

Instandhouding voorop!

Vernieuwen en versnellen voor een veilig en bereikbaar Nederland

Rapport van de Adviesgroep ontwikkeling en instandhouding van infrastructuur
in beheer bij IenW

29 januari 2024

Managementsamenvatting

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) staat voor grote uitdagingen met betrekking tot de infrastructuur. De onderhouds- en renovatieopgave is enorm. Specifiek voor het hoofdwegennet en het hoofdvaarwegennet wordt de focus verlegd van ontwikkeling (aanleg) naar instandhouding (exploitatie, onderhoud en vernieuwing). Verschillende trajecten zijn in gang gezet teneinde IenW gesteld te doen staan om deze uitdagingen aan te gaan.

Opdracht

In juni 2023 is door de secretaris-generaal van IenW de volgende opdracht aan de Adviesgroep gegeven: *"Bezie of met de reeds ingezette - en nog in te zetten - trajecten de relevante thema's in beeld zijn, de gekozen richting de juiste is en of er verdere kansrijke en praktische mogelijkheden zijn om de ontwikkeling en instandhouding van de IenW infrastructuur te vereenvoudigen, te versnellen of anderszins te verbeteren. Aangrijpingspunten voor die verbetermogelijkheden zijn: samenwerking in de keten, organisatie binnen de afzonderlijke schakels in de keten, innovatie, capaciteit, kennis & competenties en prioritering."*

Bij de uitwerking van de opdracht heeft de Adviesgroep zich vooral gericht op de praktijk van Rijkswaterstaat en de relevante interactie tussen Rijkswaterstaat, beleid en de markt, en in mindere mate op die van ProRail. Dit laat echter onverlet dat een aantal van de adviezen ook relevant is voor de praktijk van (de keten rond) ProRail.

Probleembeschrijving

In Nederland geeft de keten van politiek, beleid, uitvoeringsorganisaties en marktpartijen vorm aan de ontwikkeling en instandhouding van de Rijksinfrastructuur. De Adviesgroep constateert dat deze keten uiteenlopende haperingen vertoont, zowel binnen de afzonderlijke schakels, als in de interactie tussen de verschillende schakels. Zo is er sprake van ontoereikende informatie over de assets, onvoldoende vertrouwen tussen ketenpartners, een grote controledrang, geen duidelijkheid over te bereiken doelen, en geen meerjarig programma.

De samenloop van deze haperingen met een aantal exogene ontwikkelingen (zoals krapte op de arbeidsmarkt en grote prijsstijgingen) brengt het efficiënt instandhouden van een veilige, duurzame en betrouwbare infrastructuur in gevaar. Onderhoudsachterstanden en het niet kunnen realiseren van de benodigde vernieuwingsmaatregelen leiden tot een verdere degeneratie van de netwerken. Deze achteruitgang zal de komende tijd nog verder doorzetten, omdat de daadwerkelijke productie lager is dan wat nodig is voor de instandhouding van de netwerken (negatieve spiraal).

Lopende acties

Met de wijzigingen in de aansturing van Rijkswaterstaat die per 1 januari 2024 worden doorgevoerd, kan Rijkswaterstaat weer meerjarig gaan plannen (tot 2030) en exploitatie en onderhoud enerzijds en vernieuwing anderzijds beter op elkaar afstemmen. Hierdoor zijn productieverhoging en efficiencyverbetering in theorie mogelijk gemaakt. Rijkswaterstaat en ProRail geven aan dat zij werken aan verbetering van hun assetmanagement, er wordt in het programma 'Op weg naar een Vitale infrasector' volgens betrokkenen gestreefd naar verbetering van de samenwerking. Overheden en marktpartijen doen naar eigen zeggen hun best om voldoende gekwalificeerd personeel aan te trekken en te behouden.

Conclusie

De Adviesgroep concludeert dat de werkzaamheden om de instandhoudingsopgave aan te pakken met de grootst mogelijke urgentie en prioriteit moeten worden opgepakt om te voorkomen dat de achterstanden, vooral op de netwerken in beheer bij Rijkswaterstaat, verder oplopen en later alleen nog met rigoureuze maatregelen en tegen enorme kosten kan worden ingegrepen. De

komende jaren is daarom sterke focus nodig op verhoging van de productie van de keten. Daarnaast is het verbeteren van assetmanagement noodzakelijk.

Uit het geheel aan lopende acties spreekt volgens de Adviesgroep echter nog onvoldoende urgentie. Acties verlopen traag of worden niet volledig geïmplementeerd. Ook zullen, naar de overtuiging van de Adviesgroep, de lopende acties alleen niet leiden tot het keren van de trend van degeneratie van de netwerken. Deze acties geven ook geen uitzicht op het doorbreken van de negatieve spiraal. De Adviesgroep acht het daarom van groot belang dat binnen de gehele keten een gedeeld gevoel van urgentie ontstaat en de condities en actiebereidheid worden gecreëerd om de instandhoudingsopgave voortvarend aan te pakken. De Adviesgroep heeft hiertoe een aantal adviezen geformuleerd. Deze adviezen kunnen allemaal op korte termijn worden opgepakt.

Adviezen (samengevat)

- 1. Zet en houd instandhouding op nummer 1.*

Geef als IenW onomwonden prioriteit aan de instandhouding van de bestaande infrastructuur en stel deze prioriteit niet afhankelijk van de mate waarin aanlegprojecten (weer) mogelijk worden, bijvoorbeeld door oplossing van de stikstofproblematiek. 'Houwen voor bouwen' is het adagium. Beperk de rol van beleid bij instandhouding tot de voorkant van het proces. Creëer meer vrijheidsgraden en eigen verantwoordelijkheid voor de uitvoeringsorganisaties (vooral Rijkswaterstaat) om langetermijninvesteringen te kunnen doen en hun expertise zonder interventies te kunnen benutten.
- 2. Maak samen met de ketenpartijen een visie op instandhouding.*

Zorg als IenW dat er op korte termijn een visie op instandhouding wordt opgesteld die uiting geeft aan een breed gedeeld gevoel van urgentie, waaraan de ketenpartners meewerken en waar zij zich aan committeren. Deze gezamenlijke visie moet ook bijdragen aan herstel van onderling vertrouwen en een fundamenteel andere manier van denken en werken in de keten. Deze visie moet een uitvoeringstrategie bevatten die ingaat op prioritering van werkzaamheden, het inlopen van onderhoudsachterstanden, hinder voor gebruikers en omgeving, mandaat van de uitvoeringsorganisaties en financiering. Laat deze visie opstellen onder leiding van een gezaghebbend persoon die boven de partijen staat.
- 3. Maak een financieel gedekt meerjarenplan instandhouding.*

De eind 2023 aangepaste sturingsafspraken tussen beleid en Rijkswaterstaat maken het voor Rijkswaterstaat mogelijk om meerjarig te plannen (tot 2030) en Exploitatie & Onderhoud en Vernieuwing beter op elkaar af te stemmen. Het is nu zaak om daadwerkelijk een meerjarenplan instandhouding op te stellen. Van belang is dat bij de vaststelling van dit plan RWS ook de middelen krijgt om dit plan uit te voeren.

Baseer het meerjarenplan in beginsel op de op dat moment beschikbare informatie over technische urgentie vanuit de staat van de objecten. Vervolgens moet vanuit een centrale hinderaanpak worden nagegaan of de uitvoering van de geprogrammeerde werkzaamheden leidt tot onacceptabele hinder op netwerkniveau.

De Adviesgroep adviseert om te werken met een vorm van 'rollende planning' die de uitvoeringsorganisatie voor een periode van acht jaar zekerheid geeft. Politiek en beleid dienen vervolgens uiterst terughoudend om te gaan met 'bijbestellingen' en 'bijsturing' omdat deze verstorend werken voor de programmering.
- 4. Pak de werkzaamheden programmatisch aan.*

Ga meer projectoverstijgend werken, waarbij zowel bij opdrachtgevers als opdrachtnemers dealflow wordt gegenereerd door het vastleggen van portfolio's met werkzaamheden die door repetitie en standaardisatie efficiënt en effectief kunnen worden uitgevoerd. Door onnodige transactiekosten te voorkomen en geleerde lessen en innovaties direct toe te passen in een volgende samenwerking is productiviteitswinst te verwachten.

Stap dus zo veel mogelijk af van projectmatig werken en implementeer seriematig en programmatisch werken vanuit een meer capaciteitsgedreven manier van inkopen.

5. *Zorg voor balans tussen basiskwaliteitsniveau, maakbaarheid en budgetten.*
Bewerkstellig een langjarige balans tussen i) de behoefte aan instandhouding (exploitatie, onderhoud en vernieuwing) op een bepaald basiskwaliteitsniveau, ii) het productievermogen van de keten, en iii) de beschikbare budgetten.
Op het moment dat de maakbaarheid (het productievermogen) stijgt, mag deze niet worden belemmerd door wat er in de begroting staat. Reserveer daartoe tijdig middelen, eventueel op de Aanvullende Post van het ministerie van Financiën, die beschikbaar komen zodra de maakbaarheid toeneemt.
6. *Werk met hoge prioriteit door aan areaal- en assetmanagementsystemen.*
Werk door aan zowel kortetermijnoplossingen om het zicht op het areaal te verbeteren, als aan de ontwikkeling van assetmanagementsystemen op operationeel niveau. Werk van grof naar fijn en betrek de markt hierbij. Accepteer voor de korte termijn dat met een onvolledig beeld van de toestand van het areaal al wel besluiten moeten worden genomen en dat dit soms tot tegenvallers zal leiden.
Wees als politiek en beleid terughoudend met bijsturen van de ontwikkelprocessen.
7. *Verhoog het productievermogen door meer inhoud en minder controles.*
Verhoog het productievermogen van de keten door vermindering van het aantal schakels in de keten en van het aantal (interne) kaders, controles en audits, stuur meer op inhoudelijk resultaat en doelmatigheid en minder op processen en rechtmatigheid.
Creëer ruimte om samen te experimenteren. Accepteer dat soms wat misloopt en leer elkaar écht kennen om vervolgens samen tot vernieuwing en versnelling te komen. Door programmatisch werken kan het aantal controles worden verminderd en kan samenwerking tussen partijen worden verbeterd.

Benadrukt wordt dat alle zeven adviezen in onderling verband moeten worden gezien en opgepakt. Op die manier hebben de adviezen de grootste impact en dragen zij bij aan de noodzakelijke fundamentele verandering van werken en denken in de hele keten.

Het verleden heeft echter laten zien dat fundamentele veranderingen moeilijk tot stand komen. Zo zijn de adviezen in dit rapport deels al eerder gegeven, maar hebben deze geen structurele veranderingen bewerkstelligd. De Adviesgroep signaleert een beperkt vermogen bij de keten om, in interactie met de omgeving, de noodzakelijke veranderingen door te voeren. Dit vraagt langjarige aandacht voor het verbeteren van het functioneren van de gehele keten en de afzonderlijke schakels daarbinnen.

De instandhoudingsopgave van onze infrastructuur is groot en belangrijk. Alleen door gezamenlijke inspanningen van alle ketenpartijen kan de Nederlandse infrastructuur in de conditie worden gebracht én gehouden om de uitdagingen van de toekomst aan te kunnen. Indachtig de titel van dit adviesrapport: zet instandhouding voorop, en ga samen vernieuwen en versnellen voor een veilig en bereikbaar Nederland.

Inhoud

Managementsamenvatting	1
Inleiding	5
1. Problemen in de keten voor Rijkswaterstaat/ProRail	6
1.1 De keten	6
1.2 Wisselwerking van de keten met de omgeving	6
1.3 Problemen per schakel in de keten	7
1.4 Gevolgen voor de instandhouding	11
2. Lopende acties	15
2.1 Beleid	15
2.2 Schakel Beleid ↔ Rijkswaterstaat/ProRail	16
2.3 Uitvoeringsorganisaties	16
2.4 Schakel Uitvoeringsorganisaties ↔ Markt	18
2.5 Markt.....	18
3. Conclusie.....	19
4. Adviezen	20
4.1 Zet en houd instandhouding op nummer 1	20
4.2 Maak samen met de ketenpartijen een visie op instandhouding	21
4.3 Maak een financieel gedekt meerjarenplan instandhouding	21
4.4 Pak de werkzaamheden programmatisch aan.....	22
4.5 Zorg voor balans tussen basiskwaliteitsniveau, maakbaarheid en budgetten.....	23
4.6 Werk met hoge prioriteit door aan areaal- en assetmanagementsystemen	24
4.7 Verhoog het productievermogen door meer inhoud en minder controles	25
5. Tot slot	26
Bijlage 1: Samenstelling en werkwijze van de Adviesgroep	27
Bijlage 2: Begrippen: ontwikkeling en instandhouding	29
Bijlage 3: Exogene ontwikkelingen	30

Inleiding

Aanleiding

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) staat voor grote uitdagingen met betrekking tot de infrastructuur. De onderhouds- en renovatieopgave is enorm. Er moet een beweging worden gemaakt waarbij - specifiek voor het hoofdwegennet en het hoofdvaarwegennet - de focus wordt verlegd van ontwikkeling (aanleg) naar instandhouding (exploitatie, onderhoud en vernieuwing). In de opdracht aan de Adviesgroep is aangegeven dat er verschillende trajecten in gang zijn gezet teneinde IenW gesteld te doen staan om deze uitdagingen aan te gaan.

Opdracht

In juni 2023 is door de secretaris-generaal van IenW de onderstaande opdracht aan de Adviesgroep gegeven:

Bezie of met de reeds ingezette - en nog in te zetten - trajecten de relevante thema's in beeld zijn, de gekozen richting de juiste is en of er verdere kansrijke en praktische mogelijkheden zijn om de ontwikkeling en instandhouding van de IenW infrastructuur te vereenvoudigen, te versnellen of anderszins te verbeteren.

