelonderzoek probeert de economische gevolgen van het bitumenkartel vast te stellen en probeert de schade voor RWS door te hoge asfalt prijzen te becijferen.

1.3 Het kartel

Rijkswaterstaat heeft via de beschikking van de Europese Commissie kennis genomen van het bestaan van het bitumenkartel. Om inzicht te krijgen in de werking van het kartel, heeft de projectgroep de openbare gegevens van de Europese Commissie geraadpleegd. Onderstaande passage over de werking van het kartel is overgenomen uit Memo IP 06/1179 van de Europese Commissie.

“Minstens vanaf 1994 en dit tot 2002 kwam een delegatie van de bitumenleveranciers bijeen met de zes grootste wegebouwers in Nederland in wat het "bitumenoverleg" heette. Meestal was er ook apart vooroverleg van de leveranciers en van de zes grootste wegebouwers; voor die laatste werden meestal de afkortingen WO5 of WO6 gebruikt (Wegenbouw Overleg, waarbij de cijfers 5 of 6 aangeven hoeveel grote wegebouwers bij het systeem betrokken waren).

Op de gezamenlijke bijeenkomsten spraken de deelnemers de brutoprijs van wegebouwbitumen af die aan de asfaltcentrales werd gefactureerd, maar ook de twee kortingen voor de bouwondernemingen die eigenaar zijn van deze asfaltcentrales: een uniforme minimumkorting voor de wegebouwers die lid waren van het

kartel, en een lagere maximumkorting voor de overige wegenbouwers die geen lid waren. Die laatsten moesten dus hogere prijzen betalen. Voor de bouwondernemingen die bij het kartel betrokken waren, was niet zozeer het absolute prijsniveau voor bitumen van belang, zolang zij maar hogere kortingen kregen dan hun kleinere concurrenten. Daardoor gingen de prijzen voor bitumen in Nederland - zelfs mét de kortingen voor de grote wegenbouwers - geleidelijk uitstijgen boven die in buurlanden. Alle kartelleden - zowel leveranciers als afnemers - hadden er belang bij aan het kartel deel te nemen.

De naleving van de afspraken werd op regelmatige basis gecontroleerd en leveranciers konden "boetes" (retroactieve extra kortingen) opgelegd krijgen indien bleek dat zij kleinere wegenbouwers te hoge kortingen hadden gegeven." [5]

1.4 Leeswijzer

De samenvatting van dit rapport (pagina 6) geeft antwoord op de vraag in de motie Gerkens.

Hoofdstuk 2 beschrijft de systematiek die RWS in de periode 1996 - 2002 hanteerde voor het aanbesteden.

Hoofdstuk 3 gaat in op de resultaten van de interviews en de analyses van de financiële systemen.

Hoofdstuk 4 gaat in op de traceerbaarheid van karteleffecten op basis van prijsontwikkelingen.

Hoofdstuk 5 beschrijft de mogelijkheden om de door RWS geleden schade juridisch te verhalen.

Hoofdstuk 6 bevat een analyse van de economische schade voor RWS.

Tot slot worden in hoofdstuk 7 de conclusies en aanbevelingen beschreven.

2. Systematiek en wijze van contracteren bij Rijkswaterstaat

2.1 Inleiding

In de periode 1994 - 2002 was Rijkswaterstaat, net als veel andere organisaties, een traditionele opdrachtgever. Dat betekent dat RWS op basis van de zogenaamde RAW-bestekken heel gedetailleerd voorschreef wat en hoe er gebouwd moest worden. Rijkswaterstaat hield bij aanleg en onderhoud van infrastructuur de regie volledig in eigen hand.

Projecten werden disciplinegericht onderverdeeld naar de te onderscheiden marktsectoren. Elke technische discipline (bijvoorbeeld civiele bouw, staalbouw, werktuigbouw of wegenbouw) kende een 'eigen' methode van contracteren en aanbesteden. Binnen elk project contracteerde Rijkswaterstaat zelf alle disciplines en daarmee nam Rijkswaterstaat de verplichting van coördinatie op zich.

Volledige ontwerpverantwoordelijkheid

Kenmerkend voor dit bouwproces was dat Rijkswaterstaat de aannemersmarkt pas inschakelde als de oplossing van het bouwvraagstuk al gevonden was. Terwijl Rijkswaterstaat bezig was de oplossing te bedenken of het ontwerp te maken, werd het werk geraamd volgens de systematiek van Project Ramingen Infrastructuur (PRI).

De door RWS bedoelde oplossing of het ontwerp werd in beschreven vorm als contractverplichting, verder genoemd 'het bestek', op de markt gebracht.

Rijkswaterstaat had in de grond-, weg- en waterbouwsector op basis van de destijds vigerende algemene voorschriften en reglementen volledige ontwerpverantwoordelijkheid. Als gevolg hiervan schreef Rijkswaterstaat tot op de kleinste details het ontwerp volledig voor. Hierbij maakte RWS gebruik van de Uniforme Administratieve Voorwaarden voor de uitvoering van werken (UAV '89) en het Uniform Aanbestedingsreglement (UAR '86 en UAR-EG '91). Volgens deze voorschriften was er strikte scheiding tussen ontwerp en uitvoering.

In de grond-, weg- en waterbouwsector was aan het einde van de jaren zeventig een beweging op gang gekomen om 'het bestek' met behulp van de automatisering een vaste vorm te geven, met eenduidige en uniforme teksten en geactualiseerde administratieve, juridische en technische bepalingen. In een samenwerkingsverband tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers werd de RAW-systematiek ontwikkeld. (Voor uitleg RAW-systematiek: zie hoofdstuk 2.2)

Standaardwerkwijze in de periode 1994 – 2002 was dat Rijkswaterstaat voor de grond-, weg- en waterbouwsector uitsluitend aanbesteedde op basis van de RAW-systematiek. De marktbenadering gebeurde meestal via een openbare aanbesteding. De opdracht werd

verleend op basis van de laagste prijs. Wel moest de opdrachtnemer aan bepaalde minimumeisen voldoen, die in het bestek werden aangegeven.

In het belang van dit onderzoek is kennis van en inzicht in de RAW-systematiek noodzakelijk. Kennis van de RAW-systematiek is ook nodig om de resultaatbeschrijvingen te kunnen begrijpen. In de volgende paragrafen van dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de relevante aspecten van deze systematiek.

Veranderende werkwijze Rijkswaterstaat

In de periode 1994 – 2002 veranderden de werkprocessen en werkwijze bij Rijkswaterstaat. Oorzaken waren de conclusies van de Parlementaire enquête bouwnijverheid, het beleid ‘andere overheid’ en de krimp van het aantal ambtenaren door de taakstelling van het kabinet Balkenende I en II.

Deze drie redenen zorgden ervoor dat aan het einde van de periode 1994 - 2002 noodzaak ontstond om de markt op een andere wijze in te schakelen. Nieuwe, innovatieve contractvormen en meerdere vormen van aanbesteden spelen een belangrijke rol bij de huidige werkwijze van Rijkswaterstaat. Met name grote infrastructurele werken worden in innovatieve contractvormen aanbesteed. In het belang van dit onderzoek beschrijft dit rapport in het kort de theorie van het Design- en Constructcontract.

Naast deze ontwikkelingen in de contractramingen is in de onderzochte periode het Project Ramingen Infrastructuur (PRI) opgezet. Doel van het project was om projectbeheersing vanaf de eerste besluitvorming (dus ruim voor contractering) te verbeteren, met name waar het ging om compleetheid, actualiteit, uniformiteit en traceerbaarheid.

2.2 Conventioneel, periode integrale toepassing van het RAW-bestek

Voordat Rijkswaterstaat een RAW-bestek op de markt bracht, maakte Rijkswaterstaat zelf een ontwerp. Op basis van dit ontwerp maakte Rijkswaterstaat een bestek waarbij aan de hand van de gegeneerde inschrijfstaat een zogenaamde ‘bedrijfseconomische’¹ contractraming werd gemaakt.

Het bestek

Zoals eerder genoemd werd de RAW-systematiek tot stand gebracht door een nauwe samenwerking tussen de branchevereniging (grond-, weg-, en waterbouwsector) en Rijkswaterstaat. Het bestek heeft een vaste vorm met eenduidige en uniforme teksten. Een belangrijk onderdeel van het bestek zijn de geactualiseerde administratieve, juridische en technische bepalingen.

¹ In deze bedrijfseconomische raming zijn alle kosten en een redelijke vergoeding voor een gemiddelde opdrachtnemer opgenomen.

Het RAW-bestek bevat een beschrijving van het werk, ingedeeld naar resultaatverplichtingen. Een resultaatverplichting is een bestekspost of bundeling van een aantal besteksposten waarop wordt betaald of verrekend. Resultaatverplichtingen worden beschreven naar werksoorten. Een werksoort is een in de praktijk gebruikelijke bundeling van werkzaamheden.

De resultaatverplichtingen moeten zo goed mogelijk zijn voorzien van een hoeveelheid. Alle gegevens die voor de resultaatverplichting relevant zijn, moeten in de beschrijving van de resultaatverplichting worden beschreven. Voorwaarden waaraan een resultaatverplichting minimaal moet voldoen:

- Ze moeten eenduidig zijn beschreven. Dat wil zeggen dat er geen verschil van mening kan ontstaan over de inhoud en de omvang.
- Ze moeten nagenoeg homogeen zijn ten aanzien van de kosten. Dat wil zeggen dat ze zo zijn samengesteld dat de prijs per eenheid gelijk is voor de gehele hoeveelheid die tot die resultaatverplichting behoort.

