

Vergaderjaar 2020–2021

29 385

Aanleg en de aanpassing van hoofdinfrastructuur

Nr. 111

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 maart 2021

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat werkt aan een veilig, bereikbaar en leefbaar Nederland. De opgave wordt complexer: de toepassing van nieuwe technologie voor de betere doorstroming en langere levensduur en de ambities voor klimaatneutraliteit en circulariteit¹ in een complexe omgeving vragen om nieuwe oplossingen. Het realiseren van deze opgave vraagt om een verandering in het werken bij mijn organisatie en de markt, doorgaan op dezelfde weg is geen optie². Daarom ben ik vorig jaar gestart met een transitie aanpak naar een Vitale Infrasector. Ik informeerde hier uw Kamer over in maart 2020.

Samen met de markt en kennispartijen werkt Rijkswaterstaat aan de hand van een gezamenlijke transitieagenda «Op weg naar een Vitale Infrasector»³. Door maatregelen te verbinden aan de lopende orderportefeuille wordt verandering in de praktijk zichtbaar. De inzet is het verbeteren van drie condities voor een vitale infrasector: de samenwerking in de hele keten gericht op de opgave, de financiële gezondheid van de sector waarin beheerst met risico's wordt omgegaan en voldoende ruimte voor innoveren en leren. De mate waarin de aanpak leidt tot een kostenefficiënte, betrouwbare en voorspelbare uitvoering wordt gemonitord. In deze brief beschrijf ik de voortgang en eerste resultaten van de transitieaanpak langs de lijn van die drie te versterken condities.

Conditie 1: Houding en gedrag in de hele keten gericht op samenwerken vanuit voldoende expertise, ten dienste van de maatschappelijke opgave.

¹ Strategie «Naar klimaatneutrale en circulaire rijksinfraprojecten» (Kamerstuk 32 813, nr. 535)

² Dit was de conclusie van het onderzoek van Rijkswaterstaat en McKinsey & Company. Zie kamerbrief: Toekomstige Opgave Rijkswaterstaat: Perspectief op de uitdagingen en verbetermogelijkheden in de GWW-sector (Kamerstuk 35 000 XII, nr. 83)

³ Zie kamerbrief: Op weg naar een Vitale infrasector (Kamerstuk 29 385, nr. 107)

Kort na het startschot van de transitie-aanpak kreeg Corona grip op Nederland en dat raakte ook Rijkswaterstaat en de bouwbedrijven die aanleg- en onderhoudswerkzaamheden uitvoeren. Voor het behoud van de vitaliteit van de sector is continuïteit in het werk van groot belang. In overleg met de brancheorganisaties en de bouwbedrijven zijn goede afspraken gemaakt, zodat het werk zoveel mogelijk kon doorgaan en waar mogelijk zelfs versneld uitgevoerd en aanbesteed⁴. Hierdoor zijn diverse onderhoudswerkzaamheden aan de Nederlandse infrastructuur versneld uitgevoerd, denk aan asfaltwerkzaamheden, onderhoud en renovatie aan sluizen, tunnels, bruggen en werk voor de kustlijnzorg. Een aantal aanbestedingen is naar voren gehaald en er is ruim gebruik gemaakt van de mogelijkheid om ruimere werktijden te hanteren zolang het rustig was op de weg.

De manier waarop in de gezamenlijke Taskforce Infra door marktpartijen uit alle deelsegmenten en Rijkswaterstaat is gewerkt, is voor mij het toonbeeld van de nieuwe samenwerking, die nodig is bij de uitvoering van werkzaamheden aan de Nederlandse infrastructuur en het realiseren van de opgave. De gezamenlijke werkwijze wordt door alle partijen gewaardeerd en daarom is gezamenlijk besloten dat de taskforce Infra een vervolg krijgt. De Taskforce Infra 2.0 wordt ingezet bij de uitwerking van concrete voorstellen en maatregelen voor de transitie Vitale Infrasector en wordt hierbij ondersteund door een aantal gezamenlijke werkgroepen.

Voor een goede samenwerking tussen overheid en markt, tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, is een passend kennisniveau aan beide kanten essentieel. Daarom zet Rijkswaterstaat volop in op het versterken van het vakmanschap en het werven en behouden van mensen met de benodigde kennis⁵. Bijvoorbeeld op het gebied van techniek, maar ook op het gebied van data en informatievoorziening, duurzaamheid en ecologie en sociale wetenschappen. In het afgelopen jaar zijn ruim 1600 vacatures ingevuld. Een deel hiervan is vervanging van uitstroom van personeel als gevolg van mobiliteit en pensionering. De capaciteit van Rijkswaterstaat is daarmee toegenomen tot 9100 medewerkers en groeit gedurende 2021 verder naar 9250 medewerkers.

Conditie 2: Een financieel gezonde, productieve sector waarin beheerst met soms inherente risico's wordt omgegaan.