Aangrijpingspunten voor die verbetermogelijkheden zijn: samenwerking in de keten, organisatie binnen de afzonderlijke schakels in de keten, innovatie, capaciteit, kennis & competenties en prioritering.

Werkwijze van de Adviesgroep

In bijlage 1 is de door de Adviesgroep gevolgde werkwijze beschreven.

Bij de uitwerking van de opdracht heeft door de Adviesgroep zich vooral gericht op de praktijk van Rijkswaterstaat en de relevante interactie tussen Rijkswaterstaat, beleid en de markt, en in mindere mate op die van ProRail. Dit laat echter onverlet dat een aantal van de adviezen uit hoofdstuk 4 van dit rapport ook relevant is voor de praktijk van (de keten rond) ProRail.

De Adviesgroep is zich ervan bewust dat haar adviezen gebaseerd zijn op ontvangen informatie aangevuld met eigen kennis, en dat volledigheid daardoor niet gegarandeerd is.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 staat een analyse van de problemen in de keten die werkt aan de ontwikkeling en instandhouding van de Rijksinfrastructuur.

In hoofdstuk 2 worden de reeds lopende acties beschreven die worden ondernomen om tot verbeteringen in de keten te komen.

In hoofdstuk 3 worden conclusies getrokken over de mate waarin de lopende acties afdoende zijn om de problemen in de keten aan te pakken.

In hoofdstuk 4 staan de adviezen van de Adviesgroep.

In hoofdstuk 5 staan enkele slotoverwegingen van de Adviesgroep.

In bijlage 1 wordt de werkwijze die de Adviesgroep heeft gevolgd beschreven.

Bijlage 2 bevat een beschrijving van de begrippen rond ontwikkeling en instandhouding zoals die worden gehanteerd in dit rapport en in de begrotingen van IenW.

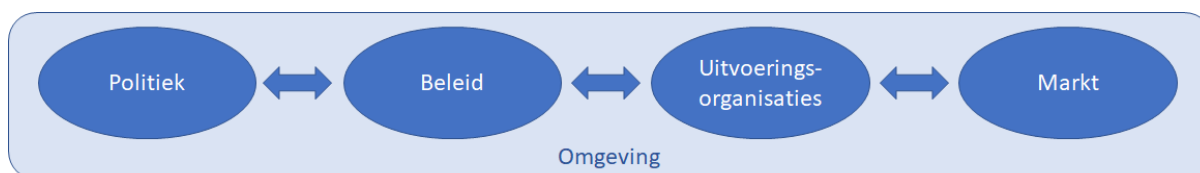
Bijlage 3 bevat een beschrijving van exogene ontwikkelingen die een impact hebben op de keten.

1. Problemen in de keten voor Rijksinfrastructuur

Via analyse van documenten, interviews en bijeenkomsten van Adviesgroep zijn de problemen in de keten in kaart gebracht. Deze worden in deze paragraaf beschreven.

1.1 De keten

In Nederland geeft de keten van politiek, beleid, uitvoeringsorganisaties en marktpartijen vorm aan de ontwikkeling en instandhouding van de Rijksinfrastructuur. Met 'politiek' worden onder andere parlement en kabinet bedoeld, met als belangrijke spelers de minister en staatssecretaris van IenW. Onder 'beleid' verstaan we de sturing op de uitvoeringsorganisaties. Dat wordt gedaan door de beleidsonderdelen DG Mobiliteit, DG Luchtvaart en Maritieme zaken, DG Water en Bodem en - in mindere mate - DG Milieu en Internationaal van het ministerie van IenW. Ook de eigenaarsrol en de directie Financieel-Economische Zaken spelen een rol in de sturing en worden in dit rapport gemakshalve onder beleid geschaard. De uitvoeringsorganisaties in deze keten zijn Rijkswaterstaat en ProRail en met marktpartijen worden de ingenieursbureaus en bouwbedrijven (hoofdaannemers, onderaannemers en (toe)leveranciers) bedoeld. Met de omgeving wordt iedereen bedoeld die van buiten interacteert met de keten.



Kort samengevat bepalen politieke besluitvorming, respectievelijk beleidsvorming de prioriteiten en richting bij de aanwending van middelen voor infrastructuurmaatregelen. De uitvoeringsorganisaties plannen deze infrastructuurmaatregelen, organiseren aanbestedingen en zijn opdrachtgever van de marktpartijen. Op hun beurt verzorgen deze marktpartijen het ontwerp en voeren zij de feitelijke werkzaamheden uit. Dit alles in wisselwerking met de omgeving.

1.2 Wisselwerking van de keten met de omgeving

Het belang van een goed functionerende keten voor de maatschappij

Een goede Nederlandse infrastructuur is essentieel voor het functioneren en de economische ontwikkeling van ons land, draagt bij aan een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor bedrijven, de werkgelegenheid en de kwaliteit van leven van de inwoners. Achterstallig onderhoud van deze infrastructuur leidt tot hinder voor de gebruikers én voor de omgeving. Verwaarloosde wegen, bruggen en openbaar vervoer leiden tot inefficiëntie en vertragingen, wat de productiviteit schaadt en bedrijfskosten verhoogt. Achteruitgang van de netwerken verkleint immers de betrouwbaarheid van de netwerken en vergroot de kans op bijvoorbeeld grootschalige congestie, stremmingen door ongeplande onderhoudswerkzaamheden en het risico van (ernstige) ongevallen.

Impact van ontwikkelingen in de omgeving op de keten

De afgelopen jaren hebben zich verschillende ontwikkelingen voorgedaan die relevant zijn voor (het functioneren van) de keten. Deze worden hieronder beknopt toegelicht. Een uitgebreidere beschrijving is opgenomen in bijlage 3 bij dit rapport.

- New Public Management
Deze managementfilosofie komt uit de bestuurskunde en heeft als belangrijkste kenmerk dat de beginselen van de private sector worden toegepast op de publieke sector; begrippen als

zuinigheid, doelmatigheid, doeltreffendheid staan centraal en men denkt in termen van producten en klanten.

- 'Markt tenzij...' en bezuinigingen / taakstellingen
Het begin van deze eeuw door Rijkswaterstaat gehanteerde adagium 'de markt tenzij....' heeft in combinatie met opeenvolgende taakstellingen, geleid tot een toename van geïntegreerde contractvormen, waarbij de markt het voortouw neemt, en een terugloop van technisch-inhoudelijke kennis en capaciteit bij Rijkswaterstaat.
- Inflatie / extreme prijsstijgingen en beschikbaarheid materialen
De Coronapandemie en de oorlog in Oekraïne hebben gezorgd voor extreme stijgingen van de prijzen van materialen en een toename van leveringsonzekerheden.
- Stikstofcrisis
Veel Nederlandse (Natura 2000) natuurgebieden worden blootgesteld aan te hoge niveaus van stikstofdepositie. Hierdoor liggen veel infrastructurele projecten die stikstof uitstoten stil. Een oplossing voor de stikstofproblematiek lijkt op korte termijn nog niet in zicht.
- Krapte op de arbeidsmarkt
Economische groei en een vergrijzende bevolking veroorzaken een krappe arbeidsmarkt. De gehele bouwsector, inclusief Rijkswaterstaat en ProRail worden geconfronteerd met hoge uitstroom en beperkte instroom van medewerkers.
- Sterke ontwikkeling van andere 'concurrerende' opgaven (energietransitie, woningbouw)
Voor bouwbedrijven en ingenieursbureaus vormen de energietransitie en woningbouwopgave alternatieven voor het werken aan infrastructuur. Het karakter van de inframarkt beweegt van *vraaggestuurd* richting *aanbodgestuurd*.
- Versnipperd politiek landschap, politieke aandacht meer incident gedreven
Er is in de politiek een verschuiving waar te nemen van een belangenafweging op grond van algemene gezichtspunten naar een door incidenten gedreven uitvoeringsverantwoording. Hierdoor is de uitvoering ook politieker geworden.

1.3 Problemen per schakel in de keten

Zowel binnen de verschillende schakels als tussen de verschillende schakels van de keten treden problemen op die leiden tot haperingen in het systeem. Hieronder wordt de door de Adviesgroep geconstateerde problematiek beschreven, per schakel en tussen de schakels. Deze problemen spelen zich af tegen de achtergrond van de in paragraaf 1.2 beschreven exogene ontwikkelingen.

Politiek

Instandhouding van de infrastructuur staat in het algemeen niet hoog op de politieke agenda omdat ontwikkeling van nieuwe infrastructuur voor de politiek interessanter lijkt. Specifieke incidenten met betrekking tot infrastructuur trekken vaak wel de politiek aandacht.

Het feit dat het accent in het politieke debat vaak ligt op zaken die niet goed lopen leidt ambtelijk tot voorzichtigheid en besluiteloosheid. Deze besluiteloosheid werkt door in de keten en beïnvloedt de doorstroom en daarmee de productiviteit sterk. Wanneer uiteindelijk wel besluiten worden genomen gebeurt dit doorgaans pas op politiek niveau.

Daarnaast is de politiek veelal aspect-gestuurd. Sectoraal beleid zorgt voor fragmentatie en de veelheid aan regels voor onder andere milieu, veiligheid, geluid, gevaarlijke stoffen en straks ook trillingen zorgt voor conflicterende belangen en meer stroperigheid.

In de hele keten, maar ook in de politiek, is van nature vaak sprake van optimisme. Dit kan leiden tot een vorm van wensdenken waarin niet wordt uitgegaan van realistische scenario's en daarmee tot onderschatting van risico's.

Schakel Politiek ↔ Beleid

Politiek en beleid sturen veelal op concrete, individuele, infrastructuurprojecten, incidenten of berichten in de media. Besluitvorming over de aanwending van schaarse financiële middelen, bijvoorbeeld over het schuiven van middelen van ontwikkeling naar instandhouding, verloopt traag. Dit komt niet alleen door de politieke context, maar ook doordat er geen scherp, stabiel, langjarig beeld is van de (financiële omvang van de) instandhoudingsopgave. Dat, in combinatie met de geschetste voorzichtigheid, leidt ertoe dat het verleidelijker is om over te gaan tot nog een (validatie-) onderzoek dan tot besluitvorming.

Beleid

Er is weliswaar een Hoofdlijnennotitie Mobiliteitsvisie 2050¹, maar deze kent een hoog abstractieniveau. Het onderwerp instandhouding komt vrijwel niet aan bod en richtinggevende uitspraken ontbreken. Door het gebrek aan een gedeelde, gecommiteerde (beleids)visie op (de lange termijn balans tussen) ontwikkeling en instandhouding bestaat er geen goed kader om beslissingen af te wegen.

Schakel Beleid ↔ Uitvoeringsorganisaties

In de afgelopen jaren is vanwege budgettaire beperkingen sprake geweest van een situatie waarin Rijkswaterstaat slechts voor een jaar of enkele jaren zekerheid had over beschikbare middelen voor instandhouding. De ruimte voor Rijkswaterstaat om verplichtingen voor een langere periode aan te gaan werd hierdoor beperkt. Dit maakte het voor Rijkswaterstaat onmogelijk om effectief en efficiënt te werken.

Daarnaast werden richting Rijkswaterstaat, tot 1 januari 2024, de werkstromen 'exploitatie en onderhoud' en 'vernieuwing' separaat aangestuurd en gefinancierd vanuit beleid. Bij 'exploitatie en onderhoud' was sprake van prestatiesturing (via *Service Level Agreements*) en bij 'vernieuwing' werd projectsturing toegepast. Deze schotten bemoeilijkten een optimale afstemming tussen 'exploitatie en onderhoud' en 'vernieuwing' en daarmee het sturen op minimale instandhoudingskosten.

De relatie tussen beleid en Rijkswaterstaat kende de laatste jaren de nodige strubbelingen. Rijkswaterstaat signaleert besluiteloosheid bij beleid en geeft aan dat beleid moeite heeft om onprettige boodschappen aan de minister te brengen en dit liever aan Rijkswaterstaat overlaat. Ook zegt Rijkswaterstaat last te hebben van een te strikte invulling van het sturingsmodel, de (micro)sturing van beleid op concrete projecten en de controledrang vanuit beleid.

Beleid geeft aan er weinig vertrouwen in te hebben dat Rijkswaterstaat uit zichzelf sober en doelmatig werkt en correcte ramingen afgeeft, voelt zich qua informatievoorziening niet altijd goed bediend door Rijkswaterstaat en vindt dat Rijkswaterstaat zelf beleidsmatige keuzes maakt in plaats van die voor te leggen aan beleid. Ook heeft beleid moeite met het schijnbare gemak waarmee Rijkswaterstaat tegenvallers en vertragingen soms als *fait accompli* presenteert.

Gevolg is dat het moeilijk is voor beleid en Rijkswaterstaat om tot eenduidige adviezen richting minister te komen. Dat draagt bij aan de hiervoor beschreven traagheid van besluitvorming.

De relatie tussen beleid en ProRail is anders. ProRail staat, doordat het geen agentschap is en niet in de bestuursraad van IenW zit, wat verder af van beleid. Ook is er bij beleid maar één DG met één directeur die over spoor gaat. Beleid bemoeit zich minder met de operatie van ProRail dan met

¹ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/03/17/bijlage-hoofdlijnennotitie-mobiliteitsvisie-2050>.

de operatie van Rijkswaterstaat.² ProRail heeft een wat zuiverder uitvoerende rol dan Rijkswaterstaat.

Uitvoeringsorganisaties

De komende jaren leidt het pauzeren van aanlegprojecten (ontwikkeling)³, in combinatie met de trage verschuiving van de focus naar instandhouding, tot een *dip* in de totale dealflow naar de markt. De aanlegprojecten zijn immers gepauzeerd, maar de productie rond de instandhoudingsopgave is nog niet op stoom. IenW geeft richting de markt aan dat het circa 3 jaar duurt tot de opdrachtenstroom met betrekking tot instandhouding daadwerkelijk op gang komt. Het zal nog langer duren voordat het volume van de instandhoudingsopdrachten op de voorziene € 3 miljard per jaar zit.⁴ Door het uitblijven van contracten van RWS waarschuwt de markt voor het structureel weglekken van marktcapaciteit naar andere sectoren.