Het samenstellen van een bestekspost

Gezien de onderzoeksvraag is het logisch nu verder in te zoomen op de bouwstof bitumen. Hoe is de bouwstof bitumen in deze RAW-systematiek ondergebracht? Om dat zichtbaar te maken, moeten we eerst kijken naar de werkcategorie 'wegverhardingen'. In deze werkcategorie is naast de activiteit 'voorbereidende werkzaamheden' een onderverdeling gemaakt naar soorten wegverharding. Als voorbeeld wordt open asfaltbeton genomen, traceerbaar volgens:

werkcategorie 31:	wegverhardingen
subwerkcategorie 21:	aanbrengen asfaltverharding
romptekst van hoofd- en defcodes:	aanbrengen van een laag open asfaltbeton
verwerkt als bestekspost:	zie figuur 1

De bouwstof bitumen wordt niet benoemd in de defcodes en vormt dus geen beschreven onderdeel van de bestekspost! De aannemer moet Rijkswaterstaat weliswaar van elke bouwstof (bitumen, steenslag, grind, fosfor-slak, zand, etc.) een bewijs van oorsprong leveren, afgegeven en ondertekend door de producent/leverancier ervan. Maar deze documenten geven geen inzage in betalingen of kosten van de bouwstof.

Inschrijvingsstaat

Uit het oogpunt van betaling in termijnen en in verband met de verrekening van bestekshoeveelheden, vraagt Rijkswaterstaat van de inschrijvers voor elk onderdeel van het werk een afzonderlijke prijsopgave. De aannemer moet deze prijzen bij de inschrijving opgeven en het document heet dan ook de inschrijvingsstaat. Het is in feite de onderbouwing en de ontleding van de aanneemsom. Met de staat kan RWS niet alleen de grootte van de betalingstermijn berekenen, maar kunnen ook de verrekenprijzen worden vastgesteld.

De inschrijvingsstaat wordt door de aanbesteder (Rijkswaterstaat) bij het bestek gevoegd.

Figuur 1.
Bestekspost wegverhardingen uit een RAW-bestek

BESTEKS POST- NUMMER	CATALOGUSNUMMER		OMSCHRIJVING	EEN- HEID	HOEVEELHEI D RESULTAATS- VERPLICHTIN G	HOEVEELHEI D BOUWSTOF	
	HOOFD CODE	DEFICODE					
		1 2 3 4 5 6					
3012			Toe- en afritten aansluiting wagenweg				
301210	31010 1		Afwerken van het zandbed voor de aan te brengen verhardingslaag. <i>Het zandbed direct voor het aanbrengen van de verhardingslaag verdichten, zo nodig onder toevoeging van water en afwerken.</i> Afwerken tot 0,50 m buiten de daarop aan te brengen verhardingslaag. Etcetera	m ²	50500,00	V	
		1					
		9					
301220	31212 3		Aanbrengen van grindasfaltbeton in drie lagen. Totaal ca. 5000 m ² Grindasfaltbeton: verkeersklasse 3 Totale breedte groter dan of gelijk aan 2,50 m Totale laagdikte 200 mm Dikte van elk der lagen ten minste 50 mm en ten hoogste 100 mm Eerste laag op zandbed	ton	25000,00	V	
		3					25000,00 L
		2					
		1					
301230	31211 4		Aanbrengen van een laag open asfaltbeton. Totaal ca. 50000 m ² Asfalt: open asfaltbeton 0/16 type 1 voor verkeersklasse 3 Totale breedte groter dan of gelijk aan 2,50 m Laagdikte 40 mm Op een bestaande verhardingslaag grindasfaltbeton	ton	5000,00	V	
		3					5000,00 L
		3					
		7					
301240	31211 1		Aanbrengen van een laag dicht asfalt Totaal ca. 50000 m ² Asfalt: dicht asfaltbeton 0/16 voor verkeersklasse 3. deklaagmengsel Totale breedte groter dan of gelijk aan 2,50 m Laagdikte 40 mm Op een bestaande verhardingslaag asfaltbeton	ton	5000,00	V	
		3					5000,00 L
		3					
		7					
301250	31210 1		Aanbrengen kleeflaag. Op de voorgaande asfaltaag, alvorens een nieuwe asfaltaag aan te brengen Bitumenemulsie: kationische bitumenemulsie 0 Hoeveelheid 0,3 kg/m ²	m ²	200000,00	V	
		1					60,00 L
		2					
301260	31218 1		Aanbrengen steenslag op asfaltaag die als rijoppervlak door het openbaar verkeer gebruikt worden. Steenlag: 2/6 Hoeveelheid ten minste 2,0 kg/m ² Voordat het verkeer op het behandelde oppervlak wordt toegelaten de losliggende steenslag verwijderen. Vrijgekomen materialen worden geacht voor de opdrachtgever geen waarde te hebben. Vrijgekomen steenslag wordt geacht geschikt te zijn voor hergebruik.	m ²	50000,00	V	
		1					100,00 L
302			Aanbrengen verharding type B				

De aannemer die op een werk inschrijft, vermeldt achter elke bestekspost de prijs per eenheid en het totaalbedrag. De som van de totaalbedragen vormt het subtotaal. De aannemingsom wordt bepaald door het subtotaal te verhogen of te verminderen met de kosten en bedragen die niet direct aan een resultaatverplichting kunnen worden toegerekend. Dit zijn de zogenaamde staatkosten, Deze zijn onderverdeeld in 'eenmalige kosten', 'uitvoeringskosten', 'algemene kosten' en 'winst en risico'.

Op de inschrijvingsstaat (figuur 1) is het leveren en aanbrengen van asfalt wel herkenbaar, maar bitumen niet.

De inschrijvingsstaat hoort bij het bestek en is daarom een contractdocument. Rijkswaterstaat gunde in de periode 1994 - 2002 op basis van de aanneemsom. De in de inschrijvingsstaat opgegeven eenheidsprijzen mocht Rijkswaterstaat niet als gunningcriterium gebruiken bij het verlenen van een opdracht. Het Uniform Aanbestedingsreglement geeft echter wel de mogelijkheid om verrekenprijzen als gunningcriterium te vermelden in het bestek of in de bekendmaking.

Contractraming

De lege inschrijfstaat werd 'bedrijfseconomisch' geraamd en onderbouwd met normen en tarieven die met name gekoppeld waren aan het Landelijk Bestand Kostprijzaken (LBK). Doel van het LBK is uniforme bedrijfseconomische ramingen maken.

Het Landelijk Bestand Kostprijzaken bevat gegevens over materieeltarieven, uurlonen, materiaaltarieven en normen. Ook is het voorzien van geprogrammeerde calculatie-elementen waarmee prijzen gegenereerd kunnen worden, afhankelijk van belangrijke specifieke variabelen.

Het Landelijk Bestand Kostprijzaken werd door RWS halfjaarlijks geactualiseerd en landelijk verspreid. Bij het actualiseren maakte RWS gebruik van informatie uit de markt, eigen (materieel)tariefberekeningen en nacalculaties.

De RWS-raming is zo een financiële vertaling van het bestek, aangevuld met aannames en keuzes ten aanzien van uitvoeringswijzen, planning, producties, materieelkeuzes, 'werk met werk', etc. Bij de raming ging Rijkswaterstaat uit van een gemiddeld niveau, dat geldt voor een gemiddelde inschrijver. Bij grote afwijkingen werd toelichting gevraagd, eventueel onderhandeld en dan gegund.

Risicoregeling grond-, weg- en waterbouw

In 1939 werd door de toenmalige Minister van Verkeer en Waterstaat 'tot vermindering van het abnormaal risico van aannemers als gevolg van oorlog (...) een commissie benoemd tot vaststellen van standaardprijzen en standaardlonen'.

Het uitgangspunt van de risicoregeling was en is: beperken van de omvang van risico's die na datum van aanbesteden ontstaan door loon- en prijswijzigingen, deze risico's te beperken en volgens een eenvoudige methode te verrekenen

Tot 1995 werd het werk van de Commissie Standaard Prijzen en Lonen uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van RWS. In 1995 zijn deze werkzaamheden overgedragen aan CROW, het nationale kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte. Nu worden deze werkzaamheden aangestuurd door de Raadscommissie Risicoregeling GWW 1995.

De risicoregeling maakt deel uit van de RAW-systematiek en onderscheidt drie groepen met indexen: loonkosten, kosten van brandstofgroepen en kosten van bouwstofgroepen. De verrekening van bouwstoffen kan een groot scala van bouwstoffen omvatten. Om

verrekening eenvoudig te houden, worden in de risicoregeling slechts twaalf verschillende bouwstofgroepen genoemd. Gezamenlijk zijn deze representatief voor de gehele sector grond-, weg- en waterbouw. [CROW 2002,, 2006]. Bitumen is een van deze bouwstofgroepen die in de risicoregeling wordt genoemd.

De verrekenprijzen/eenheidsprijzen

De RAW-systematiek kent geen 'staat van verrekenprijzen' zoals genoemd in het Uniform Aanbestedingsreglement. In de RAW-systematiek worden de resultaatverplichtingen uitgedrukt in eenheidsprijzen. De opsomming van deze eenheidsprijzen maal de hoeveelheden resultaatverplichtingen bepaalt het subtotaal. Onder het subtotaal staan de bedragen voor uitvoeringskosten, algemene kosten, winst en risico.

De verrekenprijs van een post bestaat uit de eenheidsprijs (bijvoorbeeld leveren en verwerken van asfalt) verhoogd met het percentage van de algemene kosten, winst en risico. De verrekenprijs geldt voor de over- en onderschrijding van de verrekenbare posten. De uitvoeringskosten worden altijd voor 100 procent betaald en zijn dus geen onderdeel van de verrekenprijs.