De Markt en Rijkswaterstaat werken in de taskforce Infra 2.0 nauw samen aan de ontwikkeling van alternatieve aanbestedingsvormen, zoals het twee-fasen proces, en het verbeteren van de inkoopplanning. Daarnaast worden ook andere zaken ontwikkeld in het kader van contractvorming, denk aan het beperken van de contractomvang en het verlagen van tenderkosten door minder aanbieders toe te laten in de dialoofase. Deze maatregelen moeten leiden tot een betere verdeling en beheersing van risico's in grote en complexe projecten en het vergroten van de betrouwbaarheid en (financiële) voorspelbaarheid van de uitvoering van het werk buiten.

Voor nieuwe complexe risicovolle projecten wordt een twee-fasen proces ontwikkeld, waarbij prijsafspraken pas worden gemaakt als de risico's beter in te schatten zijn en daarmee duidelijke afspraken te maken zijn over de risicoverdeling en eventuele resterende onzekerheden. Bij deze werkwijze wordt eerder in het aanbestedingsproces het aantal inschrijvers beperkt. Ook is het mogelijk om na gunning met één partij de risicovolle

⁴ Zie kamerbrief: Aanpak infrasector tijdens Corona crisis (22 april 2020) (Kamerstukken 35 300 A en 25 295, nr. 86)

⁵ Kamerbrief instandhouding (incl. Human Capital Agenda) (Kamerstuk 35 300 A, nr. 94)

ontwerponderdelen nader te detailleren, inclusief de bijbehorende beprijzing. Daarmee blijven tenderkosten en doorlooptijd beperkt en wordt een realistische en marktconforme prijs overeengekomen. De uitwerking van de systematiek wordt in samenspraak met de markt opgepakt. Specifieke vraagstukken worden besproken en waar nodig juridisch en financieel getoetst. Ook de eisen die deze werkwijze stelt aan de eigen organisatie van RWS worden daarbij meegenomen.

De eerste praktijkervaringen worden opgedaan bij de Ring Utrecht Zuid, A27 Houten Hooipolder, A12 IJsselbruggen, A73 Roertunnel en tunnel Swalmen. Per project wordt bij de marktconsultatie de specifieke uitwerking getoetst. Dit heeft bij de A27 Houten Hooipolder geleid tot een verschuiving van een aantal onderdelen die in de tweede fase nader worden uitgewerkt en beprijsd.

De aanbesteding van Project A12 IJsselbruggen is inmiddels gestart, bij deze aanbesteding wordt een richtprijs gehanteerd. Opdrachtnemers kunnen zich onderscheiden op kwaliteit ofwel maatschappelijke waarde. Hiermee doe ik ervaring op met een vorm van omgekeerd aanbesteden, zoals ook is bedoeld in de motie van Aalst⁶. Bij de aanbesteding van A12 IJsselbruggen lijkt de negatieve trend van minder inschrijvers per project te zijn gekeerd. Een eerste positief signaal.

De doorontwikkeling van onderhoudscontracten is gericht op het verbeteren van de efficiency, het verbeteren van productiviteit en het verlagen van faal- en indirecte kosten. Dit is nodig in het licht van de groeiende onderhoudsbehoefte en de hier boven beschreven tekorten in de beschikbare budgettaire kaders. Ook hier werk ik met experimenten in de lopende orderportefeuille. Zo wordt in Midden-Nederland het vast en klein variabel onderhoud autosnelwegen ondergebracht in een prestatiecontract met een langere looptijd. Rijkswaterstaat geeft de opdrachtnemers zo meer ruimte om te innoveren en biedt de mogelijkheid tot het behalen van een betere efficiency.

Ik verwacht dat de ervaringen uit dit project bijdragen aan de ontwikkeling van andere typen onderhoudscontracten, zoals raamcontracten per discipline en regio-overstijgende integrale contracten. Deze contracten zullen flexibeler zijn en op een andere manier gespecificeerd zodat deze beter aansluiten op de prestatie-eisen die aan het netwerk worden gesteld. Deze nieuwe typen van onderhoudscontracten sluiten beter aan op concepten en technieken, zoals beschreven in het ontwikkelplan assetmanagement van I&W⁷. Ik houd bij de uitwerking van deze nieuwe onderhoudscontracten, conform motie Stoffer, oog voor de kansen voor het MKB⁸.

Conditie 3: Een sector waar voldoende ruimte is voor innoveren en leren over de grenzen van individuele projecten en organisaties heen.

Samen met de markt wordt gekeken hoe belemmeringen in het innovatieproces tussen Rijkswaterstaat en de markt kunnen worden weggenomen⁹. Daarnaast breng ik, zoals in het plan van aanpak van maart 2020 reeds aangekondigd, een innovatieagenda uit waarmee duidelijk wordt welke innovatieopgaven in samenwerking met de markt worden opgepakt. In 2021 zie ik waar voor de innovatievragen het instrument «small

⁶ Motie van het lid Van Aalst: Omgekeerd aanbesteden (Kamerstuk 35 000 A, nr. 100)

⁷ Ontwikkelplan Assetmanagement IenW, (bijlage 3 bij Kamerstuk 35 570 A, nr. 46)

⁸ Motie van het leden Stoffer en Remco Dijkstra: Ruimte MKB bij aanbesteden vast en variabel onderhoud (Kamerstuk 35 570 XII, nr. 59)

⁹ Motie van het lid Van Aalst; Wegnemen van belemmeringen voor innovatie (Kamerstuk 35 300 A, nr. 99)

business innovation research (SBIR)» toepasbaar is, om zo verder invulling te geven aan mijn rol als launching customer.