Ook bij Rijkswaterstaat en ProRail is deze uitstroom zichtbaar. Daardoor is nu de situatie ontstaan dat de capaciteit bij uitvoeringsorganisaties een belangrijke beperkende factor is voor de productie.

Bij Rijkswaterstaat is de informatie over de staat van de infrastructuur al geruime tijd onvoldoende op orde. Veel van de benodigde informatie is wel beschikbaar, maar niet eenduidig vastgelegd in de verschillende decentrale systemen. Hierdoor is de informatie lastig op centraal niveau optelbaar, toegankelijk en navolgbaar⁵ en ontbreekt het aan een transparante en navolgbare onderbouwing van de financiële reeksen van de instandhoudingskosten.

Het assetmanagement en de (financiële) administratie behoeven structurele verbetering.⁶ Het project AIRBIM, dat er op was gericht om areaalgegevens op eenduidige manier digitaal vast te leggen, is voortijdig beëindigd. Uit de gesprekken die de Adviesgroep heeft gevoerd komt het beeld naar voren dat dit project zich te veel richtte op het operationele niveau (te veel detail), waardoor het niet uitvoerbaar bleek.

Het niet geheel op orde zijn van het assetmanagementproces en de daartoe benodigde (financiële) administratie bij Rijkswaterstaat is een belangrijke oorzaak van het ontbreken van inzicht in de instandhoudingsopgave en geschetste strubbelingen tussen beleid en uitvoering. Een andere oorzaak is dat er sprake is van een hybride toepassing van het baten-lasten en kas verplichtingen stelsel waardoor de complexiteit van de besturing van Rijkswaterstaat wordt verhoogd.⁷

Ook ProRail heeft nog geen volledig overzicht van hoe de infrastructuur erbij ligt: informatie is gefragmenteerd, gedetailleerd, en nog niet geïntegreerd beschikbaar via één platform.⁸

Binnen Rijkswaterstaat bestaan kaders op een veelheid aan (deel)aspecten. Dit leidt tot evenzoveel controles en audits. Het gevolg is traagheid van (interne) besluitvorming en kost veel capaciteit.

Schakel Uitvoeringsorganisaties ↔ Markt

De bouw is een projectmatig werkende sector. Dit betekent dat zowel de uitvoering van beleid als innovaties veelal via projecten verlopen. Projecten zijn echter altijd tijdelijke samenwerkingsverbanden die zich richten op het realiseren van relatief unieke en complexe objecten. Doordat de bouwsector relatief gefragmenteerd opereert en zich niet integraal

² Afspraak tussen IenW en ProRail is dat wordt gestuurd en verantwoord op hoofdlijnen en dat IenW zich niet mengt in de dagelijkse praktijk. Dat betekent dat IenW geen gedetailleerde instructies geeft aan ProRail. ProRail krijgt de ruimte en de verantwoordelijkheid om taken zelfstandig uit te voeren en de afgesproken resultaten te behalen. Zie verder: Samenwerkingsvisie ProRail-IenW, mei 2020.

³ Als beschreven in: MIRT-brief voorjaar 2023, 23 juni 2023 (Kamerstuk 36 200, Nr. 78).

⁴ Het streven is een groei van het productievolume te realiseren van € 2 miljard naar € 3 miljard per jaar voor de instandhouding van de RWS-netwerken in de periode tot 2030 (Kamerstuk 29385, nr. 119). Zie figuur 2.

⁵ Kamerbrief Aanpak instandhouding infrastructuur d.d. 19 juni 2020 (35 300 A, nr. 94).

⁶ Kamerbrief Vervolg aanpak instandhouding Rijksinfrastructuur d.d. 17 december 2020.

⁷ Improven, Doorlichting RWS, december 2021 (Kamerstuk 25 268, nr. 206).

⁸ Beheerplan ProRail 2022-2023 (december 2021).

verantwoordelijk voelt voor het eindresultaat, blijkt het vergroten van de productiviteit tot op de dag van vandaag lastig. Toch is een grote productiviteitsslag nodig: er is simpelweg in de toekomst zowel bij de uitvoeringsorganisaties als bij de markt onvoldoende personele capaciteit met de juiste kennis, expertise en competenties om de benodigde instandhouding te realiseren.

De sector heeft kenmerken van een imperfecte markt. Rijkswaterstaat is een dominante opdrachtgever van grote projecten en er is sprake van een beperkt aantal opdrachtnemers die grote projecten kunnen realiseren⁹. Het midden- en kleinbedrijf (mkb) speelt een belangrijke rol in de uitvoeringskracht van de keten omdat veel grote bouwbedrijven onderaannemers inschakelen om hun capaciteit uit te breiden. Aan de spoor kant zijn er 3 of 4 (volledig private) partijen waaraan ProRail onderhoudswerk kan opdragen en 5 tot 6 aannemers voor projecten.

In 2015 hebben Rijkswaterstaat, ProRail, andere opdrachtgevers, brancheorganisaties en marktpartijen in de 'Marktvisie' leidende principes van samenwerking afgesproken. Ondertekenaars voelden de noodzaak voor een andere cultuur in de bouwsector, gericht op samenwerking op basis van complementariteit, gelijkwaardigheid en een einde aan de zogenoemde vechcontracten door veel lage inschrijvingen¹⁰. Kernwoorden bij het beoogde 'nieuwe gedrag' waren: open, transparant, kwetsbaar, adaptief, lef, creativiteit, durf om over de schaduw van het eigen belang heen te stappen, netwerken, samenwerken en verbinden. In het kader van de Marktvisie is vooral aandacht gegeven aan houding, gedrag en cultuur. Dit heeft echter onvoldoende geleid tot een vermindering van ongewenst gedrag, zoals (te) lage inschrijvingen en discussies over de interpretatie van contractbepalingen. Van een structurele verandering van de samenwerking in de keten en in de sector als geheel is vooralsnog geen sprake.¹¹

In de gesprekken die de Adviesgroep heeft gevoerd werd naar voren gebracht dat in de relatie tussen de uitvoeringsorganisaties en de markt sprake is van:

- Een wederzijds gebrek aan vertrouwen, leidend tot juridificering van de relatie, gerichtheid op aantoonbaarheid en focus op rechtmatigheid. In de relatie gaat veel geld en capaciteit verloren aan 'beoordelingen', 'second opinions', 'third opinions', procedures bij de Raad voor Arbitrage, etc.
- Kennis en expertise van de markt worden volgens marktpartijen te laat benut. Risico's komen mede daardoor te laat in beeld en worden vervolgens bij markt belegd, ook als de markt deze niet goed kan beheersen. Het feit dat Rijkswaterstaat en ProRail een dominante positie als opdrachtgever op de inframarkt hebben, draagt er volgens marktpartijen aan bij dat marktpartijen deze risico's ook (moeten) accepteren ('race to the bottom'). De uitvoeringsorganisaties geven aan nu steeds meer risico's naar zichzelf toe te halen, omdat het zou leiden tot onrealistische prijzen als die bij de aannemer neergelegd zouden worden.
- Overheid en markt houden elkaar gevangen in een systeem waar budget centraal staat. Er is te weinig lef om in voorkomend geval de scope van een project aan te passen - ook als dit leidt tot een beter projectresultaat - vanwege angst voor kostenoverschrijdingen en/of juridische procedures van concurrerende marktpartijen die eerder in de aanbesteding achter het net hebben gevestigd.
- Forse capaciteits- en kennisinzet voor aanbestedingen (tenders) bij zowel uitvoeringsorganisaties als de markt, mede door de complexiteit van het aanbestedingsproces en controledrang. Dit leidt tot hoge transactiekosten.
- Aannemers die laag inschrijven om opdrachten te verwerven, waarna zij proberen om de lage inschrijving terug te verdienen waardoor spanningen ontstaan.

Markt

De hierboven genoemde factoren dragen bij aan de lage rendementen in de bouwsector. De winstgevendheid van de Nederlandse bouwsector is lager dan het gemiddelde in Europa.

⁹ Toekomstige Opgave Rijkswaterstaat: Perspectief op de uitdagingen en verbetermogelijkheden in de GWW-sector, Mei 2019

¹⁰ Marktvisie, 2015.

¹¹ Toekomstige Opgave Rijkswaterstaat: Perspectief op de uitdagingen en verbetermogelijkheden in de GWW-sector, Mei 2019.

Met name op grote complexe projecten is de door bouwbedrijven ingeprijsde winst- en risicomarge onvoldoende geweest om materialisatie van de grote risico's te dekken, met als resultaat incidenteel grote financiële tegenvallers die de financiële posities van marktpartijen onder druk zetten.¹²

Door de geschetste ontwikkelingen worden marktpartijen kritischer over deelname aan grote complexe projecten in de GWW-sector. Het groeiend aantal keuzemogelijkheden van de bouwbedrijven binnen hun portfolio vergroot de kritische houding. Zo kan er vaker een keuze worden gemaakt voor bouwprojecten waarbij de verhouding tussen risico en winst aantrekkelijker is, bijvoorbeeld in de woningbouw, energietransitie, het buitenland of GWW-projecten voor lagere overheden.¹³ Voor de kapitaalintensieve bouwsector is een stabiele, voorspelbare, betrouwbare dealflow, van voldoende omvang, een harde randvoorwaarde om 'gezond' te kunnen zijn. Ook werd tijdens de gesprekken met de Adviesgroep gewaarschuwd voor een krimp van de bouwmarkt als geheel door het weglekken van mensen, capaciteit en kennis. Dit mede onder invloed van de algehele krapte in de arbeidsmarkt, lage rendementen en negatieve beeldvorming over de sector.

Uit de gesprekken met de uitvoeringsorganisaties komt het beeld naar voren dat zij zich ook zorgen maken over de capaciteit in de markt. Zij zien dat de instroom van mensen naar de sector onvoldoende is om aan de vraag te kunnen voldoen. Gegeven de krapte op de arbeidsmarkt zal de hele sector alle zeilen moeten bijzetten om met het ontwikkelen van slimmere en efficiëntere werkmethoden de bestaande productieopgave te realiseren.

In het algemeen kan worden gesteld dat de bouwsector onvoldoende innoveert. Door een andere invulling van de opdrachtgeversrol is geprobeerd om de productiviteit te verhogen. Maar ondanks een bredere toepassing van geïntegreerde contracten, prestatiesturing en het aanbesteden op prijs/kwaliteit verhouding in plaats van laagste prijs, ligt de productiviteitsgroei in de bouw structureel onder die van de gehele Nederlandse industrie. De mogelijkheden voor productiviteitsverbeteringen in ontwerp, inkoop en uitvoering worden door de bouwbedrijven niet volledig geïmplementeerd. Dit wordt onder andere veroorzaakt door een beperkt langetermijnperspectief, sturing op individueel projectresultaat en beperkt lerend vermogen over de projecten heen.¹⁴

In de gesprekken van de Adviesgroep wordt door marktpartijen opgemerkt dat de uitvoeringsorganisaties te kort schieten in het daadwerkelijk mogelijk maken van het toepassen van innovaties. Dit ondanks de door het ministerie uitgedragen lijn¹⁵ dat zij optreden als *launching customer*.

Keten als geheel

In het verleden zijn verschillende adviezen gegeven ter verbetering. Zo bracht de Algemene Rekenkamer in de jaren 2014 -2016 adviezen uit over de instandhouding van de IenW-netwerken en verscheen in 2019 het rapport van Rijkswaterstaat en McKinsey. Deze adviezen en de daarop ingezette verbeteracties hebben echter beperkte veranderingen bewerkstelligd, onder andere doordat zij stuiten op bureaucratie, focus op rechtmatigheid en / of een gebrek aan eigenaarschap. De keten lijkt een beperkt vermogen tot verandering te hebben.

1.4 Gevolgen voor de instandhouding

De hierboven beschreven exogene ontwikkelingen en haperingen in de keten brengen het uiteindelijke doel van de keten in gevaar, namelijk het efficiënt realiseren en instandhouden van een veilige, duurzame en betrouwbare infrastructuur ten behoeve van de maatschappij en de

¹² Toekomstige Opgave Rijkswaterstaat: Perspectief op de uitdagingen en verbetermogelijkheden in de GWW-sector, Mei 2019.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ibidem.

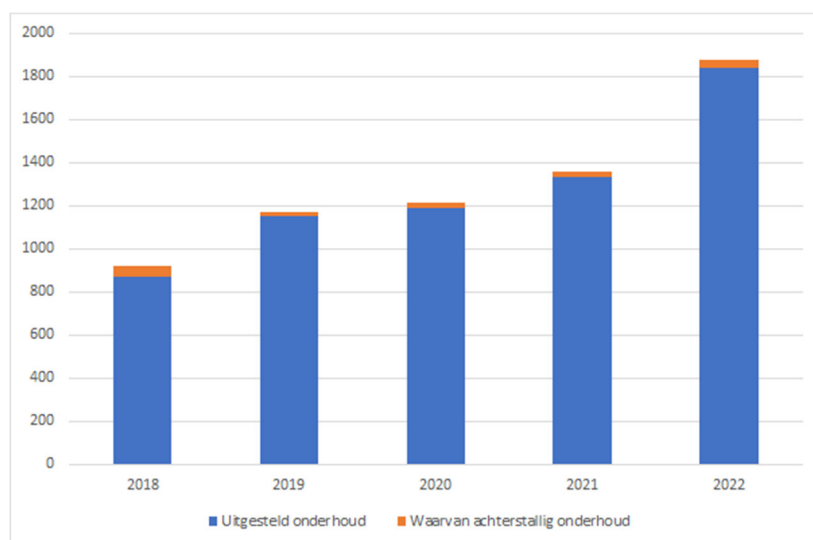
¹⁵ Strategie "Naar klimaatneutrale en circulaire rijksinfraprojecten" (Kamerstuk 32813, nr. 535).

economie. De problemen uiten zich voornamelijk in onderhoudsachterstanden en het niet kunnen realiseren van de benodigde vernieuwingsopgave.

Onderhoudsachterstanden

Er zijn in de afgelopen jaren groeiende achterstanden ontstaan in het onderhoud van de netwerken in beheer bij Rijkswaterstaat (hoofdwegenet, hoofdvaarwegen en hoofdwatersysteem). Het effect van onderhoudsachterstanden wordt zichtbaarder en merkbaar op alle netwerken¹⁶. In figuur 1 is de stijging van de onderhoudsachterstanden geïllustreerd.¹⁷

Figuur 1: Uitgesteld en achterstallig onderhoud Rijkswaterstaat-netwerken (miljoen €)



Bron: Jaarverslag en Slotwet Mobiliteitsfonds 2022 (Kamerstuk 36360 A, nr. 1)

Op de hoofdspoorweginfrastructuur is ook sprake van enig uitgesteld onderhoud. De risico's hiervan acht IenW beperkt, omdat een groot deel van het uitgesteld onderhoud weloverwogen en bewust ontstaat en dit past binnen de assetmanagementstrategie van ProRail. In incidentele gevallen (Rotterdamse haven) is volgens IenW sprake van achterstallig onderhoud.¹⁸

Vernieuwingsopgave

De problematiek van de onderhoudsachterstanden op de netwerken van Rijkswaterstaat wordt vergroot door de grote vernieuwingsopgave. De afgelopen jaren is stapsgewijs meer zicht gekomen op de aard en omvang van deze vernieuwingsopgave.¹⁹ De behoefte aan vernieuwing is toegenomen als gevolg van de aanlegpiek in de jaren 50 en 60 van de vorige eeuw en het intensiever gebruik van de infrastructuur dan waarvoor deze is ontworpen.

Balans tussen instandhoudingsbehoefte, maakbaarheid en budgetten

In figuur 2 zijn de behoefte aan middelen voor instandhouding van de Rijkswaterstaat-netwerken (wat is er nodig om de netwerken in stand te houden vanuit de staat van de assets), de door Rijkswaterstaat maakbare²⁰ instandhouding en de in de begroting aangegeven budgetten voor instandhouding weergegeven.

¹⁶ Kamerbrief d.d. 24 augustus 2023 (36200A, nr. 100); RWS, Staat van de Infrastructuur Rijkswaterstaat, 30 november 2023.

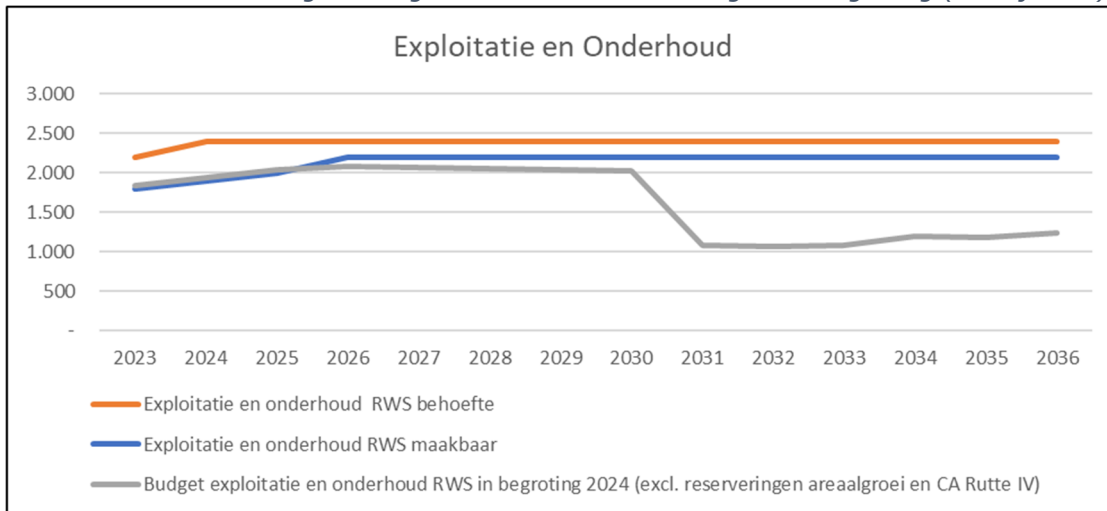
¹⁷ IenW onderscheidt uitgesteld en achterstallig onderhoud. Het bepalen van de omvang van het uitgesteld onderhoud is geoperationaliseerd door te kijken welke onderhoudsmaatregelen per 1 januari van enig jaar op basis van het gebruikte onderhoudsregime een geadviseerd onderhoudsmoment hadden voor dat jaar. Voor het bepalen van de omvang van het achterstallig onderhoud is van de uitgestelde onderhoudsmaatregelen beoordeeld of de assets niet meer voldoen aan de geldende veiligheidsnormen en/of prestatieafspraken. Bron: Jaarverslag en Slotwet Mobiliteitsfonds 2022.

¹⁸ Jaarverslag en Slotwet Mobiliteitsfonds 2022 (Kamerstuk 36360 A, nr. 1).

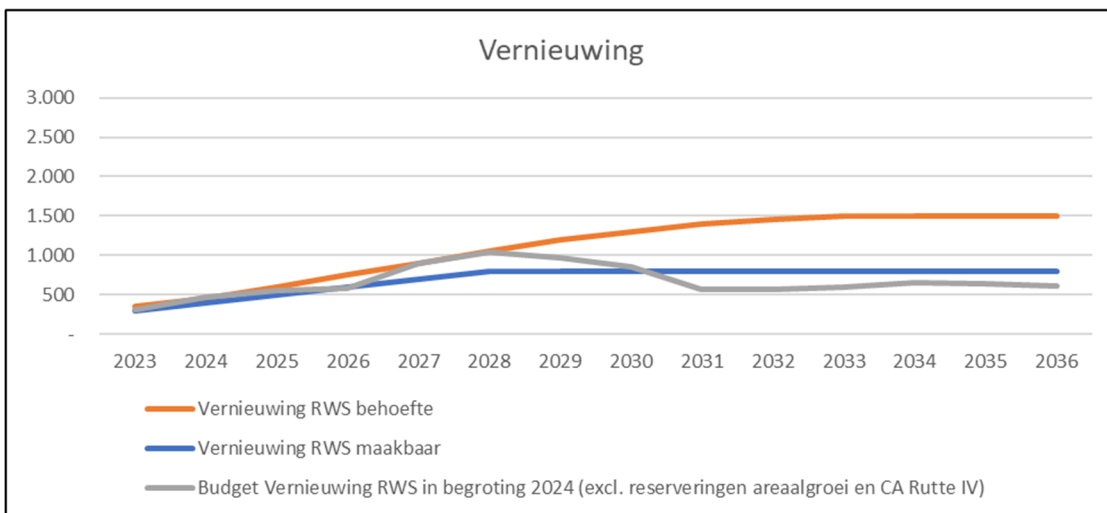
¹⁹ Via analyses van de uitvoeringsorganisaties, verschillende audits daarop en ander onderzoek, bijvoorbeeld door TNO.

²⁰ Er is geen eenduidige definitie van maakbaarheid. Bij maakbaarheid gaat het volgens RWS primair om de beschikbaarheid van capaciteit bij RWS, maar ook de capaciteit van de markt speelt een rol, alsmede hinder (niet alle werkzaamheden kunnen tegelijkertijd worden uitgevoerd) en technische uitvoerbaarheid.

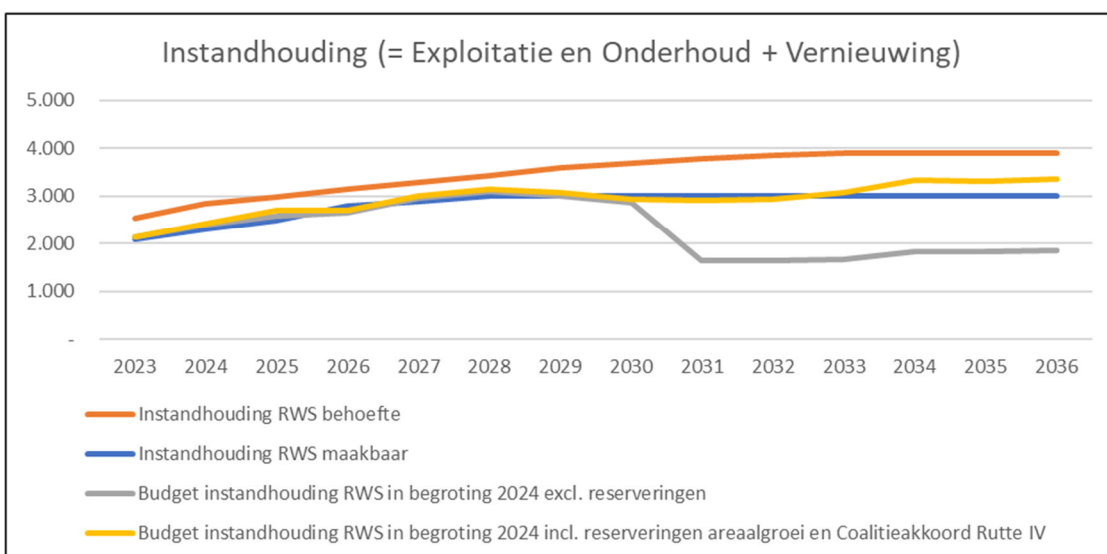
Figuur 2: Behoefte aan instandhouding van Rijkswaterstaat-netwerken, door Rijkswaterstaat maakbare instandhouding en budgetten voor instandhouding in de begroting (in miljoen €)



+



=



Brongegevens: data van IenW; begroting IenW 2024

In figuur 2 is te zien dat voor exploitatie en onderhoud (eerste grafiek) de behoefte, maakbaarheid en budgetten met elkaar in balans zijn. Voor vernieuwing (tweede grafiek) is de behoefte echter significant groter dan de maakbare productie; daar is geen sprake van balans. De budgetten voor vernieuwing in de begroting zijn gebaseerd op het maakbare volume.

Voor instandhouding als totaal (dus exploitatie en onderhoud + vernieuwing; derde grafiek) is de behoefte over de totale zichtperiode dus groter is dan wat maakbaar is en wat begroot is (inclusief reserveringen²¹).

Bovenstaande betekent dat de productie kleiner is dan noodzakelijk, waardoor de instandhoudingsopgave elk jaar groeit²². Ook wordt de infrastructuur niet tegen minimale levensduurkosten in stand gehouden. Dit leidt tevens tot meer hinder voor de gebruikers en de omgeving: eerst door (niet geplande) stremmingen en later door het noodzakelijke instandhoudingswerk.

²¹ De bij coalitieakkoord Rutte IV toegevoegde middelen voor de periode vanaf 2031 (waarvan een deel dus al wel in het Mobiliteitsfonds staat) moeten nog tussen RWS-netwerken en spoor verdeeld worden.

²² RWS, Staat van de Infrastructuur Rijkswaterstaat, 30 november 2023.

2. Lopende acties

In lijn met de opdracht heeft de Adviesgroep in kaart gebracht welke acties er zijn ingezet om tot verbeteringen in de keten te komen. Dit is gedaan middels een uitvraag bij de beleidsonderdelen van IenW, Rijkswaterstaat en ProRail en drie brancheorganisaties, en verdiepende interviews. De bevindingen worden in deze paragraaf beschreven. De acties zijn geordend naar de schakels in de keten.

2.1 Beleid

Basiskwaliteitsniveau Rijkswaterstaat-netwerken

Een tekort aan capaciteit en financiële middelen noodzaakt tot keuzes. IenW wil een balans vinden tussen benodigde en beschikbare middelen voor onderhoud via een stabiel, langjarig en robuust basiskwaliteitsniveau (BKN).²³

Het BKN geeft aan waar het onderhoudsniveau van de Rijkswaterstaat-netwerken minimaal aan moet voldoen. Tot nu toe is vooral invulling gegeven aan het BKN door enkele maatregelen op het gebied van onderhoud af te spreken die niet meer uitgevoerd hoeven te worden (bv. ten aanzien van groenbeheer, verlichting en verkeersmanagement). Er zijn nog onderzoeken gaande met betrekking tot het hoofdwegennet en onderzoeken met betrekking tot het vaarwegennet moeten nog starten. Deze onderzoeken bezien de mogelijkheden om op termijn de doelmatigheid van het BKN verder te verhogen. De uitkomsten worden vervolgens in het BKN verwerkt.

Het BKN wordt nu wel door Rijkswaterstaat doorvertaald naar kaders (zoals object-beheerregimes). De financiële onderbouwing wordt gevalideerd.

De verwachting is dat onderhoudsachterstanden op de netwerken nog verder zullen oplopen als gevolg van een gefaseerde ingroei van BKN-maatregelen en het feit dat de benodigde productie op vernieuwing niet maakbaar is.

Basiskwaliteitsniveau spoor

Voor de hoofdspoorwegen bestaat een BKN voor instandhouding tot en met 2025. Voor de periode 2026 tot en met 2030 (en later ook voor de periode daarna) wordt een nieuw BKN vastgesteld. Dit vindt in de periode najaar 2023 tot en met voorjaar 2024 plaats.

ProRail ziet een gat tussen in de begroting beschikbare middelen en de stijgende behoefte aan middelen op de lange termijn. Beleid geeft aan dat het nieuwe BKN daarom soberder zal moeten zijn, maar ProRail verwacht niet dat met het nieuwe BKN het gat op een verantwoorde manier kan worden gedicht.