De aannemingsom is de inschrijvingsstaat van degene aan wie RWS van plan is het werk op te dragen. Dit opent de mogelijkheid om vanuit de ontleding van de aannemingsom mogelijk onredelijke eenheidsprijzen te herleiden.

In de RAW-systematiek zijn de eenheidsprijzen gekoppeld aan de ontleding van de aannemingsom. Daarom wordt de inschrijver gevraagd wijziging in de ontleding van de aannemingsom aan te brengen, daar waar sprake is van kennelijk onredelijke eenheidsprijzen. De wijziging wordt dan onderdeel van de specificatie van de post 'eenmalige kosten' onder de impliciete voorwaarde dat de aannemingsom niet wijzigt.

De wijze van aanbesteden

Het beleid van Rijkswaterstaat bij de aanbesteding van werken is niet alleen gericht op de bepalingen die vervat zijn in de aanbestedingsreglementen. Het beleid is ook gericht op het belang van de aanbestedingsvorm (marktbenadering) en eisen en criteria voor de opdrachtverlening die Rijkswaterstaat hanteert.

Afhankelijk van de grensbedragen bepaalde Rijkswaterstaat of een bestek openbaar of met voorafgaande selectie werd aanbesteed.

Zoals ook al in de inleiding staat, was het gangbaar de openbare aanbesteding uit te voeren volgens de toepassing van het Uniform Aanbestedingsreglement van de Europese Gemeenschap 1991/ het Uniform Aanbestedingsreglement 1986.

De beoordeling van de aanbidding

Rijkswaterstaat beoordeelde de aanbiedingen van de inschrijvers op basis van de inschrijvingsstaat. Van de laagste inschrijver beoordeelde RWS het verschil tussen het eindbedrag van de RWS-raming en het

eindbedrag van de inschrijving van de aannemer. Van de laagste inschrijver beoordeelde RWS ook de prijzen per eenheid. Pas daarna verleende RWS de opdracht.

Deze eenheidsprijzen werden op grond van de systematiek geacht reëel te zijn. Zonodig werd hiertoe met de aannemer onderhandeld en werden afwijkingen gecorrigeerd.

De bouwstof bitumen is onderdeel van de resultaatbeschrijving van het betreffende soort asfaltbeton. Bitumen is dan ook niet op de inschrijvingsstaat zichtbaar. RWS beoordeelt dus niet de prijs van bitumen, maar van het gehele asfaltmengsel.

Meer- en minderwerk

In artikel 35 van de Uniforme Administratieve Voorwaarden (UAV) voor de uitvoering van werken staat dat meer- en minderwerk alleen verrekend wordt in de volgende gevallen:

- a wanneer een bestek wijzigt
- b wanneer de bedragen van de stelposten afwijken
- c wanneer geschatte hoeveelheden afwijken
- d wanneer verrekenbare hoeveelheden afwijken
- e wanneer verrekening als meer- en minderwerk is voorgeschreven in de UAV, of in de overeenkomst.

Meer- en minderwerk wordt verrekend door bijbetaling of inhouding op de aannemingsom tegen nader overeen te komen prijzen.

We gaan ervan uit dat de asfaltsoorten over de periode 1994 - 2002 hoofdzakelijk als verrekenbare posten in de overeenkomsten waren opgenomen. Ook gaan we ervan uit dat de opgenomen asfaltsoorten door andere inzichten werden gewijzigd. Hierdoor gebeurt het meeste meer- of minderwerk dus als gevolg van a en d.

Wanneer een aannemer meende dat bij minderwerk het in te houden bedrag minder was dan overeengekomen, bijvoorbeeld doordat de prijs van bitumen goedkoper was, moest hij dit aantonen met rekeningen. In dat geval kwam de bitumenprijs dus wel in beeld. Bij over- en onderschrijding van de verrekenbare hoeveelheden, werden de afwijkende hoeveelheden tegen een vastgestelde verrekenprijs verrekend tussen aannemer en RWS.

Wanneer Rijkswaterstaat een bestek wijzigde (een aannemer moest bijvoorbeeld geen dicht asfaltbeton, maar zeer open asfaltbeton gebruiken) werd meer- en minderwerk verrekend tegen nader overeen te komen prijzen.

2.3 Design en Construct, periode innovatieve contracten (2000 – heden)

Vanaf 2000 ging Rijkswaterstaat op andere wijze aanbesteden. Nieuwe, innovatieve contractvormen werden ingevoerd, zoals het Design- en Constructcontract.

Wat kenmerkt een innovatief contract?

Kenmerk van een innovatief contract is dat ontwerp- en uitvoeringsactiviteiten in één contract zijn ondergebracht. Vaak wordt

de term geïntegreerde contracten gehanteerd. In vakjargon wordt gesproken van Design- en Constructcontracten. Er wordt niet meer gesproken over aannemer, maar over opdrachtnemer. Als opdrachtgever schrijft Rijkswaterstaat niet meer tot in detail voor hoe een opdrachtnemer een opdracht moet uitvoeren, maar Rijkswaterstaat definieert functionele eisen. De opdrachtnemer maakt vervolgens een ontwerp en voert dit uit. Rijkswaterstaat geeft dus de contractuele kaders aan. Binnen de kaders heeft een opdrachtnemer grote ontwerp- en uitvoeringsvrijheid.

In innovatieve contracten is het administratief-juridisch kader aangepast. Het Design- en Constructcontract wordt beheerst door de Uniforme Administratieve Voorwaarden voor Geïntegreerde Contracten (UAV-GC). Op dit moment is de UAV-GC 2005 vigerend. De opzet van het modelcontract volgt dan de structuur van de zogenaamde Modelbasisovereenkomst die is gevoegd bij de UAV-GC. RWS wil met deze innovatieve contracten de markt optimaal benutten en wil zorgen voor een optimale prijs-kwaliteitverhouding. Insteek is de economisch meest voordelige inschrijving.

De functionele eisen

In innovatieve contracten zijn ontwerp en uitvoering dus gekoppeld. Ook is de uitvoeringsvrijheid bij een Design- en Constructcontract maximaal. Om deze twee redenen moeten de prestaties van een opdrachtnemer op een abstracter niveau worden weergegeven. De prestaties die een opdrachtnemer moet leveren, beschrijft Rijkswaterstaat in functionele eisen. Hiermee specificeert Rijkswaterstaat zijn opdracht.

Rijkswaterstaat werkt momenteel aan een systematiek (een gestructureerde methode) om bij innovatieve contracten te garanderen dat de opdrachtnemer levert wat RWS vraagt. Dit systeem moet een relatie leggen tussen problemen (eisen) en oplossingen (ontwerpen). Het is de introductie van Systems Engineering.

De raming

Ook bij een Design- en Constructcontract stelt RWS een raming op, op basis van globale functionele specificaties in het contract en bijbehorende aannames en keuzes.

Opdrachtnemers hebben meer vrijheid en dragen meer risico dan voorheen. Hierdoor is de onnauwkeurigheid van ramingen toegenomen. Ook is het niet meer mogelijk inzicht te krijgen in de onderbouwing van de inschrijving.

De wijze van aanbesteden

De aanbesteding van dit type contract is gebracht onder het regiem van 'Het Aanbestedingsreglement Werken 2005' (ARW 2005) Daarbij is vooralsnog gekozen voor toepassing van een niet openbare procedure. Dat is een aanbesteding met een voorafgaande selectie. Rijkswaterstaat heeft hiervoor gekozen omdat deze wijze van aanbesteden veel meer vraagt van opdrachtgever en opdrachtnemer.

De procesbeheersing

Met de komst van innovatieve contractvormen is een verschuiving opgetreden in de verhouding en de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de opdrachtgevende en opdrachtnemende partij. Omdat innovatieve contracten anders van opzet en inhoud zijn dan voorheen gebruikelijk, vraagt het van beide partijen om een aanpassing van de beheersing van de opdracht. Een goede methode is dat beide partijen op basis van risicomanagement de (grootste) risico's in beeld brengen, deze met elkaar afstemmen en de daarvoor bedoelde beheersmaatregelen treffen. Een goede werking van risicomanagement is juist daarvan afhankelijk!

De beoordeling van de aanbidding

Rijkswaterstaat legt vooraf geen inschrijvingsstaat meer op. Het staat de opdrachtnemer dus vrij een inschrijvingsstaat in te dienen die past binnen de ontwerp- en uitvoeringsvrijheden. In het algemeen worden prijzen niet meer op detailniveau beoordeeld.

Rijkswaterstaat beoordeelt de aanbidding op grond van criteria die verband houden met het voorwerp van de opdracht. Rijkswaterstaat gunt de opdracht aan de inschrijver met de economisch meest voordelige inschrijving (beste prijs-kwaliteitverhouding), of hanteert de laagste prijs als criterium.

2.4 Samenvatting

De periode 1994 - 2002 werd gekenmerkt door contracten volgens de RAW-systematiek. Hierbij werd wel het leveren en verwerken van asfalt beschreven, maar niet de bouwstof bitumen. Hierdoor was bitumen niet zichtbaar in de inschrijfstaat en was er geen direct inzicht in de prijs van deze bouwstof.

RWS gebruikt het Landelijk Bestand Kostprijzaken om in de bedrijfseconomische (contract)ramingen zijn asfalt prijzen te onderbouwen. In het Landelijk Bestand Kostprijzaken werd gebruik gemaakt van summier markt informatie die gespiegeld werd aan de asfalt prijzen in de inschrijfstaten. De innovatieve contracten (2000 - heden) geven meer vrijheid aan de markt, maar het inzicht in de samenstelling van de inschrijfprijs is hierbij nog verder verdwenen.