In de praktijk zijn de ontwikkelingen naar meer ruimte voor innovatie zichtbaar bij de volgende projecten: in de regio Zee en Delta wordt voor een vijftal sluiscomplexen één contractuele portfolio uitgewerkt. Hiermee werk ik binnen het portfolio aan een langere termijn relatie met één marktpartij met het doel de kwaliteit en productiviteit te verhogen en innovatie te stimuleren. Investeringen in innovatie kunnen zo namelijk over meer dan één project worden uitgespreid, wat de terugverdienkans voor de marktpartij vergroot. Deze vorm van contracteren draagt bovendien bij aan het verlagen van de tenderinspanningen en kosten. Goed presteren wordt beloond in de vorm van het verkrijgen van een beperkt aantal vervolgoopdrachten binnen het portfolio. Hierbij benut ik de mogelijkheid die de aanbestedingswet biedt om, binnen drie jaar, herhalingsopdrachten op te dragen aan de uitvoerende partij aan wie de initiële (soortgelijke) opdracht is gegund. De prestatie van de marktpartij wordt gemeten met een nieuwe vorm van performance management die in de toekomst mogelijk breder zal worden toegepast.

In Oost-Nederland past Rijkswaterstaat voor het beheer en onderhoud van alle stuw- en sluiscomplexen, gemalen en bruggen een verbeterd prestatiecontract toe met een relatief lange looptijd. Omdat veel van de stuw- en sluiscomplexen in het gebied recent zijn gerenoveerd en daarbij voorzien van sensoren is leerruimte voor Smart Maintenance¹⁰ ontstaan. Met het verbeterde prestatiecontract biedt Rijkswaterstaat ruimte om te innoveren, juist op het gebied van datagedreven en voorspellend onderhoud.

De opdracht voor de renovatie van de Heinenoordtunnel in de snelweg A29 omvat naast de renovatie ook een innovatieve component. In het project wordt een generiek en herbruikbaar systeem voor de bediening, besturing en bewaking ontwikkeld en toegepast. Het systeem kan bij succesvolle implementatie ook door andere opdrachtnemers toegepast worden. Dit is een praktijkvoorbeeld van slim gebruik van de kennis van de markt voor verdergaande digitalisering, dat bijdraagt aan het vergroten van het innovatief vermogen van de sector. Standaardisatie van systemen vraagt om extra investeringen, maar leidt uiteindelijk tot een efficiënter en goedkoper beheer en onderhoud van infrastructuur. De weggebruiker ondervindt minder hinder als storingen sneller worden opgelost en afsluitingen korter nodig zijn.

Rijkswaterstaat zet deze stappen naar standaardisatie van systemen binnen de huidige afspraken en financiële kaders van het ministerie. De ervaringen met standaardisering van systemen zal ik nader evalueren. Op basis daarvan neem ik een besluit over verdere opschaling en de benodigde extra investeringen.

Monitoring en herijking plan van aanpak

De aanpak «Op weg naar een Vitale Infrasector» is omvangrijk en richt zich op verbetering op verschillende terreinen. Om te kunnen vaststellen of de transitiedoelen worden bereikt en de inspanningen ook (tussentijds) tot de gewenste resultaten leiden, wordt een meerjarige monitoring ingericht. De monitoring wordt op korte termijn bij een onafhankelijke partij ondergebracht.

De monitoring richt zich op drie niveaus: de individuele maatregelen, het transitieprogramma en het behalen van de transitiedoelen en de effecten

¹⁰ Motie van het lid Schonis c.s.: Smart Maintenance (Kamerstuk 35 000 A, nr. 120)

in sector. In het bijzonder is er aandacht voor de gevolgen van de aanpak voor de financiële beheersing en doelmatigheid van projecten. Zo wordt zichtbaar of de aanpak leidt tot een kostenefficiëntere, meer betrouwbare en voorspelbare uitvoering van het werk aan de Nederlandse infrastructuur.

Ik zal op vaste momenten de aanpak en experimenten evalueren om te bepalen of ontwikkelde werkwijze kan worden voortgezet of verder opgeschaald. Het streven is om in 2021 met een vervolg op het plan van aanpak te komen voor de volgende periode van het verandertraject, waarvan de blijvende effecten in de loop van vijf tot tien jaar te verwachten zijn. Bij de uitwerking van dit plan werk ik opnieuw intensief samen met marktpartijen, branche organisaties en kennisinstututen.

De weg naar een Vitale Infrasector is een gezamenlijk en structureel (leer)proces, waarop alle spelers in de keten invloed hebben. Voor het slagen van deze transitie is de beschikbaarheid van voldoende middelen en het wegnemen van knelpunten rond bijvoorbeeld stikstof van essentieel belang. Alleen dan kunnen we samen blijvend vernieuwen en ontwikkelen op weg naar een duurzame toekomst in een veilig, bereikbaar en leefbaar Nederland.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga