

Vergaderjaar 2022–2023

**29 385**

## **Aanleg en de aanpassing van hoofdinfrastructuur**

**Nr. 135**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juni 2023

Begin 2020 is de transitieagenda «Op weg naar een vitale infrasector» aan uw Kamer aangeboden<sup>1</sup>. De transitieagenda was het antwoord op het onderzoek dat Rijkswaterstaat, ondersteund door McKinsey & Company, deed naar de uitdagingen en verbetermogelijkheden in de grond-, weg- en waterbouw (GWW) sector<sup>2</sup>.

In opdracht van Rijkswaterstaat voeren het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) en PwC een jaarlijkse transitiemonitor uit van de voortgang van deze verandering. In navolging op de eerste voortgangsrapportages over 2020<sup>3</sup> en 2021<sup>4</sup> hebben het Economisch instituut voor de bouw (EIB) en PricewaterhouseCoopers (PwC) ook over 2022 de transitiemonitor uitgevoerd. Hierbij ontvangt u de rapportage (bijlage 1) samen met de geactualiseerde transitieagenda voor de komende periode (bijlage 2).

Directe aanleiding voor dit onderzoek was de teruglopende interesse bij marktpartijen om in te schrijven op grote risicovolle projecten van Rijkswaterstaat en de aanhoudende problemen in de uitvoering van lopende projecten. Deze problemen leken deels terug te voeren op de beleidskeuzes die vanaf 2000 zijn gemaakt. In deze tijd zijn veel verantwoordelijkheden voor de uitvoering bij marktpartijen gelegd. Bij de opdrachtgever Rijkswaterstaat is, als gevolg van de destijds gehanteerde marktstrategie (Markt tenzij) onder meer technische kennis verloren gegaan. Kennis die nodig is om deskundig opdrachtgever te kunnen zijn. Terwijl in de GWW-sector sprake was van een marktdynamiek met lage winstmarges, hoge faalkosten, lage productiviteit en weinig innovatie op

<sup>1</sup> Kamerstuk 29 385, nr. 107.

<sup>2</sup> Kamerstuk 35 000 XII, nr. 83.

<sup>3</sup> Kamerstuk 29 385, nr. 111.

<sup>4</sup> Kamerstuk 29 385, nr. 114.

basis waarvan de extra verantwoordelijkheid niet altijd kon worden waargemaakt.

Het onderzoek gaf aanbevelingen over hoe de situatie blijvend te verbeteren. Een structurele verandering in de hele GWW-productieketen (van opdrachtgever tot toeleveranciers) was én is nodig. Dit om op korte termijn een kostenefficiënte, betrouwbare en voorspelbare uitvoering te realiseren.

Met een scala aan samenhangende maatregelen is een transitie in gang gezet waarmee invulling wordt gegeven aan de verbetering van drie condities in de sector. Ten eerste werken we toe naar een infrasector waarin tussen opdrachtgever en opdrachtnemer beter en intensiever wordt samengewerkt gericht op het zo goed mogelijk benutten van de beschikbare expertise. Daarnaast werken we toe naar een sector die financieel gezond is en waarbij projectrisico's goed worden beheerst. Ten slotte versterken we het innovatief en lerend vermogen in de sector. Kortom, we werken aan een infrasector waarin de hele keten gezamenlijk werkt aan de maatschappelijke opgave rond veiligheid, bereikbaarheid en leefbaarheid. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de snelle ontwikkelingen op het gebied van data en digitalisering.

Er wordt gestreefd deze veranderdoelen voor 2030 te realiseren, waarbij de effecten van deze aanpak tot die tijd geleidelijk aan zichtbaar worden. De haalbaarheid van de doelen is afhankelijk van de gezamenlijke inzet. Een belangrijke factor bij de transitie is de nauwe samenwerking tussen Rijkswaterstaat en marktpartijen. De transitie vraagt een actieve bijdrage van de markt en andere opdrachtgevers.

Samen met betrokken marktpartijen wordt vormgegeven aan deze verandering, onder meer met behulp van een aantal concrete nieuwe vormen van projectvoorbereiding, -uitvoering en aanbesteding. Dit draagt bij aan een innovatieve, duurzame sector en aan een voorspelbaar verloop van projecten waarin risico's worden beheerst. Het gaat hierbij concreet om de toepassing van de tweefasenaanpak, de portfolio aanpak, en nieuwe vormen van onderhouds- en dienstencontracten.

## **Conclusies en bevindingen**

De ingezette verandering komt het meest tastbaar tot uiting in de projecten waar een nieuwe wijze van voorbereiding, aanbesteding en uitvoering wordt toegepast. In deze voortgangsbrief ligt op deze projecten de focus. Hieronder wordt ingegaan op de belangrijkste conclusies en bevindingen uit de transitie-monitor.