3. Aanbestedingen

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 zijn de RAW-systematiek en de innovatieve werkwijze beschreven. Om te achterhalen of deze werkwijze ook in projecten werd gevolgd, heeft de projectgroep gesprekken en interviews gehouden en zijn gegevens uit financiële systemen als FAIS en SAP geanalyseerd.

De gesprekken zijn gehouden met beleidsfunctionarissen en uitvoeringsfunctionarissen van RWS, die zich destijds bezighielden met besteksvorbereiding, aanbesteding en contractuitvoering. In totaal zijn er 7 interviews met direct betrokkenen gehouden. Hieruit blijkt dat in de periode 1994 - 2002 de contracten nog voornamelijk waren opgesteld volgens de RAW-systematiek (Zie voor nadere details hoofdstuk 2.2). De onderstaande paragrafen zijn gebaseerd op de interviews. Betrokkenen hebben hiermee ingestemd.

3.2 Systeem bedrijfseconomische ramingen

De bedrijfseconomische ramingen werden van 1994 tot 2002 volgens een RAW-systematiek opgesteld. Bij de raming werd gebruikgemaakt van de bekende asfaltprijs. Deze werd onderbouwd met onder andere de leveringsprijs van bitumen.

De bedrijfseconomische ramingen zijn bedoeld voor de gemiddelde inschrijver. Beoordeling van de prijs bij de aanbieding vond plaats op het niveau het leveren en aanbrengen van het asfaltmengsel en niet op het niveau van bitumen.

Zoals ook al is vermeld in hoofdstuk 2 gunde Rijkswaterstaat de opdracht ten tijde van de RAW-bestekken aan de laagste aanbieder. RWS onderhandelde op basis van de laagste aanbiederprijs. Daarbij werden ook de prijzen per eenheid op de inschrijvingsstaat beoordeeld. In verband met de staten van meer- en minderwerk en de staat van afrekening werd ook gesproken over de verrekenprijzen, waarbij werd onderhandeld over de kortingen. Voor RWS gold dat kortingen onderdeel vormden van de marktwerking, wat tot de laagste aanbieder zou moeten leiden.

Alleen de aanbiedingen met de laagste prijs werden door RWS aan een nadere prijscontrole onderworpen. Er vonden daardoor veelal geen analyses plaats van verschillen tussen aanbiedingen en bedrijfseconomische ramingen. Gebleken is echter dat de ramingen van RWS in de praktijk aanmerkelijk hoger waren dan de aanbiederprijzen van de aannemers. Het systeem van inkopen op de laagste prijs versterkte het bedingen van kortingen door de aannemers. Nadere analyse van deze prijsverschillen werd hierdoor niet gestimuleerd.

Ook bij de risicoregeling kwam de prijsfluctuatie van bitumen aan de orde: er vond dan verrekening plaats op basis van de CROW-prijsindexcijfers.

De Directie Limburg van Rijkswaterstaat heeft op verzoek van de projectgroep aanbestedingen van asfaltbestekken geanalyseerd. De projectgroep heeft deze directie gekozen vanwege de geografische ligging: wellicht werd de prijs van bitumen in Limburg beïnvloed door de buurlanden.

Uit de analyse bleek dat de Directie Limburg in deze periode 41 asfaltbestekken heeft aanbesteed. Hiervan waren 32 aanbiedingen lager dan de bedrijfseconomische raming. Van de 8 aanbestedingen die hoger waren dan de raming, vielen er 7 binnen de 10 procent. Er werden geen afwijkingen gevonden. Geconstateerd kan worden dat een breed aanbod van aannemingsbedrijven deze bestekken hebben uitgevoerd.

Rijkswaterstaat (inclusief Directie Limburg) heeft tussen 1996 en 2002 120 asfaltbestekken aanbesteed. Hiervan waren 104 aanbiedingen lager dan de bedrijfseconomische raming. Van de 16 aanbestedingen waarbij de aanbiedingen hoger waren dan de raming, vielen er 8 binnen de 10 procent.

Bij deze cijfers zijn de onderhands aanbestede asfaltwerken niet meegenomen.

Rijkswaterstaat blijkt verschillen tussen raming en aanbiedingen nauwelijks te analyseren. Rijkswaterstaat noemt als reden dat de aanbiedingen lager waren dan de raming en dat de budgetten voor de projecten voldoende waren.

Volgens een kostprijsdeskundige van RWS was er in de periode 1994 - 2002 goed inzicht in de prijsopbouw van een asfaltmengsel. Wanneer de hoogte van de grondstofprijzen niet in overeenstemming was met de eigen waarneming, werd deze gecorrigeerd door de methodiek van verrekenen. De aanbiedingsprijs bleef als gevolg van de vigerende voorschriften onveranderd.

3.3 Datasysteem

De data voor de RWS-ramingen werden ontleend aan het prijzenbestand van RWS (het Landelijk Bestand Kostprijzaken). De kostprijsdeskundigen van RWS onderhielden dit bestand. Periodiek werden de bitumenprijzen voor asfaltmengsel vastgesteld in het Landelijk overleg kostprijzen. Tot en met 1995 werd de bitumenprijs (vergelijkbaar met de eenheidsprijs) bepaald door de Commissie Standaard Prijzen en Lonen, die toen nog gepositioneerd was bij RWS.

Degenen die verantwoordelijk waren voor de inhoud van het Landelijk Bestand Kostprijzaken, vroegen soms ook om nadere informatie bij de secretaris van de Commissie Standaard Prijzen en Lonen. Stelregel

van deze secretaris was echter dat er zeer terughoudend moest worden omgegaan met prijsinformatie en nog terughoudender met informatie van de leveranciers en producenten. Leveranciers en producenten wilden namelijk alleen op strikt vertrouwelijke basis meewerken. De mensen die verantwoordelijk waren voor de bestanden in het Landelijk Bestand Kostprijszaken waren hiervan op de hoogte.

Informatie over bitumenprijzen

Het was moeilijk om goede informatie over bijvoorbeeld bitumenprijzen te vinden over de periode 1994 – 2002. Er was in de bitumensector maar een beperkt aantal bronnen. Volgens een geïnterviewde was de basisprijs van bitumen in het Landelijk Bestand Kostprijszaken aan de hoge kant. Ook waren er geruchten dat bitumen in België goedkoper zou zijn. De Commissie Standaard Prijzen en Lonen zag destijds geen aanleiding om hier verder op in te gaan.

In 1995 is de Commissie Standaard Prijzen en Lonen overgegaan naar het CROW, waarin RWS met vele andere partijen participeert. Vanaf 1995 ontleent Rijkswaterstaat cijfers voor verrekening en indexering mede aan de CBS-reeksen. Deze cijfers worden onder verantwoordelijkheid van het CROW door een commissie vastgesteld. Tijdens de overgang naar het CROW waren de hoogte van de bitumenprijzen geregeld onderwerp van discussie. De geïnterviewde kon (ons) echter niet aangeven hoe deze discussie is geëindigd.

In een enkel geval ging RWS bij vermoedens van onjuiste prijzen over tot actie en zelfs rectificatie. In 1998 rectificeerde RWS de standaardprijzen van staal. De leveranciers en producenten van staal hadden namelijk wel verhogingen, maar geen verlagingen doorgevoerd. Doordat Rijkswaterstaat nog zelf staal inkocht via COOPRA B.V. wist Rijkswaterstaat dat de opgegeven prijzen niet klopten met het werkelijke prijsniveau.

3.4 Branche

De aannemerij beschikte in het verleden over eigen asfaltcentrales. In de periode 1994 – 2002 werden de asfaltcentrales steeds zelfstandiger. Zij gingen de gehele branche offreren, zodat zij steeds meer de prijs van asfalt/asfaltmengsel bepaalden. In de offertes zaten veel fluctuaties. Dit had verschillende redenen: de prijzen van grondstoffen verschilden per regio, de grootte van het werkpakket verschilde en er was concurrentie in het algemeen.

Volgens een van de geïnterviewden 'verborgen' deze redenen een mogelijk verschil in bitumenprijs. Temeer omdat het aandeel bitumen in de volledige verrekenprijs van asfalt slechts varieerde tussen de vijf en tien procent.

De Europese Unie heeft gesteld dat de bitumenprijs in het buitenland aanmerkelijk lager was dan in Nederland.² Uit een onderzoek van gesloten asfaltbestekken bij de Directie Limburg over de periode van 1994 - 2002 blijkt dat er twee asfaltbestekken zijn overeengekomen met buitenlandse partijen. De asfaltprijzen bij deze bestekken verschilden nauwelijks van de Nederlandse.

Waarom werden er bijna geen werken uitgevoerd door buitenlandse aannemers? De geïnterviewde geeft als reden een stroeve houding en slechte medewerking van Nederlandse onderaannemers met buitenlandse (onder)aannemers.

RWS maakte gelijkwaardige afspraken over prijsindexeringen (van o.a. bitumen) met de grond-, weg- en waterbouwsector. RWS vertrouwde enerzijds sterk op de prijsontwikkeling in de markt. Anderzijds was de grond-, weg- en waterbouwsector op de hoogte van de methodiek van het prijzenbestand van RWS.

RWS lette alleen op de juiste aanbesteding en op de laagste prijs: dat was volledige marktwerking.

3.5 Cultuur

De samenwerking tussen RWS en de grond-, weg- en waterbouwsector was gebaseerd op onderling vertrouwen.

Prijsgegevens rondom grondstoffen van de branche werden niet nader onderzocht, maar wel gemonitord op extremen.

Door de toepassing van de RAW-systematiek had RWS wel inzicht in de asfaltprijzen per eenheid. RWS probeerde met name reële vaste eenheidsprijzen te verkrijgen. Er werd immers betaald op basis van geleverde hoeveelheden.

Uit de interviews komt naar voren dat bij de kostprijsdeskundigen niet de systematiek (PRI) van de ramingen ter discussie staat, maar de datakwaliteit van het Landelijk Bestand Kostprijzaken.

Rijkswaterstaat wist dat aannemers kortingen bedongen bij de leveranciers. Dit gebeurde ook bij andere bouwstoffen, zoals pvc-buizen. Volgens één van de geïnterviewden was in deze relatie echter geen sprake van 'kunstmatige verhogingen'.

Over de hoogte van de kortingen bestond voldoende inzicht. Overigens kwam de hoogte van kortingen pas ter sprake tijdens onderhandelingen met de aannemer bij de herziening van verrekenprijzen of bij claims. Bij aanbestedingen is geen inzicht in de kortingen.

² Opgemerkt moet worden dat het asfaltmengsel in Nederland een samenstelling heeft die niet in de omliggende landen wordt aangetroffen.

3.6 Aandachtspunten naar aanleiding van gesprekken

Op grond van het onderzoek van de Europese Commissie kan gesteld worden dat het bitumenkartel nadelig heeft gewerkt voor de opdrachtgevers in de grond-, weg- en waterbouwsector (GWW-sector). Hieronder vallen ook het Rijk c.q. RWS en aannemers die niet in het kartel zaten.

Er zijn een aantal factoren die volgens de geïnterviewden het nadeel voor RWS compenseren:

- de concurrentie als gevolg van marktwerking in het algemeen
- de projectkortingen die de aannemers in hun aanbiedingen offereerden
- de grootte van het werkpakket had invloed op de uiteindelijke prijs
- Rijkswaterstaat onderhandelde met aannemers over de prijzen van asphalt. Bitumen was een relatief klein onderdeel van die prijs
- de grondstofprijzen verschilden per regio

RWS bemoeide zich niet met de prijsvorming tussen leverancier en aannemer. RWS onderhandelde alleen met de aannemerij over de asphaltprijzen (inclusief bitumen). De leverancier stond daarbuiten.

Discussies over prijsindexering vonden alleen plaats binnen CROW, het nationale kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte.

Rijkswaterstaat had onvoldoende aandacht voor de prijzen in het prijzenbestand van RWS. Oorzaken zijn onder andere voldoende budgetten, marktwerking, kortingen en prijzen die lager waren dan de bedrijfseconomische raming.

Rijkswaterstaat vond het niet noodzakelijk de bedrijfseconomische ramingen te analyseren. In principe werd het werk immers gegund aan de aanbieder met de laagste prijs. Alleen als de aanbidding hoger dan de raming was, vond het management analyse nodig, om zo de oorzaak van prijsverschillen te achterhalen. Overigens merkt de projectgroep op dat de hoogte van de inschrijving door vele factoren werd beïnvloed en niet altijd goed was te herleiden naar de bedrijfseconomische raming.

Bij innovatieve contracten vraagt RWS uit op basis van functionele eisen. Hierdoor ontbreekt inzicht in het detailniveau van prijzen per eenheid.

3.7 Samenvatting

Uit de interviews is het volgende naar voren gekomen. Verschillen tussen bedrijfseconomische ramingen en aanbiedingen werden door RWS tussen 1994 en 2002 nauwelijks diepgaand geanalyseerd. Dat komt doordat de ramingen aanmerkelijk hoger waren dan de aanbiddingsprijzen.

De data voor de ramingen werden ontleend aan het Landelijk Bestand Kostprijszaken. De bitumenprijs zit in dat bestand. Prijsgegevens

rondom grondstoffen van de GWW-sector werden niet nader onderzocht door Rijkswaterstaat, maar wel gemonitord op extremen. Over de periode van 1994 tot 2002 zijn enkele keren vraagtekens geplaatst bij de betrouwbaarheid van het gehanteerde prijzenbestand.

De samenwerking tussen RWS en de grond-, weg- en waterbouwsector was gebaseerd op onderling vertrouwen. Het systeem van marktwerking en kortingen heeft volgens de geïnterviewden het nadeel van de kartelvorming op de prijzen vermindert.

Overigens zijn in de aanbiedingsprijzen van de aannemer niet de bitumen, maar het asfaltmengsel uitgangspunt.

4. Traceerbaarheid van karteleffecten in economisch perspectief

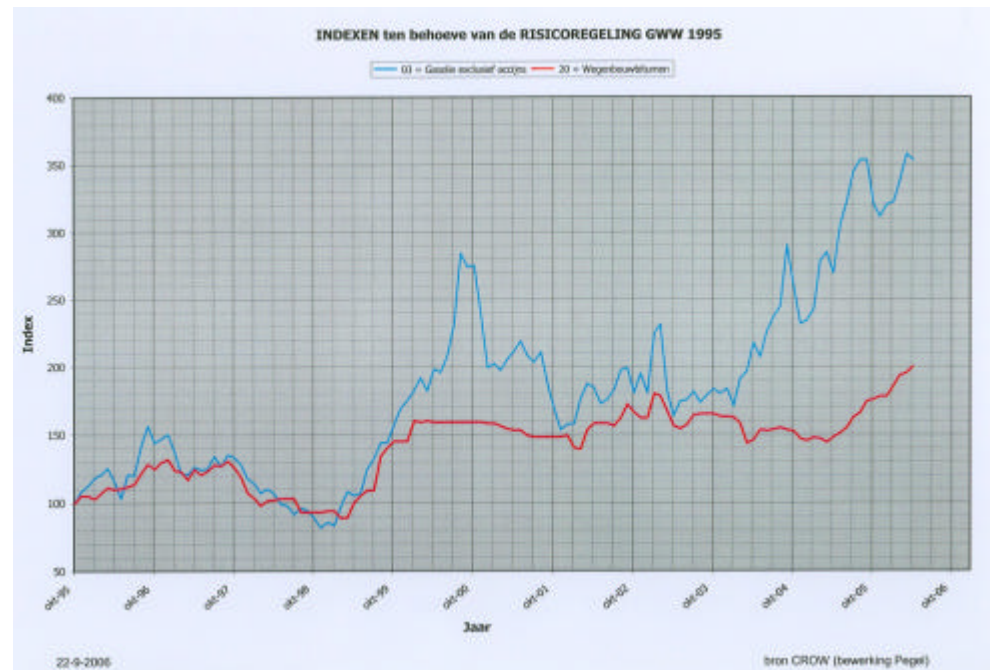
4.1 Inleiding

Bitumen is in principe vrij verkrijgbaar op de wereldmarkt. Dit hoofdstuk gaat kort in op de mogelijkheid een bitumenkartel te traceren. Dit kan door de bitumenmarkt te analyseren in een breder perspectief dan alleen de Nederlandse markt. We hebben gebruikgemaakt van een aantal grafieken.

4.2 Prijsontwikkelingen

CROW is het nationale kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte. CROW publiceert over de prijsontwikkeling van grondstoffen voor de bouwsector. In onderstaande figuur 1 is de ontwikkeling van de gasolie-index weergegeven. De indexverandering van wegebouwbitumen van 1995 tot 2006 is ook weergegeven.

Figuur 2.
Indexen ten behoeve van Risicoregeling GWW 1995 over de periode 1995 – 2006 (bron: CROW)



Uit analyse van tijdreeksen blijkt dat de prijs van bitumen en asfalt wordt beïnvloed door de olieprijs. Het verloop in de bitumenprijs is echter vlakker dan de olieprijs. Dat maakt het volgens de projectgroep moeilijk om onregelmatigheden in de bitumenprijs te ontdekken. De bitumenprijs volgt de prijsstijging van olie in oktober 1998 slechts gedeeltelijk. En de prijsstijging van olie in oktober 2003 wordt zelfs

nauwelijks gevolgd door de prijs van bitumen.

Een mogelijke verklaring is dat internationale invloeden ervoor zorgen dat de fluctuaties in de olieprijs duidelijker zijn dan de fluctuaties in de bitumenprijs.

Onderzoek door derden geeft aan dat de asfalt prijzen nogal kunnen variëren. Dit kan meerdere oorzaken hebben. Het analyseren van deze oorzaken valt echter niet binnen de doelstelling van dit onderzoek. In de Verenigde Staten heeft de overheid een dergelijke analyse echter wel laten uitvoeren. Zie figuur 3.

Figuur 3.
Fluctuaties in prijs van asfalt per maand over de periode juni 1986 – november 1999 (bron: Overheid, Verenigde Staten)



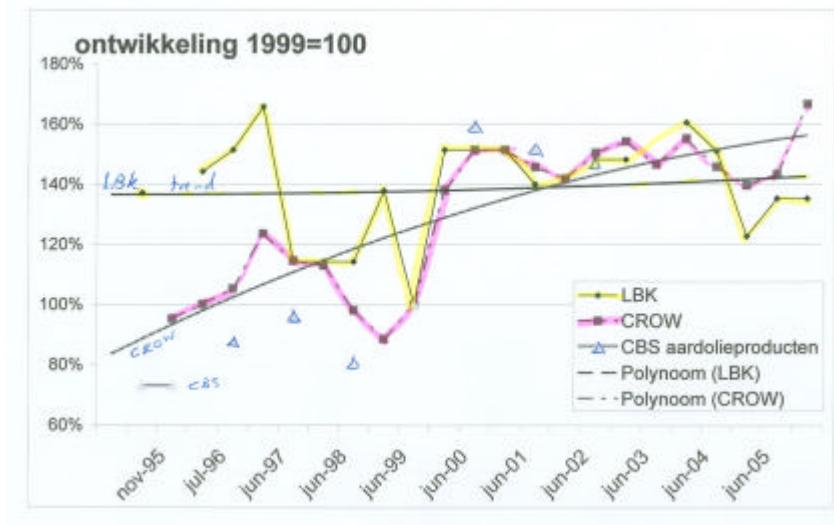
In figuur 3 zijn maandelijks schommelingen te zien van 300 procent (50 tot 150 dollar). Grote prijschommelingen maken het erg moeilijk een analyse te maken van verklarende factoren. De projectgroep verwacht dat de prijzen van asfalt en olie positief gecorreleerd zijn. Dat betekent dat ze een gelijksoortige trend vertonen.