Unit Instandhouding

Binnen beleid is een Unit Instandhouding ingericht. Hiermee wordt beoogd het opdrachtgeverschap rond instandhouding te versterken, doordat kennis binnen de beleidsDG's op het gebied van instandhouding wordt gebundeld en er één aanspreekpunt voor Rijkswaterstaat komt. De Unit Instandhouding zal optreden als de systeemeigenaar van de netwerken in beheer bij Rijkswaterstaat en instandhoudingsbeleid maken.

Uit de gesprekken die de Adviesgroep heeft gevoerd komt het beeld naar voren dat de Unit Instandhouding kan helpen om het proces tussen de beleidsDG's te stroomlijnen, het uitvoeringsbeleid te verbeteren en bij het ministerie ruimte te creëren voor het maken van beleid. Anderzijds betekent de Unit Instandhouding ook een extra schakel in de keten met als risico meer overleg en onduidelijkheid qua verantwoordelijkheden.

²³ Kamerbrief Basiskwaliteitsniveau RWS-netwerken, 17 maart 2023, 29 385, nr. 119.

2.2 Schakel Beleid ↔ Rijkswaterstaat/ProRail

Nieuw sturingsarrangement Rijkswaterstaat

IenW werkt aan een convenant waarin samenwerkingsafspraken tussen beleid (opdrachtgevers), secretaris-generaal (eigenaar) en Rijkswaterstaat (opdrachtnemer) worden vastgelegd. Hiermee worden de voor de start van het agentschap Rijkswaterstaat (2006) opgestelde afspraken vervangen.

Voor instandhouding is een sturingsarrangement uitgewerkt. De kern daarvan is dat Rijkswaterstaat meer handelingsruimte krijgt om de activiteiten die gedekt worden vanuit het instandhoudingsbudget zelfstandig te formuleren, te plannen en uit te voeren. Daartoe werkt Rijkswaterstaat per 1 januari 2024 met een 8-jarige opdracht van beleid en wordt de projectsturing op Vernieuwing verlaten en wordt voortaan gestuurd op Exploitatie, Onderhoud en Vernieuwing als een geheel: instandhouding. Budgettaire samenvoeging volgt later.²⁴

Het sturingsarrangement is 'vers van de pers'. De verwachting bij de verschillende betrokkenen is dat de nieuwe sturing tot verbeteringen zal leiden.

2.3 Uitvoeringsorganisaties

Rijkswaterstaat

Omzetten programmering en organisatie

Rijkswaterstaat werkt binnen de organisatie aan de omschakeling van ontwikkeling naar instandhouding. Het proces om de werkzaamheden voor instandhouding te plannen wordt opnieuw ingericht. Concrete acties zijn: langjarig programmeren van werkzaamheden op de netwerkschakels (16 jaar), regionale meerjarenplantafels en landelijke meerjarenplantafels per netwerk om te komen tot een optimale planning.

Assetmanagement Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat werkt volgens twee sporen aan verbetering van (het ontsluiten van) de informatie over de assets.

Op de korte/middellange termijn wordt ingezet op het harmoniseren van de gebruikte definities in de verschillende decentrale systemen van Rijkswaterstaat en de implementatie van een systeem (AIM) dat ervoor moet zorgen dat er op *tactisch niveau* (niet te gedetailleerd) zicht ontstaat op de assets. Rijkswaterstaat verwacht op die manier beter trends te kunnen volgen (bijvoorbeeld de ontwikkeling van het uitgesteld onderhoud) en te kunnen leren over het verouderingsproces van assets.

Parallel aan bovenbeschreven traject, werkt Rijkswaterstaat aan de inkoop van een informatiesysteem waarin data op *operationeel* niveau moeten komen (EAM-pakket). Dat is gericht op de lange termijn.

In de gesprekken van de Adviesgroep komt de verwachting naar voren dat de uitgesproken ambitie dat het assetmanagement eind 2025 voldoet aan de internationale standaard, niet op die datum zal worden gerealiseerd.

Chief Operating Officer

Met oog op het duidelijk beleggen van sturing op de productie is besloten tot het toevoegen van een *Chief Operating Officer* (COO) aan het bestuur Rijkswaterstaat. De COO zal de counterpart zijn van de Unit Instandhouding die binnen beleid wordt ingericht (zie paragraaf 2.1).

²⁴ Startbrief Meerjarenafpraak Instandhouding voor de periode t/m 2030, november 2023.

Een geïnterviewde spreekt de hoop uit dat de COO niet slechts een coördinerende rol gaat spelen, maar de productiestroom binnen Rijkswaterstaat meer *top-down* zal gaan aansturen.

Productiestraten / portfolio's

Rijkswaterstaat versterkt de samenwerking tussen zijn landelijke diensten²⁵ ('De Werf') met als doel om meer en beter werk met hetzelfde aantal mensen te doen. Dit gebeurt door de eisen aan objecttypes (zoals sluizen, bruggen en tunnels) te uniformeren en per objecttype 'productiestraten' voor vernieuwing in te richten. Begonnen is met bruggen, tunnels en sluizen. Idee is dat vernieuwingswerken en groot variabel onderhoud in clusters van objecttypes naar de markt worden gebracht (portfolio's). Ook zal regulier vast en variabel onderhoud meer gebundeld worden.

Uit de interviews komt naar voren dat de ontwikkelingen steun hebben binnen IenW, maar ook dat er geen gedeeld beeld is tussen beleid en Rijkswaterstaat, noch binnen Rijkswaterstaat over hoe het werken met productiestraten (uniform, centraal bepaald) en de relatie met de markt (o.a.: riscoverdeling, contractvormen, portfolio's, 2-fasenaanpak) zich precies moeten ontwikkelen.

Gezamenlijke bouwbedrijven hebben de minister op 4 juli 2023 per brief opgeroepen om vernieuwingsprojecten versneld op de markt te brengen met gebruik van portfoliocontracten. De minister heeft procesmatig antwoord gegeven op deze oproep.²⁶

Personele capaciteit

Rijkswaterstaat heeft een strategisch personeelsplan op het niveau van het agentschap met onderliggende plannen per dienstonderdeel. Concrete maatregelen voor de komende jaren zijn:

1. doorontwikkelen van anticiperend en generiek werven;
2. meer investeren in het boeien en binden van medewerkers;
3. verkennen van vormen om efficiënter, slimmer of anders samen te werken;
4. hogere waardering en beloning van de uitvoering.

De verwachting van Rijkswaterstaat is dat het in toenemende mate moeilijk zal zijn om vacatures in te vullen en dat de beschikbare capaciteit niet zo snel zal groeien als het budget, de formatie en de productieopgave.

ProRail

Zelfstandige adviesfunctie / integrale ontwikkelagenda

Er is een zelfstandige adviesfunctie ingericht bij ProRail, die (mobiliteits)analyses doet voor beleid. ProRail werkt vanuit deze functie aan een meerjarenprogramma waarin instandhouding en ontwikkeling integraal worden afgewogen: de integrale ontwikkelagenda. Hierin beschrijft ProRail hoe zij aankijkt tegen de ontwikkeling van het hele netwerk in het licht van de toekomstige vraag naar mobiliteit (reizigers en goederen). In de planningsfase van de keuzes uit de Integrale Ontwikkelagenda wordt volgens ProRail de productie zoveel mogelijk geclusterd en verspreid over de tijd.

Uit de gesprekken van de Adviesgroep komt naar voren dat de Integrale Ontwikkelagenda nog in de kinderschoenen staat.

Assetmanagement

ProRail richt de inspanningen rond assetmanagementsystemen nu vooral op de vervanging van SAP-EAM en de koppeling van de fysieke assets aan de digitale wereld ('digital twin'). Uitdaging is een evenwicht te vinden tussen de hoeveelheid data ('niet verzuipen') en wat nodig is voor goed assetmanagement.

Personele capaciteit

ProRail doet aan Strategische Personeelsplanning, waarbij kritische functies en risico's in beeld

²⁵ Grote Projecten en Onderhoud (GPO), Programma's, Projecten en Onderhoud (PPO) en Centrale Informatievoorziening (CIV).

²⁶ Brief van de minister aan de bouwbedrijven d.d. 16 oktober 2023, kenmerk RWS-2023/40532.

worden gebracht. Het werven van specifieke (technische) kennis is uitdagend. Deze kennis is ruim voordat de productie plaatsvindt benodigd.

2.4 Schakel Uitvoeringsorganisaties ↔ Markt

Taskforce Infra / 'Naar een vitale infrasector'

In de Taskforce Infra werkt Rijkswaterstaat sinds 2020 samen met vertegenwoordigers van Bouwend Nederland, Cumela, MKB Infra, NL Digital, NL Ingenieurs, Techniek Nederland en de Vereniging van Waterbouwers met als doel om de dealflow op gang te houden. Achtergrond hiervan was in eerste instantie Covid-19, later stikstof. De Taskforce Infra kreeg ook een belangrijke rol in het programma 'Op weg naar een vitale infrasector'. Doel van dat programma was het creëren van een goed functionerende keten via anders samenwerken en verandering van houding en gedrag.

In de Taskforce Infra werken acht groepen met daarin vertegenwoordigers van marktpartijen en Rijkswaterstaat samen op de volgende gebieden: monitoring en continuering van de productie, stikstof, versnelling van de voorbereidingsfase, tenderprocedures van projecten, 2-fasen aanpak, verdienmodellen, portfolio & performancemanagement en assetmanagement.

Taskforce Deltatechnologie

De Taskforce Deltatechnologie beoogt een bijdrage te leveren aan het vertrouwen tussen opdrachtgevers en het bedrijfsleven en het beperken van de maatschappelijke kosten door in te zetten op een kosteneffectief aanbestedingstraject, beperking van *overhead*, waardecreatie en ruimte voor innovatie en duurzaamheid. De Taskforce Deltatechnologie stelt samen met opdrachtgevers en kennisinstellingen per project of thema adviezen op.

De Verbinders

In het kader van het programma 'De Verbinders' steken sleutelspelers van opdrachtgevers, opdrachtnemers, ingenieursbureaus en andere relevante stakeholders in teamverband de peilstok in een project. Het team beziet de onderliggende patronen en dynamieken die een soepele samenwerking belemmeren of juist kunnen bevorderen.

De Adviesgroep heeft onvoldoende beeld van de effectiviteit van deze acties en van de samenhang tussen de acties.

2.5 Markt

Door de brancheorganisaties worden verschillende acties benoemd die zijn en worden ondernomen ter bevordering van de instroom in de sector, ter behoud van de huidige medewerkers, voor de ontwikkeling van kennis en expertise in de sector en ter bevordering van de productiviteitsgroei. Daarbij werken de brancheorganisaties samen²⁷.

Als belangrijke randvoorwaarde hierbij wordt genoemd: een continue werkstroom waarbij personeel uit de markt op korte termijn 'echt aan het werk kan' en 'omzet wordt gerealiseerd'.

²⁷ Zie bijvoorbeeld: Aanvalsplan Arbeidsmarkttekorten Techniek, Bouw en Energie d.d. november 2022.

3. Conclusie

De keten die moet zorgen voor de instandhouding van de infrastructuur van IenW staat onder druk door exogene factoren, zoals sterke prijsstijgingen en krapte op de arbeidsmarkt. De keten vertoont ernstige haperingen. Zo is sprake van gebrek aan toereikende informatie over de assets, onvoldoende vertrouwen tussen ketenpartners, grote controledrang, geen duidelijkheid over te bereiken doelen en geen meerjarig programma. De maakbaarheid vormt bovendien een belangrijke beperking van de inzet op instandhouding. De achteruitgang van de netwerken zal de komende tijd nog verder doorzetten doordat de productie lager is dan wat nodig is voor de instandhouding van de netwerken (negatieve spiraal). Eerdere adviezen en de daarop ingezette verbeteracties hebben beperkte veranderingen bewerkstelligd. De keten lijkt een beperkt vermogen tot verandering te hebben.

Met de aanpassingen die per 1 januari 2024 worden doorgevoerd in de aansturing van Rijkswaterstaat, wordt het weer mogelijk voor Rijkswaterstaat om meerjarig te gaan plannen (tot 2030) en wordt het mogelijk om exploitatie en onderhoud enerzijds en vernieuwing anderzijds beter op elkaar af te stemmen. Dit is volgens de Adviesgroep een goede ontwikkeling. Het ministerie heeft hiermee enkele randvoorwaarden gecreëerd die een productieverhoging en efficiencyverbetering in theorie mogelijk maken. Ook zijn en worden er acties in gang gezet om verbeteringen in de keten te realiseren. Zo werken Rijkswaterstaat en ProRail aan verbetering van hun assetmanagement, werken marktpartijen en overheden samen in het programma 'Op weg naar een Vitale infrasector' en doen overheden en marktpartijen hun best om voldoende gekwalificeerd personeel aan te trekken en te behouden.

Maar volgens de Adviesgroep spreekt uit het geheel aan ingezette acties onvoldoende urgentie. Dit terwijl de problemen steeds groter worden. Met de MIRT-brief van juni 2023 is weliswaar de schuif van ontwikkeling naar instandhouding gemarkeerd, maar definitieve keuzes op ontwikkeling ontbreken nog. De inspanningen gericht op het verhogen van de productie hebben onvoldoende energie, mede doordat er geen overeenstemming is over urgentie en over de manier waarop de markt moet worden benaderd.

De ingezette acties alleen zullen naar de overtuiging van de Adviesgroep daardoor niet leiden tot het keren van de trend van degeneratie van de netwerken. Zij geven geen uitzicht op het doorbreken van de negatieve spiraal.

De urgentie is groot. Een goede infrastructuur is essentieel voor het functioneren van ons land, draagt bij aan een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor bedrijven, de werkgelegenheid en de kwaliteit van leven van de inwoners. De achteruitgang van de netwerken verkleint de betrouwbaarheid van de netwerken en vergroot de kans op bijvoorbeeld grootschalige congestie, stremmingen door ongeplande onderhoudswerkzaamheden en het risico van (ernstige) ongevallen.

De werkzaamheden om het hoofd te bieden aan de opgaven moeten daarom met de grootst mogelijke urgentie en prioriteit worden opgepakt om te voorkomen dat de onderhoudsachterstanden, met name op de netwerken in beheer bij Rijkswaterstaat, verder oplopen en er later alleen nog maar met rigoureuze maatregelen en tegen enorme kosten kan worden ingegrepen. De komende jaren is daarom vooral focus nodig op verhoging van de productie van de keten. Daarnaast is het verbeteren van assetmanagement noodzakelijk. Dit vereist rust, koersvastheid en een beperking van bij- en zijsturing.

Om deze verbeteringen te bewerkstelligen moet binnen de hele keten eerst een gedeeld gevoel van urgentie ontstaan en moeten de condities en actiebereidheid worden gecreëerd die het voortvarend aanpakken van de instandhoudingsopgave mogelijk maken. De Adviesgroep heeft een aantal adviezen geformuleerd die hieraan bijdragen.

4. Adviezen

In een keten die wordt gekenmerkt door verkokering, versnippering, kortetermijndenken, trage besluitvorming en het ontbreken van mandaat om op basis van gecommiteerde doelen knopen door te hakken, is het moeilijk om verbeteringen door de voeren.

De Adviesgroep ziet dat goede ideeën vastlopen in bureaucratie, focus op rechtmatigheid en gebrek aan eigenaarschap. Het lukt niet (tijdig) om noodzakelijke veranderingen daadwerkelijk door te voeren. De spreekwoordelijke kloven tussen beleid en uitvoering, overheid en bedrijfsleven, proces en inhoud, Den Haag en de regio, rechtmatigheid en doelmatigheid, politiek en maatschappij, bemoeilijken het effectief opereren van de overheid.

De huidige situatie noodzaakt echter nu tot actie. Zolang de productie achterblijft op de behoefte aan instandhouding wordt de instandhoudingsproblematiek elk jaar groter.

Tegen deze achtergrond geeft de Adviesgroep adviezen die allemaal op korte termijn parallel kunnen worden opgepakt én die samenhangen en elkaar versterken. Dus: tegelijkertijd werken aan oplossingen om de urgente problematiek aan te pakken én nadenken over en implementeren van oplossingen voor de fundamentele problemen in keten.

Het effect van deze adviezen kan enorm worden versterkt met een wezenlijk andere manier van denken en werken in de keten.

4.1 Zet en houd instandhouding op nummer 1

Doelgroep

IenW en rest van de keten.

Achtergrond

Er bestaan al geruime tijd problemen met instandhouding. Het politieke frame is echter de afgelopen jaren gedomineerd door projecten. Dit is veranderd met het stikstofdossier. In het voorjaar van 2023 is besloten tot het pauzeren van 17 aanlegprojecten²⁸. Daarmee is het politieke frame voor de korte termijn verschoven van aanleg naar instandhouding. De Adviesgroep constateert echter dat het principe 'Houwen voor bouwen' nog niet is doorvertaald in de sturing en de organisatie van de keten. Ook heeft de Adviesgroep het gevoel dat de koerswending nog niet geheel doorleefd is, getuige het feit dat bij het besluit tot pauzeren van de aanlegprojecten als ambitie werd genoteerd om die aanlegprojecten op termijn te herstarten zodra er voldoende stikstofruimte, uitvoeringscapaciteit en financiële middelen zijn.

Advies

Geef onomwonden prioriteit aan de instandhouding van de bestaande infrastructuur en stel deze prioriteit niet afhankelijk van de mate waarin aanlegprojecten (weer) mogelijk worden, bijvoorbeeld door oplossing van de stikstofproblematiek. Dit betekent aanpassing van de afwegingskaders binnen IenW, waarbij 'Houwen voor bouwen' het adagium is.

Stuur Rijkswaterstaat en ProRail aan als assetmanagementorganisaties en niet als projectorganisaties. Instandhouding vereist een andere aansturing waarbij de instandhoudingslogica in de organisaties zou moeten domineren over de projectmatige logica. Dit betekent meer sturing op netwerkprestaties in plaats van projectresultaten en een assetmanagement georiënteerde inrichting van de uitvoeringsorganisaties. Dit zal voor Rijkswaterstaat meer implicaties hebben dan voor ProRail.

²⁸ MIRT-brief voorjaar 2023, 23 juni 2023 (Kamerstuk 36 200, Nr. 78).

Concrete implicaties van / aandachtspunten bij dit advies zijn:

- Beperk de rol van beleid bij instandhouding tot de voorkant van het proces. De rol van beleid is het maken van beleid. Creëer meer vrijheidsgraden en eigen verantwoordelijkheid voor de uitvoeringsorganisaties (vooral Rijkswaterstaat) om langetermijninvesteringen te kunnen doen en hun expertise zonder interventies te kunnen benutten.
- Uiteraard kan de Tweede Kamer afwijken van het principe 'Houwen voor bouwen'. Daarbij moet de Tweede Kamer zich wel realiseren dat een afwijking negatieve gevolgen heeft voor veiligheid, hinder en bereikbaarheid. Instandhouding vraagt politiek leiderschap.

4.2 Maak samen met de ketenpartijen een visie op instandhouding

Doelgroep

IenW samen met ketenpartijen.

Achtergrond

Er is geen eenduidige visie op hoe de hiervoor geschetste problemen in het functioneren van de keten kunnen worden aangepakt. Leiderschap, mandaat en onderling vertrouwen ontbreken, waardoor het moeilijk is om verbeteringen door te voeren en te voorkomen dat ketenpartijen naar elkaar blijven wijzen.

Advies

Zorg dat er een gezamenlijke visie op instandhouding wordt opgesteld die uiting geeft aan een breed gedeeld gevoel van urgentie, waaraan de ketenpartners (beleid, uitvoeringsorganisaties, marktpartijen) meewerken en zich aan committeren. Deze gezamenlijke visie moet ook bijdragen aan herstel van onderling vertrouwen en een fundamenteel andere manier van denken en werken in de keten. Deze visie moet verder een uitvoeringstrategie bevatten die ingaat op prioritering van werkzaamheden, het inlopen van onderhoudsachterstanden, hinder voor gebruikers en omgeving, mandaat van de uitvoeringsorganisaties en financiering.

Dit traject mag gegeven de urgentie niet te lang duren, en dat is ook niet nodig. Er is al veel materiaal beschikbaar.

Concrete implicaties van / aandachtspunten bij dit advies zijn:

- Laat deze visie opstellen onder leiding van een gezaghebbend persoon die boven de partijen staat.
- Denk na over de wijze waarop de omgeving wordt betrokken.

4.3 Maak een financieel gedekt meerjarenplan instandhouding

Doelgroep

Uitvoeringsorganisaties met beleid.

Achtergrond

Een stabiele, voorspelbare deelflow van uitvoeringsorganisaties richting marktpartijen is randvoorwaardelijk voor het investeren van marktpartijen en uitvoeringsorganisaties in uitvoeringscapaciteit, voor het werken aan optimalisatie van werkprocessen en voor de ontwikkeling en toepassing van innovaties. Dit vereist langjarige stabiliteit en voorspelbaarheid van de werkzaamheden die op de planning staan.

Met de eind 2023 aangepaste sturingsafspraken tussen beleid en Rijkswaterstaat kan Rijkswaterstaat meerjarig gaan plannen (tot 2030) en Exploitatie & Onderhoud en Vernieuwing beter op elkaar af gaan stemmen.

Advies

Het is nu, met name voor Rijkswaterstaat, zaak om een meerjarenplan instandhouding op te stellen. Dit zonder verergering van de dip in de dealflow op korte termijn. Van belang is dat bij de vaststelling van dit plan RWS ook de middelen krijgt om dit plan uit te voeren.

Advies is om niet te wachten op een uitputtend beeld van de staat van de assets, maar bij het opstellen van dit meerjarenplan de (landelijke) prioritering in beginsel te baseren op de op dat moment beschikbare informatie over technische urgentie vanuit de staat van de objecten. Vervolgens moet vanuit een centrale hideraanpak worden nagegaan of de uitvoering van de geplande werkzaamheden leidt tot onacceptabele hinder op netwerkniveau.

Daarbij adviseert de Adviesgroep om te werken met een vorm van 'rollende planning' die voor een periode van acht jaar zekerheid geeft. Deze planning moet regelmatig worden herzien, maar niet te vaak en zeker niet elk jaar. Een periode van vier jaar tussen opeenvolgende planningsperiodes lijkt de Adviesgroep optimaal. Politiek en beleid dienen vervolgens uiterst terughoudend te zijn met 'bijbestellingen' en 'bijsturing' omdat deze verstoringen veroorzaken voor de planning. Dit betekent ook accepteren dat niet alle werkzaamheden tegelijkertijd kunnen worden uitgevoerd en dat er keuzes door de uitvoeringsorganisaties worden gemaakt, terwijl er nog geen volledig scherp beeld is van de staat van het areaal. Werkzaamheden kunnen leiden tot meer hinder dan nu het geval is. Om een aanzienlijke vergroting van hinder op de lange termijn te voorkomen zal echter op korte termijn meer hinder moeten worden geaccepteerd.

Specifiek aandachtspunt is de koppeling tussen instandhouding en ontwikkeling. Als er bijvoorbeeld moet worden geïnvesteerd in kleine functieveranderingen of in maatregelen ten behoeve van andere beleidsdoelstellingen (bijvoorbeeld klimaatadaptatie of circulariteit), dan zou beleid het daartoe benodigde budget aan de uitvoeringsorganisatie ter beschikking moeten stellen (als bijbestelling boven op het reeds afgesproken programma voor instandhouding). De bepaling van de volgorde van de werkzaamheden moet echter de verantwoordelijkheid van de uitvoeringsorganisaties blijven.

Concrete implicaties van / aandachtspunten bij dit advies zijn:

- Op basis van de op dit moment beschikbare informatie over de assets stellen Rijkswaterstaat en ProRail in 2024 elk - volgens bovenstaande principes en in afstemming met beleid - een planning op voor instandhouding vanuit technische urgentie en rekening houdend met hinder op netwerkniveau.
- De uitvoeringsorganisaties moeten marktpartijen vroegtijdig inzicht geven in het meerjarenplan voor instandhouding, opdat deze hierop kunnen anticiperen.
- Verken hoe de werkzaamheden voor bijvoorbeeld het klimaatadaptief maken van bestaande infrastructuur kunnen worden gekoppeld aan instandhoudingswerkzaamheden, in plaats van deze als aparte projecten vorm te geven die de productieprocessen kunnen verstoren.

4.4 Pak de werkzaamheden programmatisch aan

Doelgroep

Uitvoeringsorganisaties en markt.

Achtergrond

In het verleden zijn verschillende pogingen gedaan om de productiviteit en kwaliteit van de bouwsector te verhogen (o.a. PSIBouw, Taskforce Bouw). Deze hebben helaas weinig effect gehad: de keten blijft gefragmenteerd opereren en voelt zich niet integraal verantwoordelijk voor het eindresultaat. Het innovatie- en leervermogen en daarmee de productiviteitsverhoging van de sector blijft beperkt. Toch is een grote productiviteitslag nodig: er is simpelweg in de toekomst zowel bij de uitvoeringsorganisaties als bij de markt onvoldoende personele capaciteit met de juiste kennis, expertise en competenties om de instandhoudingsopgave te realiseren.

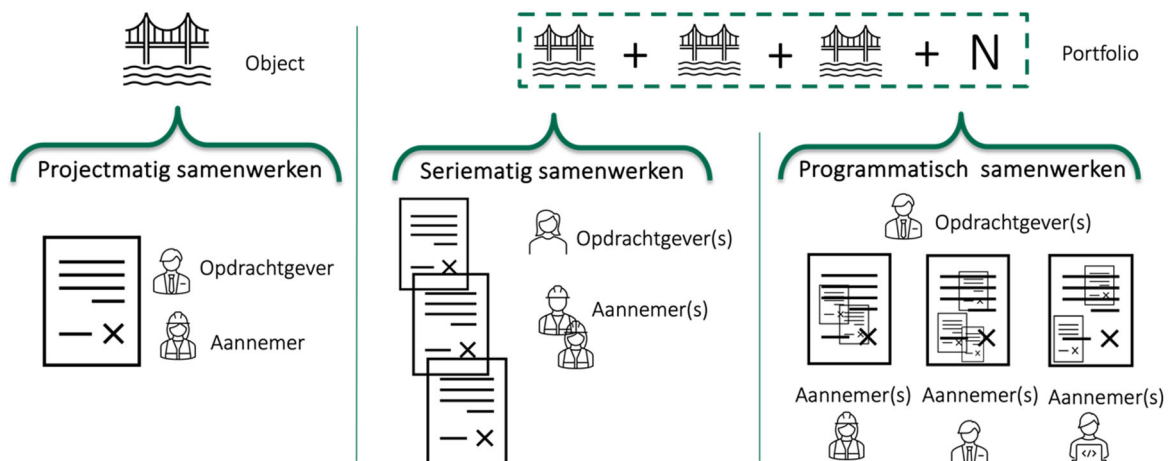
Advies

Ga meer projectoverstijgend werken, waarbij zowel bij opdrachtgevers als opdrachtnemers dealflow wordt gegenereerd door het vastleggen van portfolio's met werkzaamheden die door repetitie en standaardisatie efficiënt en effectief kunnen worden uitgevoerd. Door onnodige transactiekosten te voorkomen en geleerde lessen en innovaties direct toe te passen in een volgende samenwerking is productiviteitswinst te verwachten. Dit vereist een langdurig zicht op het geheel aan assets, portfolio's van werkzaamheden aan het assetsysteem en het waarborgen van capaciteit die beschikbaar voor deze werkzaamheden.

Dit kan op een seriematige manier door werkzaamheden aan objecten vanuit een specifieke portfolio achtereenvolgend door dezelfde partijen te laten uitvoeren: als het eerste contract of project naar tevredenheid is afgerond, kan hetzelfde samenwerkingsverband beginnen aan een nieuwe opgave. Hierbij kan standaardisatie in ontwerpen en uitvoering helpen. Dit kan ook leiden tot nieuwe specialisaties en marktordeningen in de keten.

De effectiviteit van het project-overstijgend werken kan verder worden vergroot door niet alleen seriematig, maar ook programmatisch te gaan werken. Dit krijgt vorm door het organiseren van parallelle werkstromen vanuit een specifiek portfolio waar meerdere ketens van toeleveranciers aan verbonden zijn. Benut hierbij de kracht van het mkb. Een programmatische aanpak verhoogt het leer- en innovatievermogen van de gehele sector. Daarnaast zorgt het zeer waarschijnlijk voor een toename in het werkplezier en het vertrouwen in elkaar waardoor nieuwe routines ontstaan die bijdragen aan het gezamenlijke doel dat centraal zou moeten staan in de sector: Nederland te allen tijde veilig en bereikbaar.

Dit is gevisualiseerd in onderstaand figuur:



Concrete implicaties van / aandachtspunten bij dit advies zijn:

- Stap zo veel mogelijk af van projectmatig werken en implementeer seriematig en programmatisch werken vanuit een meer capaciteitsgedreven manier van inkopen.
- Dit betekent o.a. dat verbintenissen met marktpartijen worden aangegaan vanuit raamcontracten en/of *cost+* overeenkomsten.
- Stimuleer het samenspel tussen het grootbedrijf en het mkb en beloon innovatie.

4.5 Zorg voor balans tussen basiskwaliteitsniveau, maakbaarheid en budgetten

Doelgroep

IenW en uitvoeringsorganisaties.

Achtergrond

In het verleden waren de budgetten doorgaans de beperkende factor voor productieverhoging. Nu is ook de maakbaarheid c.q. beschikbare capaciteit een beperkende factor voor de uitvoering.

Onzekerheid over budgetten heeft een negatieve impact op het programmatisch werken en op de investeringen in capaciteit en innovatie door de markt.

Het huidige BKN richt zich op een balans met betrekking tot Exploitatie en Onderhoud, maar daarmee is er nog geen balans voor Vernieuwing, en dus ook niet voor Instandhouding als geheel.

Advies

Breng een langjarige balans aan tussen:

1. de behoefte aan instandhouding (Exploitatie, Onderhoud inclusief Vernieuwing) op een bepaald basiskwaliteitsniveau;
2. het productievermogen van de keten; en
3. de beschikbare budgetten.

Dit vergt uitbreiding van de BKN-systematiek, nu gericht op 'exploitatie en onderhoud', met het element 'vernieuwing', teneinde tot een balans te komen op het niveau van instandhouding als geheel.

Op het moment dat de maakbaarheid (het productievermogen) stijgt, mag deze niet worden belemmerd door wat er in de begroting staat. Reserveer daartoe tijdig middelen, eventueel op de Aanvullende Post van het ministerie van Financiën, die beschikbaar komen zodra de maakbaarheid toeneemt.

Concrete implicaties / aandachtspunten van dit advies zijn:

- Zekerheid over budgetten richting de markt zorgt voor een positief effect op het implementeren van programmatisch werken en investeringen in capaciteit en innovatie door de markt.
- Met de BKN-systematiek op orde, ontstaat er zicht op het totaal van de opgave, de capaciteit en de beschikbare budgetten. Als de mogelijkheden tot capaciteitsvergroting en financiële dekking maximaal benut zijn, maar nog steeds niet voldoende soelaas bieden, is de enige andere mogelijkheid een bijstelling van het BKN.

4.6 Werk met hoge prioriteit door aan areaal- en assetmanagementsystemen

Doelgroep

Uitvoeringsorganisaties.

Achtergrond

Een goed zicht op de toestand van de infrastructuur is dé basis voor een stabiele uitvoering van de instandhoudingsopgave. Het behoort tot de basisverantwoordelijkheden van de beheerder van de infrastructuur.

Rijkswaterstaat werkt momenteel langs twee sporen aan verbetering van (het ontsluiten van) de informatie over de assets: op korte termijn op tactisch niveau (AIM) en op lange termijn op operationeel niveau (EAM).

Advies

Werk door aan zowel kortetermijnoplossingen om het zicht op het areaal te verbeteren, als aan de ontwikkeling van assetmanagementsystemen op operationeel niveau. Werk daarbij van grof naar fijn.

Accepteer voor de korte termijn dat er met een onvolledig beeld van de toestand van het areaal al wel besluiten moeten worden genomen en dat dit soms tot tegenvallers zal leiden. Wees als politiek en beleid terughoudend met bijsturen van de ontwikkelprocessen.

Het beter in kaart brengen van het areaal kan onderdeel worden gemaakt van de opdrachten die op de markt worden gezet. Voordeel hiervan is dat de markt vervolgens ook over deze areaalkennis beschikt. Daarnaast leren partijen uit de keten op die manier om informatie onderling uit te wisselen.

Concrete implicaties van / aandachtspunten bij dit advies zijn:

- Laat de markt bijdragen aan het operationeel maken van het assetmanagementsysteem en laat hun areaalkennis ten goede komen aan de uitvoeringsorganisaties.
- Benut de mogelijkheden om de informatie in de huidige systemen met elkaar te verbinden en te hergebruiken zonder te wachten op nieuwe assetmanagementsystemen.

4.7 Verhoog het productievermogen door meer inhoud en minder controles

Doelgroep

Beleid, uitvoeringsorganisaties en markt.

Achtergrond

Het grote belang dat aan rechtmatigheid wordt gehecht leidt in de gehele keten tot een overdaad aan afstemming en controle. Dit gaat ten koste van doelmatigheid.

Advies

Verhoog het productievermogen van de keten door vermindering van het aantal schakels in de keten en van het aantal (interne) kaders, controles en audits, stuur meer op inhoudelijk resultaat en doelmatigheid en minder op processen en rechtmatigheid. Door programmatisch werken kan het aantal controles worden verminderd, kan samenwerking tussen partijen worden verbeterd, en kan bestaande capaciteit beter worden benut.

Creëer ruimte om samen te experimenteren. Accepteer dat soms wat misloopt en leer elkaar echt kennen om vervolgens samen tot vernieuwing en versnelling te komen.

Concrete implicaties van / aandachtspunten bij dit advies zijn:

- Behaal effectiviteitswinsten door de portfoliocontracten centraal aangestuurd in de markt te zetten.
- Reduceer het werken met Integrale Projectteams (IPM-teams). Gebruik complete gespiegelde IPM-teams alleen voor echt omvangrijke/complexere projecten en werk met enkelvoudige IPM-teams (bemenst vanuit markt en Rijkswaterstaat) of zonder IPM-teams voor andere opgaven²⁹. Ook helpt het om hetzelfde IPM-team achtereenvolgens in te zetten op vergelijkbare contracten.
- Doe geen controle op controle, audit op audit en streef naar een substantiële reductie van het aantal controles en audits.

²⁹ Zie: Vitale infrasector, Het enkelvoudig team – Inspiratiedocument, september 2023.

5. Tot slot

De Adviesgroep heeft grote waardering voor het feit dat zij door de secretaris-generaal van het ministerie van IenW is gevraagd te adviseren over de opgave om de Nederlandse infrastructuur ook de komende decennia op niveau te houden. Het behoeft geen verdere uitleg dat het eervol is om een bijdrage te mogen leveren aan een dergelijk belangrijk, maar tegelijkertijd complex onderwerp.

De Adviesgroep spreekt de hoop uit dat de in dit rapport opgenomen adviezen een katalysator vormen om de uitdagingen van de instandhoudingsopgave nu met volle kracht aan te gaan. Hierbij wordt benadrukt dat alle zeven adviezen in onderling verband moeten worden gezien en opgepakt. Op die manier hebben de adviezen de grootste impact en dragen zij bij aan de noodzakelijke verandering van werken en denken in de hele keten.

Het verleden heeft echter laten zien dat fundamentele veranderingen moeilijk tot stand komen. Zo zijn de adviezen in dit rapport deels al eerder gegeven, maar hebben deze geen structurele veranderingen bewerkstelligd. De Adviesgroep signaleert een beperkt vermogen van de keten om, in interactie met de omgeving, de noodzakelijke veranderingen door te voeren. Dit vraagt langjarige aandacht voor het verbeteren van het functioneren van de keten en de afzonderlijke schakels daarbinnen. De Adviesgroep heeft de overtuiging dat coördinatie op de implementatie van de zeven adviezen hierbij kan helpen en roept de secretaris-generaal op om te voorzien in deze coördinatie. De Adviesgroep meent dat deze verantwoordelijkheid het beste kan worden belegd bij een gezaghebbend, onafhankelijk persoon. Alle partijen in de keten moeten immers de handschoen oppakken om te komen tot de noodzakelijke verbeteringen. Denkbaar is dat deze coördinerende rol wordt gegeven aan de persoon die het proces leidt om de visie op instandhouding op te stellen.

Het voorzien in coördinatie op de opvolging van de in dit rapport opgenomen adviezen draagt bij aan het levend blijven van de opgave bij alle ketenpartijen en beperkt het risico dat dit rapport het zoveelste rapport blijkt te zijn, dat in de praktijk onvoldoende effect sorteert.

De instandhoudingsopgave van onze infrastructuur is groot en belangrijk. Alleen door gezamenlijke inspanningen van alle ketenpartijen kan de Nederlandse infrastructuur in de conditie worden gebracht én gehouden om de uitdagingen van de toekomst aan te kunnen. Indachtig de titel van dit adviesrapport: zet instandhouding voorop, en ga samen vernieuwen en versnellen voor een veilig en bereikbaar Nederland.

Bijlage 1: Samenstelling en werkwijze van de Adviesgroep

Samenstelling Adviesgroep

De leden van de Adviesgroep zijn op persoonlijke titel door de secretaris-generaal van IenW gevraagd. De Adviesgroep bestond uit de volgende personen:

- Luc Kohsiek (voorzitter)
- Rob van Wingerden (plaatsvervangend voorzitter)
- Jos Arts
- Jan Lintsen
- Herna Verhagen
- Leentje Volker
- Hans Wanders.

Werkwijze Adviesgroep

De Adviesgroep is op 27 juni 2023 voor het eerst bijeengekomen. In totaal heeft de Adviesgroep 7 fysieke en 4 *online* bijeenkomsten gehad voor oplevering van haar rapport eind januari 2024.

De Adviesgroep heeft volgende stappen gezet:

1. *Probleemanalyse.*

Via documentenanalyse en een interviewronde in de zomer van 2023 zijn de problemen in het functioneren van de keten van politiek, beleid, uitvoeringsorganisaties en markt in kaart gebracht. Er zijn 14 interviews afgenomen met vertegenwoordigers van het ministerie, bedrijfsleven en uitvoeringsorganisaties.

2. *Opstellen randvoorwaarden voor verbetering.*

De Adviesgroep heeft een aantal randvoorwaarden geformuleerd die nodig zijn om tot verbetering(en) te komen in deze keten. Zie hieronder de geformuleerde randvoorwaarden.

3. *Uitvraag aan ketenpartijen.*

De randvoorwaarden zijn voorgelegd aan de verschillende beleidsonderdelen van IenW, de uitvoeringsorganisaties Rijkswaterstaat en ProRail en de brancheorganisaties Bouwend Nederland, Techniek Nederland en Koninklijke NLIingenieurs. Per randvoorwaarde is gevraagd:

- a. of de randvoorwaarden werd herkend,
- b. welke acties er lopen die (kunnen) bijdragen aan het realiseren van de randvoorwaarde,
- c. of deze acties volgens de bevroegde organisaties afdoende zijn om de randvoorwaarde te realiseren.

Alle aangeschreven organisaties hebben op de uitvraag gereageerd. Op basis van de reacties zijn de randvoorwaarden aangescherpt en is zicht ontstaan op de acties die lopen ter verbetering.

4. *Adviezen.*

De Adviesgroep heeft, mede op basis van de resultaten van de uitvraag en enkele verdiepende gesprekken, vastgesteld op welke randvoorwaarden nadere actie moet worden ondernomen. De adviezen die hieruit zijn voortgekomen staan in hoofdstuk 4.

Opgestelde randvoorwaarden om tot verbetering(en) te komen in deze keten (stap 2 hiervoor)

1. Er is een eenduidige en gedeelde visie op het realiseren van een veilig, leefbaar en bereikbaar Nederland met de IenW netwerken waarbij instandhouding boven ontwikkeling gaat, de netwerken toekomstbestendig blijven en waarmee stabiliteit en voorspelbaarheid naar de markt gecreëerd kan worden.
2. Er is een duidelijk, tussen alle betrokkenen gedeeld beeld van het beoogde niveau van instandhouding in functionele termen (basiskwaliteitsniveau) waarop alle werkzaamheden zich richten.