In de inmiddels vijftien projecten die experimenteren met een tweefasen aanpak worden inmiddels volop ervaringen opgedaan. Bij een tweefasen aanpak verdiepen Rijkswaterstaat en de opdrachtnemer zich eerst samen in het project voordat een definitieve prijsovereenkomst wordt opgesteld. De kosten en risico's van het project komen hierdoor vroeg in beeld en worden in meer detail doorleefd en besproken.

Zo is afgelopen zomer overeenstemming bereikt over ontwerp, uitvoeringsprijs, risicoprofiel en de planning voor de renovatie van de IJsselbruggen in de A12. Dit renovatieproject is het eerste grote project met een tweefasen aanpak bij Rijkswaterstaat dat overgaat van de ontwerp en onderzoeksfase (fase 1) naar realisatie (fase 2). Ook is de aanbesteding afgerond van de twee deelcontracten van de vernieuwing en verbreding van de A27 tussen Houten en Hoopolder die beide met een tweefasen

aanpak worden uitgevoerd en waarover u recent bent geïnformeerd<sup>5</sup>, <sup>6</sup>. Een omvangrijk project met een complexe opgave, zowel technisch, organisatorisch als bestuurlijk.

Het EIB en PwC concluderen dat de aanpak vanuit het programma gunstige effecten heeft op de beoogde transitie en ook zo wordt ervaren door de markt.

Het resulteert in het vooraf bespreken en doorleven van de technisch-inhoudelijke kanten van het project, het helder maken van de scope en de eisen, en het in kaart brengen van de bijbehorende risico's en de effecten op de omgeving.

Voor de projecten die de eerste fase inmiddels hebben doorlopen vielen de voorbereidings- en tenderkosten lager uit dan bij de reguliere aanpak. De overeengekomen kosten voor de realisatiefase liggen per saldo wel hoger dan de biedingen in regulier uitgevoerde projecten. In de uitvoeringsfase van deze projecten zal duidelijk worden of de projecten, zoals de verwachting is, stabiel en met minder tussentijdse wijzigingen verlopen. Dit bepaalt het financiële eindbeeld van deze projecten en het uiteindelijke eendoordeel over de aanpak.

Met de contractuele portfolio-aanpak waarbij projecten met gelijksoortige werkzaamheden gebundeld naar de markt worden gebracht, is nog beperkt ervaring opgedaan, onder andere omdat de hiervoor benodigde opdrachtverlening binnen het departement nog in ontwikkeling is. Infrabedrijven worden met deze aanpak in staat gesteld over meerdere projecten heen risico's te reduceren, faalkosten te verminderen en meer te innoveren. Met deze aanpak wordt onder andere bij de renovatie van de Haringvlietbrug geëxperimenteerd waaraan als mogelijke herhalingsopdracht ook de renovatie van de Papendrechtse brug is toegevoegd. Een soortgelijke aanpak wordt gevolgd bij de Zandkreeksluis en de sluis Hansweert, die momenteel wordt aanbesteed. Een aantal andere portfolio's waaronder de renovatie van een zevental tunnels in Zuid-Holland is momenteel in voorbereiding. Aansluitend op de doorontwikkeling van het assetmanagement bij Rijkswaterstaat<sup>7</sup> wordt ook ingezet op een vernieuwde contractuele aanpak voor het onderhoud waaronder een nieuw basisonderhoudscontract. Deze zullen geleidelijk de huidige prestatiecontracten vervangen waarbij de onderhoudsaannemers meer als partners in het assetmanagementproces worden ingezet. De inzet van deze contractvormen zijn onderdeel van de integrale opdracht voor alle instandhoudingswerkzaamheden van Rijkswaterstaat die het mogelijk moet maken om kostenvoordelen efficiënt over de gehele levenscyclus te behalen, en slim werk-met-werk te maken<sup>8</sup>.

Tenslotte zijn ook de nieuwe samenwerkingsovereenkomsten voor ingenieursdiensten, project- en procesbeheersing operationeel. Wel blijft het aantal opdrachten dat onder deze overeenkomsten is afgesloten nog achter bij de verwachtingen, mede door de stikstofproblematiek. Rond elk van deze nieuwe vormen van projectvoorbereiding, aanbesteding en uitvoering is een leer- en ontwikkelomgeving operationeel waarin actief en over individuele projecten heen wordt geleerd. Door Rijkswaterstaat en marktpartijen wordt daarbij samen gewerkt aan de benodigde kaders en handreikingen die projectteams in staat stelt met deze aanpakken te werken. Om de ingezette transitie goed te laten landen in de lijn- en

<sup>5</sup> Kamerstuk 29 385, nr. 118.

<sup>6</sup> Kamerstuk 29 385, nr. 117.

<sup>7</sup> Kamerstuk 35 925 A, nr. 80.

<sup>8</sup> Kamerstuk 29 385, nr. 119.

projectorganisaties bij Rijkswaterstaat en bij de marktpartijen zal het leer- en ontwikkelvermogen nog wel verder versterkt moeten worden concluderen het EIB en PwC. Ook is er nog ruimte intensiever en structureler te leren van en samen op te trekken met andere opdrachtgevers.

Los van de nieuwe aanpak in projecten wordt ook de samenwerking in de Taskforce Infra voortgezet, die is begonnen in coronatijd om gezamenlijk het werk in de sector voort te zetten. Inmiddels is het werkkerrein verbreed naar het gezamenlijk werken aan de markttransitie. Deze samenwerking wordt zowel door Rijkswaterstaat als de markt als positief ervaren. Binnen de werkgroepen van de Taskforce Infra wordt actiegericht gewerkt aan vernieuwing en verbetering van de marktbenadering bij Rijkswaterstaat. De voortgang op deze acties wordt op regelmatige basis met de voorzitters van relevante brancheverenigingen in de infrasector besproken. Dit draagt bij aan een beter begrip over en inzicht in elkaar belangen en daarmee aan een betere samenwerking waarbij de lijnen kort zijn en zorgen, kansen en oplossingen snel gedeeld en besproken kunnen worden.

### **Nu verder verankeren en van alle betrokkenen maken**

In 2020 is ingezet op een intensief verandertraject van een aantal jaren waarmee een beweging in gang wordt gezet en waarvan de blijvende effecten in de loop van vijf tot tien jaar te verwachten zijn. De beweging die nu is ingezet wordt de komende periode voortgezet. De urgentie is eerder groter dan kleiner geworden door onder andere de kostprijsstijgingen en de voortdurende stikstofproblematiek. Ook blijft het met de toenemende zorgen over de krapte op de arbeidsmarkt van essentieel belang om zo veel mogelijk van de beschikbare kennis en expertise in de hele keten in te zetten op de daadwerkelijke uitvoering van het werk buiten. Dit kan alleen als met meerjarig perspectief intensief en goed tussen opdrachtgever en opdrachtnemer wordt samengewerkt.

Rijkswaterstaat zet daarbij de komende periode in op het verder verankeren van de nieuwe aanpakken in de reguliere lijn- en projectorganisatie en roept marktpartijen op hetzelfde te doen. In de aanpak verschuift gaandeweg de focus van het doen van experimenteren, naar het daadwerkelijk verankeren. Een steeds groter wordende groep van medewerkers wordt bereikt door de opgezette leer- en ontwikkelomgeving verder voort te zetten en uit te breiden. Het is daarbij nog wel te vroeg om de tweefasen aanpak, de contractuele portfolio-aanpak en de vernieuwde onderhoudscontracten al definitief onderdeel te maken van de Rijkswaterstaat marktbenadering. De eerste ervaringen zijn bemoedigend, maar er is er nog te weinig ervaring in de daadwerkelijke uitvoering. De monitoring op de experimenten zal de komende jaren worden voortgezet en input zijn voor verdere besluitvorming over deze vernieuwingen.

Ook de overige aanbevelingen zoals die in de transitie-monitor worden gedaan, worden meegenomen in het verder vormgeven van de aanpak naar een vitale infrasector en de diverse aanpalende ontwikkelingen. Zo dragen de al genoemde nieuwe sturing door middel van één integrale achtjarige opdracht voor instandhouding en de ontwikkeling van het assetmanagement bij benodigde versterking in de slagvaardigheid van de Rijkswaterstaat organisatie. Daarbij is aandacht voor het zo goed mogelijk benutten van de specifieke kennis- en expertise van het midden- en kleinbedrijf en de grote bedrijven die geen van allen gemist kunnen worden in het realiseren van de opgave. Ook is er aandacht voor de consistentie in het totaal van het marktbeleid van Rijkswaterstaat zodat de tweefasen- en portfolio-aanpak en de doorontwikkelde onderhouds- en dienstencontracten versterkend zijn voor de stappen die gezet worden in

het marktbeleid rond duurzaamheid en digitalisering. Andere opdrachtgevers zijn hierbij betrokken en ervaringen zullen worden gedeeld, gericht op het vergroten van de efficiency en het zo goed mogelijk benutten van de ervaringen die in de hele sector worden opgedaan.

Met de ingezette aanpak wordt toegewerkt naar een gezonde, toekomstbestendige infrasector die in staat is om de grote en complexe uitdagingen van onze infranetwerken aan te kunnen. Dit doen we door middel van een kostenefficiënte, betrouwbare en voorspelbare uitvoering. Hierdoor is er alle vertrouwen in dat we met deze aanpak de uitdagende infra-opgave van de komende decennia aankunnen.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,  
M.G.J. Harbers