Diverse rapporten van gespecialiseerde onderzoeksbureaus geven inzicht in het internationale prijsniveau van bitumen. Uit een asfaltrapport van de Argus Petroleum Weekly blijkt dat de bitumenprijzen ('rack prices') in januari 2003 in Frankrijk (tot 217 euro per ton) en België (tot 200 euro per ton) bijna net zo hoog lagen als in Nederland (tot 225 euro per ton). De prijzen lagen flink lager in Duitsland (tot 175 euro per ton), Verenigd Koninkrijk (tot 160 euro per ton), Spanje (tot 165 euro per ton) en Italië (tot 185 euro per ton).

4.3 Monitoring grondstoffenprijzen

In Nederland zijn er verschillende instanties die de prijzen van grondstoffen bijhouden en analyseren. In figuur 5 staan de lijnen van het Landelijk Bestand Kostprijzaken (LBK), Rijkswaterstaat, CROW en het Centraal Bureau voor de Statistiek.

Figuur 4.
Prijswontwikkeling aardolieproducten
over de periode november 1995 – juni
2005 (bron: LBK, CROW, CBS)



De lijnen in figuur 3 lopen sterk uit elkaar. De interpretatie van de data is daarom niet eenduidig. Daarbij laat de CROW-polynoom een gemiddelde prijsstijging zien van ongeveer 10 procent per jaar.

4.4 Samenvatting

Hoe spoor je onregelmatigheden op in de bitumenprijs op de Nederlandse markt? Een mogelijke werkwijze is het volgen en analyseren van de prijsontwikkeling van bitumen op internationale markten, om deze prijs vervolgens te vergelijken met de prijs op de Nederlandse bitumenmarkt.

De prijzen voor asfalt en bitumen beïnvloeden elkaar niet significant. Onverwachte sprongen in de prijs door kartelinvloed zullen dus niet makkelijk onderkend worden wanneer naar de marktprijs voor asfalt wordt gekeken.

Aanbevelingen

- Rijkswaterstaat kan kartelvorming signaleren door prijzen op grondstoffenmarkten systematisch en structureel te monitoren en te publiceren.
- Laat grondstoffenmarkten (zoals bitumen) structureel analyseren door daartoe gespecialiseerde bedrijven.
- Vergelijk de grondstofprijzen met de prijzen in de ons omringende landen. Prijsverschillen vallen meteen op.

5. Juridische verhaalbaarheid

5.1 Inleiding

Is de vermeende RWS-schade (zie voor de economische schade hoofdstuk 6) verhaalbaar, en zo ja: wat is nodig om bij verhaalacties kans op succes te hebben? Deze vraag staat centraal in dit deelonderzoek.

Ook onderzoeken we welke informatie nodig is en welke informatie boven tafel is te krijgen. Daarnaast kijken we in dit hoofdstuk naar procedurele zaken die een rol spelen, zoals verjaringstermijnen.

Voor dit deelonderzoek met de bovenvermelde vragen is een opdracht verleend aan het kantoor van de Landsadvocaat. De Landsadvocaat heeft overheidsopdrachtgevers al eerder geadviseerd bij de verhaalacties die werden ingesteld na het uitbrengen van het eindrapport van de Parlementaire enquêtecommissie bouwnijverheid. De Landsadvocaat heeft voor deze opdrachtgevers procedures in gang gezet en heeft opdrachtgevers bijgestaan bij het sluiten van een Collectief Akkoord.

In het kader van het Collectief Akkoord hebben de aangesloten opdrachtnemers (waaronder alle leden van het bitumenkartel) aan de aangesloten publieke opdrachtgevers (waaronder RWS) een vergoeding betaald in verband met de door de Parlementaire enquêtecommissie bouwnijverheid gesignaleerde structurele onregelmatigheden in de bouwsector.

Gebundelde opdrachtgevers

Rijkswaterstaat was niet de enige publieke opdrachtgever die gedupeerd is door het bitumenkartel. Hoewel RWS een relatief grote opdrachtgever is, wordt het marktaandeel van Rijkswaterstaatwerken in de totale GWW-markt geschat op 15 tot 20 procent.

De verhaalacties en de daaropvolgende schikkingsonderhandelingen na de bouwfraude hebben uitgewezen dat gebundelde opdrachtgevers sterker staan. RWS heeft daarom een breed samengesteld overleg bij elkaar geroepen van publieke opdrachtgevers en het Ministerie van Economische Zaken.

In dit opdrachtgeversoverleg zijn onder meer de adviezen van de Landsadvocaat besproken. De experts uit opdrachtgeverskring hebben ingestemd met de conclusies van de adviezen.

5.2 Adviezen Landsadvocaat

De Landsadvocaat (LA) heeft drie adviezen uitgebracht.

Het eerste advies d.d. 16 juli 2007

De LA gaat in op de bij RWS bekende feiten rond het bitumenkartel en geeft aan hoe deze feiten juridisch te kwalificeren zijn, te weten als een onrechtmatige daad jegens de Staat/RWS en wat hiervoor zoal - juridisch - vereist is en waar zich mogelijke juridische valkuilen bevinden.

Ook geeft de LA mogelijke methoden aan voor het bewijzen van het bestaan en de omvang van de eventuele schade. Schade, die in verschillende fases van een werk aanwezig kan zijn: aan het begin van een werk bij prijsafspraken rond de grondstof, in een vooroverleg in de aanbestedingsfase en in de uitvoeringsfase bij een onterecht beroep op de risicoregeling.

Vervolgens beziet de LA hoe het met de verhaalbaarheid van deze eventuele schade op karteldeelnemers gesteld is in het licht van verval- en verjaringstermijnen, en in hoeverre het Akkoord Collectieve Regeling Bouwnijverheid, dat na de Parlementaire enquêtecommissie bouwnijverheid is gesloten tussen de meeste publieke opdrachtgevers en opdrachtnemers in de bouw, verhaalsacties in de weg staat.

1. Tenslotte is onderzocht of deze kartelvorming invloed heeft op toekomstige aanbestedingen, met name voor het uitsluitingenbeleid. Het advies is hier overigens summier, het richtte zich primair op verhaalbaarheid. Voorlopige conclusies worden gegeven: er zijn naar de mening van de LA voldoende aanknopingspunten voor kostenverhaal, maar nader onderzoek, tijd en middelen zijn hiervoor dan wel vereist.

Deze eerste, voorlopige conclusies zijn besproken in het opdrachtgeversoverleg op 26 juli 2007, dit gaf aanleiding tot advisering op een aantal vraagpunten.

Het tweede advies d.d. 14 augustus 2007

In een tweede advies d.d. 14 augustus 2007 heeft de Landsadvocaat de problematiek rond verhaalbaarheid en termijnen nader uitgewerkt. De voornaamste conclusies daaruit:

1. De Landsadvocaat gaf in zijn eerste bevindingen aan dat RWS zekerheidshalve uiterlijk 14 september 2007 over zou kunnen gaan tot het –eventueel pro forma- aanhangig maken van een procedure bij de Raad van Arbitrage voor de Bouw tegen de aannemers/kartelleden. De datum van 14 september vloeit voort uit de in de aanbestedingsreglementen gehanteerde vervaltermijn van 3 maanden.
2. Die overweging slaat alleen op de bij het kartel betrokken aannemers, en niet op de bitumenleveranciers: nu RWS en de andere opdrachtgevers met de bitumenleveranciers geen contractuele relatie hebben (gehad), kan op een geschil niet de bedoelde vervaltermijn van toepassing zijn. Ten aanzien van de bitumenleveranciers is om die reden slechts rekening te houden met een verjaringstermijn van 5 jaar.
3. Omdat er mogelijk dus een krappe termijn voor actie jegens de wegebouwers openstaat, is nader advies gevraagd over hoe hard de datum van 14 september is. Immers een weinig

-
- kansrijke zaak aankaarten, ook nog eens onder tijdsdruk, is niet effectief
4. De Landsadvocaat acht het aannemelijk dat deelname aan het kartel op grond van de meest aannemelijke uitleg van het Akkoord onder dit Akkoord valt en dat derhalve de aan het Akkoord deelnemende opdrachtgevers jegens de bij het kartel betrokken aannemers geen verhaal hebben ten aanzien van mogelijke schade, ongeacht de discussie over verval- of verjaringstermijnen en over bevoegdheid van welke (rechterlijke) instantie dan ook;
 5. Volledigheidshalve schat de Landsadvocaat de kans in elk geval kleiner dan 50% dat we in geval van verhaal op aannemers met een aanbestedingsgeschil te maken hebben, en dus met de Raad van Arbitrage voor de Bouw en de korte vervaltermijn van drie maanden. De LA schat de kans dat deze vervaltermijn te verlengen is ook kleiner dan 50%. Resumerend bestond er onvoldoende aanleiding om zonder afgewogen politiek/bestuurlijke besluitvorming en voldoende voorbereiding min of meer op de gok dagvaardingen uit te brengen.

Het derde advies d.d. 25 september 2007

In een derde advies d.d. 25 september 2007 gaat de Landsadvocaat in op:

1. De mogelijkheid om te verhalen op de bitumenleveranciers/kartelleden en de eventuele complicaties van onderling regres, gelet op de noodzaak om de wegenbouwers te vrijwaren van aanspraken (immers in het tweede advies gaf de LA aan dat de kartelleden//aannemers gelet op het Collectief Akkoord waarschijnlijk niet aangesproken kunnen worden).
Conclusie is kortweg dat deze complicaties waarschijnlijk overkomelijk zijn en dat in theorie schade verhaald kan worden op de aan het kartel deelnemende bitumenleveranciers. De LA begroot de schuldverdeling tussen leveranciers en aannemers grofweg, maar wel gemotiveerd, op 50-50. Dit maakt het inrichten van vorderingen eenvoudiger. De leveranciers zouden dan voor hun aandeel aangesproken kunnen worden, waardoor onderling regres – op de deelnemende aannemers - minder waarschijnlijk wordt.
NB: Omdat de verjaringstermijn 5 jaar is, kunnen verhaalsacties goed worden voorbereid. Dit betekent dat de nodige tijd genomen kan worden voor politiek/bestuurlijke besluitvorming, creëren van draagvlak bij andere opdrachtgevers en het verzamelen van bewijzen en informatie – onder andere van de EU zelf; het Ministerie van Economische Zaken heeft - via de Permanente Vertegenwoordiger van Nederland bij de Europese Unie - een informatieverzoek bij de EU ingediend. De LA acht het bovendien niet uitgesloten dat de rechter RWS en andere verhalende opdrachtgevers tegemoet komt met de verdeling van de bewijslast.

-
2. De Landsadvocaat gaat nog kort in op de mogelijkheid om terugvorderingsacties te starten jegens de aannemers/kartelleden wegens misbruik van de Risicoregeling. Hiervoor geldt in elk geval ook de verjaringstermijn van 5 jaar, waardoor het noodzakelijke nader onderzoek - juridisch, maar ook van bijvoorbeeld de eigen administraties van opdrachtgevers en die van het CROW als beheerder van de regeling - mogelijk is.

Buiten de advisering door de Landsadvocaat zijn de volgende bijkomende vragen al opgelost:

- a. De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) heeft de mogelijkheid onderzocht om in procedures de Europese Commissie als *amicus curiae* mee te laten lopen, of dat zelf te doen. Dit blijkt mogelijk, maar niet onvoorwaardelijk en pas in concrete verhaalprocedures.
- b. Is het naast en/of in plaats van het schadeverhaal ook nog mogelijk dat de door de Europese Commissie opgelegde boete ten goede komt aan lidstaat Nederland en in het bijzonder aan de bouw? Formeel blijkt dit niet mogelijk.

5.3 Samenvatting

Over verhaalbaarheid heeft de Landsadvocaat drie adviezen uitgebracht. Rijkswaterstaat heeft een breed samengesteld overleg bij elkaar geroepen van publieke opdrachtgevers en het Ministerie van Economische Zaken. Hierin zijn onder meer de conclusies van de Landsadvocaat besproken

De conclusies naar aanleiding van het onderzoek van de Landsadvocaat zijn:

1. Er is slechts een kleine kans dat aannemers die bij het kartel betrokken zijn, succesvol aangesproken kunnen worden. Reden hiervoor is het Collectief Akkoord dat na de Parlementaire enquêtecommissie bouwfraude is gesloten tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers. Gevolg van dit akkoord was dat de aangesloten opdrachtnemers vergoedingen hebben betaald voor structurele onregelmatigheden in de bouwsector zoals gesignaleerd door de Parlementaire enquêtecommissie bouwnijverheid. Hieronder vallen schendingen van het mededingingsrecht in de periode dat het kartel actief was.
2. Beter liggen de kansen op het aanspreken van de bitumenleveranciers uit het kartel. Hoe kansrijk dat is, hangt mede af van de informatie die de Europese Unie vrij wil geven. In concrete procedures kan de Europese Unie worden opgeroepen om als '*amicus curiae*' getuigenverklaringen af te leggen.
3. Rijkswaterstaat moet nog onderzoeken of aannemers onterecht beroep hebben gedaan op de risicoregeling die het CROW

beheert. Deze risicoregeling gold in de periode 1994 – 2002 bij de meeste GWW-opdrachten van RWS.

Voor de acties onder 2 en 3 geldt een verjaringstermijn van 5 jaar.

6. Economische schade

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt de vraag hoeveel de totale schade voor Rijkswaterstaat bedraagt als gevolg van het bitumenkartel. Hierbij is gebruikgemaakt van algemeen beschikbare informatie uit Trouw en HP/De Tijd. De projectgroep heeft geen inzicht gekregen in de gegevens van de Europese Unie, vanwege een lopende procedure tegen de boetes die de Europese Unie heeft opgelegd.

6.2 Raming economische schade

Naar aanleiding van de vraag uit de motie Gerkens, heeft de projectgroep geprobeerd de economische schade vast te stellen. Via een gerechtelijk onderzoek heeft de Europese Commissie kunnen bepalen dat er sprake was van een kartel. Daarmee had de Europese Commissie meer middelen ter beschikking dan voor dit onderzoek mogelijk was.

In onderstaande analyse wordt daarom gebruikgemaakt van openbare bronnen. Een daarvan is het weekblad HP/De tijd [2006] waarin de schade is geraamd op ruim 250 miljoen euro. In Trouw [2006] wordt gesteld dat de overheid het asfaltkartel jarenlang de helft te veel betaalde. De prijzen lagen 40 tot 50 procent hoger dan in België, Frankrijk en Duitsland.

Op basis van de openbare gegevens die Trouw heeft gebruikt, wordt de maximale schade nu op 250 miljoen euro geschat. Met een onderzoek bij de Directie Limburg van Rijkswaterstaat is geprobeerd de schade voor Rijkswaterstaat gedetailleerd te ramen. Door een aantal factoren verwacht de projectgroep echter dat de schade voor Rijkswaterstaat lager is dan 250 miljoen euro.

Marktaandeel

Het marktaandeel van Rijkswaterstaatwerken in de totale GWW-markt wordt geschat op 15 tot 20 procent, gebaseerd op het rapport van het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid en op CBS-cijfers. Uit de CBS-cijfers blijkt dat rijkswegen qua lengte 2 tot 4 procent van het totale lengte wegennet uitmaken. Maar in vergelijking met gemeentelijke en provinciale wegen zijn de rijkswegen breder, hebben ze een dikkere weglag en moeten ze intensiever worden onderhouden.

Op basis van deze gegevens vindt de projectgroep de schatting van 15 tot 20 procent reëel.

In het streven van Rijkswaterstaat naar de laagste prijs, bedong Rijkswaterstaat kortingen op asfaltwerken. Op basis van de gehouden interviews schat de projectgroep de omvang van deze kortingen op 25 tot 50 procent en soms nog meer.

Overigens waren niet alle inschrijvers op wegenbouwprojecten lid van het kartel. Op grond van de genoemde factoren stelt de projectgroep dat te hoge prijzen hoogstwaarschijnlijk niet altijd aan Rijkswaterstaat zijn doorgegeven. Of dat ze in de vorm van kortingen sterk werden gereduceerd. De projectgroep schat de maximale schade op grond hiervan op 190 miljoen euro. Hierbij gaat de projectgroep uit van een schade van 250 miljoen euro, met een korting van 25 procent. Met een marktaandeel van 20 procent bedraagt de schade voor Rijkswaterstaat over de gehele kartelperiode ongeveer 38 miljoen euro.

6.3 Samenvatting

Trouw raamt de economische schade als gevolg van het bitumenkartel op maximaal 250 miljoen euro voor alle publieke opdrachtgevers bij elkaar. Voor Rijkswaterstaat wordt die schade geschat op 38 miljoen euro als we uitgaan van een marktaandeel van 20 procent en een korting van 25 procent. Dat komt overeen met 4,8 miljoen schade per jaar in de kartelperiode 1994 - 2002.

7. Conclusies en aanbevelingen

7.1 Inleiding

Om de Kamervraag over de gevolgen van het bitumenkartel te kunnen beantwoorden, is in de voorgaande hoofdstukken onderzocht hoe het bitumenkartel kon opereren zonder dat Rijkswaterstaat dit heeft aangepakt (motie Gerkens). Het onderzoek is uitgevoerd langs de volgende lijnen:

- a. **Systematiek en wijze van aanbesteden bij RWS**
De te beantwoorden vraag is of de standaardwerkwijze voldoende is geborgd om onregelmatigheden in de prijzen van materialen te voorkomen.
- b. **Aanbestedingen in projecten**
Hierbij is onderzocht of de voorgeschreven werkwijze in de praktijk voldoende is gevolgd en hoe onregelmatigheden in projecten hebben kunnen optreden.
- c. **Juridische verhaalbaarheid**
Dit deelonderzoek richtte zich op de mogelijkheden om de door Rijkswaterstaat geleden schade te verhalen op de veroordeelde partijen.
- d. **Economische schade**
Dit onderdeel probeert de economische gevolgen van het bitumenkartel vast te stellen en de schade voor RWS door te hoge asfalt prijzen te becijferen.

In de volgende paragraaf staan de conclusies die de projectgroep heeft getrokken naar aanleiding van de onderzoeksresultaten.

7.2 Conclusies

a. Systematiek en wijze van aanbesteden bij RWS

Vanaf de jaren negentig heeft Rijkswaterstaat vele acties ondernomen om overheidsgeld verantwoord te besteden, en hierover verantwoording af te leggen. Zo is de wijze van kostenramen (PRI-raming) een alom gerespecteerde wijze van ramen. In de uniforme contracten volgens de RAW-systematiek, werd het ontwerp gedetailleerd voorgeschreven. De inschrijfstaten leverden informatie op over eenheidsprijzen zoals leveren en aanbrengen asfalt. Doordat de bouwstof bitumen geen beschreven onderdeel van de besteksposten vormt, ontbreekt prijsinformatie over bitumen.

De projectgroep heeft geconcludeerd dat systematiek van aanbesteden door Rijkswaterstaat goed is, maar niet geschikt is om onregelmatigheden met betrekking tot materiaalprijzen - zoals bij kartelvorming het geval is - te voorkomen.

De opkomst van geïntegreerde contracten, waarbij ontwerp en uitvoering zijn gekoppeld en worden uitgevoerd door de markt, maakt het moeilijker om te zien hoe prijzen tot stand komen.

b. Aanbestedingen in projecten

De projectgroep heeft interviews gehouden om erachter te komen of de voorgeschreven procedures in de praktijk ook echt zijn gevolgd. Hierbij zijn geen grote afwijkingen geconstateerd. Wel vele kleinere onvolkomenheden in het in praktijk brengen van de voorgeschreven regels. Alleen bij een aanbidding die aanzienlijk hoger is dan de raming werd meestal nader onderzoek verricht. In de gesprekken brachten geïnterviewden een aantal keer naar voren dat signalen vanuit de kostprijsfunctie onvoldoende aandacht kregen van het management.

De RWS-onderbouwing van de raming is ontleend aan het Landelijk Bestand Kostprijzaken (LBK).

Het beleid van RWS was dat de (bedrijfseconomische) RWS-raming overeenkomt met het gemiddelde van de inschrijvingen. Het LBK is op dit gemiddelde gebaseerd. Het gevolg was dat de laagste inschrijving veelal lager was dan de raming. Uit de landelijke cijfers bleek dat 87 procent van de aanbiddingen lager was dan de raming van Rijkswaterstaat.

Rijkswaterstaat toetste de prijzen die de aannemer hanteerde alleen aan de hand van Nederlandse asfaltprijzen en niet aan de prijs van bitumen zelf. Een structureel te hoge bitumenprijs is hierdoor niet zichtbaar.

Bitumen maakt een beperkt deel uit van de asfaltprijs. Fluctuaties in bitumenprijs zijn hierdoor moeilijk zichtbaar.

Tevens werden alle inschrijvingen binnen de 10 procent of (aanneembaar) lager dan de raming vrijwel altijd automatisch gegund.

Aannemers voerden in de aanbiddingen regelmatig projectkortingen op. Deze waren wellicht (deels) gebaseerd op kortingen bij leveranciers. Volgens Rijkswaterstaat was dit een normaal onderdeel van de marktwerking.

De projectgroep heeft de aanbestedingsprocedures geanalyseerd en concludeert hieruit het volgende: er is geen aanleiding om te denken dat Rijkswaterstaat wist dat de bitumenprijzen te hoog waren.

Niet in de periode waarin aanbesteed werd op basis van RAW-bestekken, en ook niet in de periode van de innovatieve contracten. De projectgroep merkt wel op dat voor zover er signalen opgepakt hadden kunnen worden, dit door RWS is nagelaten.

c. Juridische verhaalbaarheid

De projectgroep heeft tot nu toe nog geen bewijzen voor kartelafspraken gevonden in de onderzochte RWS-contracten en in onderzoek van andere opdrachtgevers. Toch kunnen op grond van de EU-boetebeschikkingen in theorie verhaalacties gestart worden.

De kans dat aannemers en kartelleden met succes kunnen worden aangesproken op de verboden prijsafspraken is klein. Na de Parlementaire enquêtecommissie bouwnijverheid is namelijk een Collectief Akkoord gesloten. In dit akkoord hebben opdrachtnemers opdrachtgevers schadeloos gesteld voor mededingingsafspraken in dezelfde periode als waarin het kartel actief was.

De bitumenleveranciers zouden wél aangesproken kunnen worden, omdat zij geen partij waren in het Collectief Akkoord. Of dit succes heeft, hangt mede af van de beschikbaarheid van de informatie uit het EU-onderzoek naar kartelvorming.

RWS kan de tijd nemen voor deze verhaalactie, omdat de verjaringstermijn voor deze verhaalacties 5 jaar is.

Dan is het nog de vraag of de aannemers onterecht een beroep hebben gedaan op de door het CROW beheerde risicoregeling? Dat moet nog nader worden onderzocht, zowel juridisch als administratief.

d. Economische schade

Onder andere op basis van informatie uit de media is een schatting gemaakt van de financiële schade die Rijkswaterstaat geleden heeft. De schade is ongeveer 5 miljoen euro per jaar. Bij het vaststellen van dit bedrag is de projectgroep uitgegaan van:

1. de hypothese dat Rijkswaterstaat 20 procent marktdeel heeft in de bitumenmarkt.
2. de aanname dat de indirect verkregen (namelijk via de prijs van asfaltwerken) kortingen ongeveer 25 procent van de biedingen bedragen. Aannemers voerden in de aanbiddingen regelmatig projectkortingen op. Deze waren wellicht gebaseerd op kortingen bij leveranciers.

Door een beperkt marktaandeel en door het verkrijgen van kortingen is de economische schade voor Rijkswaterstaat minder dan de in de media gepubliceerde 250 miljoen over de periode 1994 – 2002.

7.3 Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek komt de projectgroep met de volgende aanbevelingen.

Voer steekproefsgewijs, mede op basis van risicoanalyse, een diepgaande analyse uit op inschrijvingen van geïntegreerde contracten. Rijkswaterstaat moet de mogelijkheden voor steekproeven dan opnemen in de contracten met de aannemers.

Voor een professionele organisatie is goede kennis van kosten essentieel. Het management moet strategisch sturen op de kosteninformatie.

Lever door systematische en structurele monitoring en publicatie van prijzen op grondstoffenmarkten een bijdrage aan het goed en eerlijk functioneren van deze markten, zoals door de Europese Commissie

bedoeld. Maak hierbij gebruik van voorbeelden uit het buitenland en werk zo mogelijk samen met het buitenland.

Laat op structurele basis de prijzen van onder andere bitumen en asfalt analyseren door daartoe gespecialiseerde bedrijven. Vergelijk in deze analyse de Nederlandse prijzen met de prijzen in andere landen.

Overweeg verhaalacties jegens de bitumenleveranciers/kartelleden, afhankelijk van de informatie die kan worden verzameld, met name vanuit de Europese Unie.

Onderzoek of aannemers/kartelleden een onterecht beroep hebben gedaan op de risicoregeling. Afhankelijk van de uitkomst daarvan kan Rijkswaterstaat terugvorderingsacties overwegen. Voor beide acties is de verjaringstermijn 5 jaar. Daarom verdient het aanbeveling om de verhaalactie gedegen voor te bereiden en te zorgen voor draagvlak bij andere opdrachtgevers.

8. Projectorganisatie

Het project werd uitgevoerd door de projectgroep. Deze werd aangestuurd door de klankbordgroep.

Klankbordgroep Bitumenkartel

Wim Holleman	SDG	Markt en Inkoop
Henk van Putten	SDG	Markt en Inkoop
Peter Struik	RWS NN	HID
Anne Eijkelenboom	DAD	Departementale Auditdienst

Projectgroep Bitumenkartel

Hans Huijbers	RWS BD	Projectmanagement
Leo de Brabander	RWS BD	Bedrijfsvoering, contracten
Jules Verlaan	RWS BD	Ontwikkeling Infrastructuur
Arthur van Looij	RWS BD	Ontwikkeling Infrastructuur
Monique Derksen	RWS BD	IMG, Juridische Zaken
Erik de Bree	RWS BD	Bedrijfsvoering, Kostprijzaken
Tom Oosterling	RWS BD	Bedrijfsvoering, control
Anco Duits	DAD	Departementale Auditdienst
Oscar Scheijde	RWS BD	Projectmanagement

9.Literatuur

1. Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water-, en Wegengbouw en de Verkeerstechniek (CROW) (1995, 2000, 2005), Standaard RAW-bepalingen.
2. Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegengbouw en de Verkeerstechniek (CROW) (2002), RAWeetjes gebundeld.
3. Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegengbouw en de Verkeerstechniek (CROW) (1 juni 2002), Wat kost dat? Standaardsystematiek voor kostenramingen in de GWW, Publicatie 137.
4. Europese Commissie (2006), Beschikking van de Commissie over een procedure op grond van artikel 81 van het Europese Gemeenschapverdrag, Brussel 13 september 2006.
5. Europese Commissie (2006), Memo IP/06/1179; Concurrentie: Commissie legt 14 bedrijven voor in totaal 266,717 miljoen EUR geldboeten op wegens prijsafspraken in Nederlandse sector wegenbouwbitumen.
6. HP/De Tijd (20 september 2006), Het asfaltkartel.
7. Landsadvocaat (16 juli 2007) Advies verhaalactie bitumenkartel.
8. Landsadvocaat (14 augustus 2007), Advies verhaalactie bitumenkartel.
9. Landsadvocaat (25 september 2007), Advies verhaalactie bitumenkartel.
10. Rijkswaterstaat (1995, 2003), PRI-systematiek; Project ramingen infrastructuur; RWS Standaard systematiek kostenramingen.
11. Trouw (20 september 2006), Overheid betaalde asfaltkartel de helft te veel.
12. Tweede Kamer der Staten-Generaal (2003), 28 244, nr. 6 Eindrapport parlementaire enquêtecommissie bouwnijverheid, KST64442.
13. Tweede Kamer der Staten-Generaal (2006), Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden, KVR26614.
14. Tweede Kamer der Staten-Generaal (30 oktober 2006), Motie van het lid Gerkens, KST102643.