3. De uitvoeringsorganisaties (Rijkswaterstaat en ProRail) hebben een samenhangend meerjarenprogramma voor instandhouding met een vorm van "rollende planning", die periodiek wordt herijkt. De verantwoordelijkheid voor dit programma is duidelijk belegd bij een trekker/programmanager.
4. Er is een betrouwbaar, langjarig zicht op de kosten om de netwerken op het afgesproken niveau (basiskwaliteitsniveau) in stand te houden.
5. De werkzaamheden van de uitvoeringsorganisaties aan assetmanagementsystemen richten zich primair op het verwerven van een goed zicht op de toestand van het areaal, het kunnen opstellen van een programmering en het prognosticeren van de kosten van instandhouding. Bij het ontwikkelen van de assetmanagementsystemen wordt gewerkt van grof naar fijn.
6. De dekking van de kosten voor het op het afgesproken niveau in stand houden van de netwerken is (langjarig) opgenomen in de Rijksbegroting.
7. Uitvoeringsorganisaties werken aan een zo stabiel mogelijke, voorspelbare en betrouwbare opdrachtenstroom (dealflow) richting de markt met o.a. als doel een zo constant mogelijk capaciteitsbeslag van de markt. De uitvoeringsorganisaties geven marktpartijen vroegtijdig inzicht in het meerjarenprogramma voor instandhouding.
8. De risico's worden gedragen door de partij die de risico's het meest kan beïnvloeden.
9. Er wordt gewerkt aan de standaardisatie van te vervangen/renoveren objecten. Dit gebeurt o.a. door:
 - a. Portfolio-aanpak: groeperen van soortgelijke renovatieobjecten in één kavel.
 - b. Bundelen van enkele jaren onderhoud samen met een renovatieproject.
 - c. Bundelen van specifiek/gespecialiseerd "deelonderhoud", bv vervanging van camera's, IT-hardware, etc.
 - d. Regulier onderhoud van objecten optimaal groeperen over jaren en regio's.
10. Er is voldoende personele capaciteit met de juiste kennis, expertise en competenties bij de uitvoeringsorganisaties om de instandhoudingsopgave in de markt weg te zetten en als professioneel opdrachtgever op te treden.
11. Er is voldoende personele capaciteit met de juiste kennis, expertise en competenties bij de markt om de infrastructuur in beheer bij IenW in stand te houden. Deze randvoorwaarde is sterk gekoppeld aan randvoorwaarde 7.
12. De uitvoeringsorganisaties hebben het mandaat van beleid/politiek om het BKN op effectieve wijze te realiseren. Politiek en beleid bemoeien zich niet met de afwegingen die de uitvoeringsorganisaties maken t.a.v. prioritering, planning en verkaveling van werkzaamheden.
13. Een gelijkwaardige en duurzame relatie tussen alle partijen in de hele keten vanuit het besef dat allen vanuit een verschillende verantwoordelijkheid aan dezelfde maatschappelijke opgaven werken. Dit is nodig om de vicieuze cirkel van wantrouwen en controledrang te doorbreken. Betere en minder controles over de hele keten (incl. intern de uitvoeringsorganisaties).
14. Marktpartijen innoveren, tenderen realistisch en behandelen hun onderaannemers zoals zij zelf behandeld zouden willen worden.
15. Het is in de keten van politiek-beleid-uitvoeringsorganisatie-markt voor iedere schakel duidelijk/transparant hoe de keten functioneert, wat er speelt bij de andere schakels, wat de rol van de andere schakels is in de keten en waarom andere schakels handelen zoals zij doen. Hierover wordt voldoende gecommuniceerd.
16. Elke schakel in de keten van politiek/beleid tot markt is voldoende in staat om eraan bij te dragen dat de infrastructuur toekomstbestendig, betrouwbaar, duurzaam en veilig is en zo een optimale economische maatschappelijke en sociale waarde levert voor de maatschappij. Vertrouwen, explicitering van belangen, menselijkheid en voorspelbaarheid spelen een belangrijke rol.
17. De potentie van het mkb wordt benut.

Bijlage 2: Begrippen: ontwikkeling en instandhouding

Instandhouding³⁰

Bij instandhouding gaat het om het behouden van de huidige functie van de infrastructuur. De begrippen die in het Mobiliteitsfonds en Deltafonds worden gehanteerd zijn: exploitatie, onderhoud en vernieuwing. Exploitatie, onderhoud en vernieuwing samen staan voor de instandhouding van de infrastructuur.

- Tot het domein van de exploitatie behoren (beheer)activiteiten gericht op het reguleren van het gebruik: verkeersleiding en capaciteitsmanagement, verkeersmanagement en watermanagement.
- Onderhoud betreft de activiteiten die zijn gericht op de beoogde (ontwerp)levensduur van de infrastructuur te realiseren.
- Vernieuwing is gericht op het begin van een nieuwe levenscyclus van een nieuw object of het verlengen van de levensduur van het bestaande object. Het gaat bij vernieuwing expliciet niet om activiteiten die zijn gericht op toevoeging van functies of om aanleg van nieuwe of uitbreiding van bestaande infrastructuur (ontwikkeling).

Vanaf de ontwerpbegroting 2022³¹ wordt gebruik gemaakt van bovenstaand begrippenkader. Er is daarbij aangesloten bij de Europese begrippen voor activiteiten van een infrastructuurbeheerder uit de spoorrichtlijn 2012/34/EU. Voor die tijd werden (ook) de volgende begrippen gebruikt:

- Beheer. Dat wordt nu exploitatie genoemd. Beheer werd eerder³² gedefinieerd als: 'Activiteiten die gericht zijn op het gebruik en de regulering van de infrastructuur: verkeersmanagement, verkeersleiding, capaciteitsmanagement en watermanagement.'
- Vervanging en renovatie. Deze vallen nu onder vernieuwing. Vervanging werd eerder³³ gedefinieerd als: 'Veranderingen aan de bestaande infrastructuur zonder functiewijziging, start van een nieuwe levenscyclus.' Renovatie werd eerder³⁴ gedefinieerd als: 'Activiteiten die gericht zijn op het verlengen van de levensduur van het bestaande object.'

Ontwikkeling

Vanaf de ontwerpbegroting 2022 hebben de artikelonderdelen 'Aanleg' de naam 'Ontwikkeling' gekregen. In de begroting staat geen definitie van 'Ontwikkeling'. Aanleg werd eerder³⁵ gedefinieerd als: 'Activiteiten die gericht zijn op de aanleg van nieuwe functie, start van een nieuwe levenscyclus.'

Vanaf de ontwerpbegroting 2022 zijn er in het Mobiliteitsfonds ook subartikelonderdelen gecreëerd onder 'ontwikkeling' voor de categorie 'optimalisering gebruik'. Op deze subartikelonderdelen worden uitgaven verantwoord die de optimalisering van het gebruik van de infrastructuur bevorderen. Voorbeelden zijn: intelligent verkeersmanagement, informatie over werk in uitvoering en beperkte infrastructurale aanpassing van weginfrastructuur.

³⁰ Kamerstukken II, 2023–2024, 36 410 A, nr. 2 (Memorie van toelichting Mobiliteitsfonds 2024).

³¹ Kamerstukken II, 2021–2022, 35 925 A, nr. 2.

³² Kamerstukken II, 2018–2019, 35 000 A, nr. 98, bijlage 2.

³³ Ibidem.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Ibidem.

Bijlage 3: Exogene ontwikkelingen

De afgelopen jaren hebben zich verschillende exogene ontwikkelingen voorgedaan die relevant zijn voor (het functioneren van) de keten. Deze worden hieronder kort toegelicht.

New Public Management

De managementfilosofie 'New Public Management' (NPM) is sinds de jaren 80 gebruikt door (semi-)overheden om de publieke sector te moderniseren. Deze managementfilosofie uit de bestuurskunde heeft als belangrijkste kenmerk dat de beginselen van de private sector worden toegepast op de publieke sector; begrippen als *zuinigheid*, *doelmatigheid*, *doeltreffendheid* staan centraal en gedacht wordt in termen van producten en klanten. Na verloop van tijd zijn echter verschillende dysfuncties (controle op controle, rechtmatigheid boven doelmatigheid) zichtbaar geworden, die hebben geleid tot een vastgelopen en gestold (inert) systeem.

'Markt tenzij....' en bezuinigingen / taakstellingen

Het begin van deze eeuw door Rijkswaterstaat gehanteerde adagium 'de markt tenzij....', heeft in combinatie met opeenvolgende taakstellingen³⁶, geleid tot een terugloop van technisch-inhoudelijke kennis bij Rijkswaterstaat. Rijkswaterstaat is hierdoor in mindere mate in staat om als deskundig opdrachtgever op te treden richting marktpartijen.

Inflatie / extreme prijsstijgingen en beschikbaarheid materialen

De Coronapandemie heeft wereldwijd gevolgen gehad voor veel productie- en toeleveringsketens, ook die voor bouwmaterialen. Hierdoor staat de beschikbaarheid van materialen onder druk. De oorlog in Oekraïne heeft bovendien sterk oplopende energieprijzen tot gevolg gehad. Dit resulteerde in extreme prijsstijgingen van materialen, maar ook van de kosten van arbeid. Deze prijsstijgingen en de onzekerheid rond de beschikbaarheid van materialen werken ook door in de praktijk van ontwikkeling en instandhouding van infrastructuur.

Stikstofcrisis

Veel Nederlandse (Natura 2000) natuurgebieden worden blootgesteld aan te hoge niveaus van stikstofdepositie. Dit is op grond van (Europese) regelgeving niet toegestaan. Om de stikstofbelasting terug te dringen werd in 2015 door de Nederlandse overheid de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) ingevoerd. In 2019 bepaalde de hoogste bestuursrechter echter dat de PAS in strijd was met Europese regelgeving³⁷. Dit leidde tot de *stikstofcrisis*, want veel infrastructurele projecten die stikstof uitstoten kwamen hierdoor stil te liggen.

Een oplossing voor de stikstofproblematiek is nog niet in zicht. Gelet op de staat van de natuur en het moeizame pad om te komen tot effectieve bronmaatregelen, is het perspectief voor infrastructurele aanlegprojecten beperkt. Ook voor sommige vernieuwingsprojecten zal stikstofruimte moeten worden verkregen.

En áls er wel stikstofruimte beschikbaar komt, is besloten om de ruimte éérst in te zetten voor PAS-melders en woningbouw. Er zal daardoor enige tijd overheen gaan voordat er meer perspectief voor (nieuwe) infraprojecten ontstaat.³⁸

Krapte op de arbeidsmarkt

Economische groei, in combinatie met een vergrijzende bevolking, veroorzaken een krappe arbeidsmarkt. Ook verschuivingen in de vraag tussen sectoren en/of de mate van aantrekkelijkheid van een bepaalde sector ('het imago') zorgen ervoor dat sommige sectoren meer moeite hebben om geschikte werknemers te vinden. De bouwsector wordt geconfronteerd met

³⁶ Onder andere apparaatstaakstellingen ten tijde van het kabinet Rutte I oplopend tot ruim 19% van de apparaatsbudgetten van RWS. Zie Tweede Kamer 2012-2013, 31490 nr. 112.

³⁷ Zie o.a. uitspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 mei 2019, 201600614/3/R2, 201600617/3/R2, 201600618/3/R2, 201600620/3/R2, 201600622/4/R2, 201600630/3/R2.

³⁸ Brief IenW aan Tweede Kamer (24 augustus 2023), TK 2022-2023, 36 200A, nr.100.

deze krapte op de arbeidsmarkt. Meer dan de helft van ondernemers uit de bouwsector denkt dat ze over enkele jaren nog steeds zullen kampen met personeelstekorten³⁹. Dertig (30) procent van de aannemers heeft een groot tekort aan personeel, en nog eens 49 procent heeft enigszins een tekort. Achttien (18) procent van de aannemers heeft geen arbeidstekorten.

Ook Rijkswaterstaat en ProRail hebben te maken met personeelsschaarste. Door de krapte op de arbeidsmarkt is niet alleen het binnen halen van medewerkers belangrijk, maar ook het binnen houden en boeien van medewerkers zodat de kennis behouden blijft.⁴⁰

Sterke ontwikkeling van andere 'concurrerende' opgaven (energietransitie, woningbouw)

Nederland wordt geconfronteerd met grote uitdagingen op het gebied van energietransitie en woningbouw. Grote investeringen in het elektriciteitsnetwerk en (de ontwikkeling van) andere (alternatieve) netwerken voor energievoorziening zijn nodig. Tegelijkertijd is er behoefte aan meer (energiezuinige) woningen.

Voor bouwbedrijven en ingenieursbureaus zijn er daardoor alternatieven voor het werken aan infrastructuur voorhanden. Rijkswaterstaat en ProRail concurreren op die manier met andere (publieke) opdrachtgevers. Het karakter van de inframarkt verandert van *vraaggestuurd* naar een overwegend *aanbodgestuurde* markt.

Versnipperd politieke landschap, politieke aandacht meer incident gedreven

Er is in de politiek een verschuiving waar te nemen van een belangenafweging op grond van algemene gezichtspunten naar een door incidenten gedreven uitvoeringsverantwoording. Door de gedetailleerde aandacht voor de uitvoering is deze ook politieker geworden.⁴¹

In het ongevraagde advies van de Raad van State over de ministeriele verantwoordelijkheid⁴² is gewezen op de steeds snellere opkomst van nieuwe partijen in het parlement. Verkiezingsuitslagen laten een gefragmenteerd politiek landschap zien dat door de volatiliteit van het kiezersgedrag sterk fluctueert. Op grond daarvan worden kabinetten gevormd met een krappe parlementaire meerderheid van wisselende coalities.

Regering en parlement hebben in deze constellatie veel moeite om te komen tot effectieve en maatschappelijk gedragen besluiten. Uitvoeringsorganisaties hebben door bezuinigingen en minder beschikbaar personeel moeite om nieuwe wetgeving goed uit te voeren. Wetswijzigingen volgen elkaar soms snel op. Door Europese wetgeving vindt de normstelling bovendien vaak in Brussel plaats.

³⁹ Dat blijkt uit het BouwMonitor-onderzoek van Cobouw en USP uit maart 2022. De enquête is ingevuld door aannemers en ondernemers uit de ontwerpsector, toeleverende industrie, installatiesector en afbouwsector.

⁴⁰ Brief IenW aan Tweede Kamer, TK 2022-2023, 35 925 A, nr. 88.

⁴¹ 15 juni 2020, Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35300, nr. 78.

⁴² 15 juni 2020, Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35300, nr. 78.