

Vergaderjaar 2009–2010

29 385

Aanleg en de aanpassing van hoofdinfrastructuur

Nr. 55

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 september 2009

Met deze brief informeer ik de Kamer over het aanbestedingsbeleid van Rijkswaterstaat. Hiermee los ik de toezegging in die ik heb gedaan tijdens het AO A73 van 23 april 2009 (Kamerstuk 31 700 A, nr. 93). Gelet op de context van dit AO richt ik mij in deze brief vooral op de aanpak van Rijkswaterstaat bij aanbestedingen voor de grond-, weg- en waterbouwsector. Daarmee dek ik ook qua volume het overgrote deel van de aanbestedingen van Rijkswaterstaat af.

Rijkswaterstaat wil een toonaangevende, duurzame uitvoeringsorganisatie zijn. Kernbegrippen daarbij zijn: «betrouwbare partner» voor de politiek en bestuurlijke partners; «publieksgericht netwerkmanager» voor de gebruikers en «toonaangevend opdrachtgever» naar de markt. Het aanbestedingsbeleid richt zich specifiek op het derde kernbegrip: de invulling van het toonaangevend opdrachtgeverschap naar de markt.

Met zijn aanbestedingsbeleid geeft Rijkswaterstaat invulling aan het beleid dat het Kabinet voert sinds de afronding van de parlementaire enquête bouwnijverheid in 2002. De nieuwe relatie met de bouwsector heeft daarin een centrale plaats. Bij het doorvertalen van het kabinetsbeleid besteedt Rijkswaterstaat veel aandacht aan het optrekken met, en het leren van partners. Zowel aan overheidszijde als met marktpartijen, en zowel nationaal als internationaal.

Vernieuwing in de bouwsector

Met de afronding van de bouwenquête werd eind 2002 duidelijk dat de verhoudingen in de bouwsector verre van gezond waren. De bouwsector bleek gesloten en onderling verweven. Concurrentie op laagste prijs had veelvuldig geleid tot verboden prijsafspraken tussen marktpartijen en in de moeizame relatie tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers voerde argwaan vaak de boventoon. Het doorbreken van dat patroon vergde een aantal fundamentele veranderingen:

- Het herdefiniëren van de relaties tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, wat leidde tot een zakelijkere verhouding en het borgen van integriteit;
- het verwerven van nieuwe kennis en het doorvoeren van nieuwe werkwijzen door de publieke opdrachtgever;
- het scheppen van ruimte voor de markt om met innovatieve aanbestedingsvormen eigen ideeën in te brengen;
- het loslaten van het principe van aanbesteden op de laagste prijs en het – in plaats daarvan – zoeken naar onderscheid in kwaliteit en prestaties.

De ontwikkeling van Rijkswaterstaat past ook in de bredere vernieuwingsprocessen van de rijksoverheid. In 2004 werden ambities voor modernisering vastgelegd in het programma «Andere Overheid». De kern daarvan was dat de overheid transparanter moest worden en zijn dienstverlening zou moeten moderniseren. Het huidige kabinet geeft de modernisering verder invulling met het programma Vernieuwing Rijksdienst. De vernieuwing ging gepaard met taakstellingen om tot een kleinere overheid te komen. Voor Rijkswaterstaat leidde dat tot een afslanking van bijna 11 000 werknemers in 2003 naar circa 8 500 werknemers aan het einde van de huidige kabinetsperiode.

Dit heeft tot gevolg dat met minder mensen een groter werkenpakket moet worden uitgevoerd.

Het is belangrijk om op te merken dat Rijkswaterstaat zich op dit moment nog midden in het vernieuwingsproces bevindt. Veel zaken gaan goed, maar er zijn nog de nodige vervolgstappen te zetten. Als een van de grootste opdrachtgevers binnen de overheid heeft Rijkswaterstaat in ieder geval een belangrijke trekkersrol in dit proces. Zowel bij het invullen van de vernieuwing in het opdrachtgeverschap als in de vernieuwing van de relatie tussen de overheid en de bouwsector. Rijkswaterstaat trekt daarbij nauw op met de Rijksgebouwendienst en Prorail om zo veel mogelijk één gezamenlijk publiek gezicht naar de markt te laten zien.

In het vervolg van deze brief geef ik aan hoe deze opgaven door Rijkswaterstaat in zijn aanbestedingsbeleid worden opgepakt en welke stappen inmiddels zijn gezet.

Welke keuzes zijn gemaakt?

Rijkswaterstaat is een publieke opdrachtgever. Dat betekent dat de aanbesteding moet bijdragen aan een zo goed mogelijke besteding van belastinggeld.

Een goede besteding van belastinggeld, betere dienstverlening aan de gebruikers, een kleinere organisatie en een groeiend werkenpakket noopten Rijkswaterstaat tot duidelijke keuzes. De consequentie is dat Rijkswaterstaat meer werk aan de markt overlaat door functioneel aan te besteden en processen efficiënter en uniformer te organiseren. De hierop afgestemde inkoopstrategie is gericht op de volgende veranderingen in de werkwijze Rijkswaterstaat:

Van:	naar:
– detailontwerp	– stimuleren innovatie
– laagste prijs	– prijs/kwaliteit/performance
– centraal inkopen	– gecoördineerd inkopen
– contracten op technische eisen	– contracten op functionele eisen
– veelvormige contracten	– uniforme standaardcontracten

Belangrijke randvoorwaarden zijn:

- a. het behoud van voldoende concurrentie

- b. het streven naar optimale prijs-kwaliteitsverhouding voor de gevraagde prestaties
- c. permanente verbetering van efficiëntie van de aanbesteding.

Doorvertaling naar uniforme contracten

Om deze ingrijpende omslag te kunnen maken, koos Rijkswaterstaat in 2004 voor het toepassen van een aantal nieuwe contractvormen:

- Voor de uitvoering van het vaste en het klein variabele onderhoud werd gekozen voor het werken met van prestatiecontracten. De kern van een prestatiecontract is dat Rijkswaterstaat de opdrachtnemer vraagt een deel van een infrastructuurnetwerk op een bepaald onderhoudsniveau te brengen en te houden. Niet langer wordt specifiek voorgeschreven welke werkzaamheden de opdrachtnemer wanneer moet verrichten. Hij krijgt de ruimte zelf zijn werk zo goed mogelijk te organiseren om de gevraagde prestatie te leveren. Nieuw in deze aanpak is dat ook de belangen van de gebruiker van de infrastructuur een belangrijke rol spelen in deze contracten. Als het werk van aannemers resulteert in onnodige verkeershinder of wegafsluitingen kan dat leiden tot beboeting van de aannemer danwel tot opschorting van betalingen.
- Voor de aanlegprojecten koos Rijkswaterstaat voor de zogenaamde «design and construct»-contracten. Daarmee wordt zowel het ontwerp als de bouw van een project aan één partij gegund. In het verleden waren deze twee fases van elkaar gescheiden. Rijkswaterstaat zorgde toen of zelf voor een gedetailleerd ontwerp, of besteedde dat uit aan een ingenieursbureau. De bouw van het ontwerp werd vervolgens tegen de laagste prijs in de markt werd gezet. De nieuwe aanpak biedt de opdrachtnemer meer ruimte om eigen oplossingen aan te dragen en innovaties toe te passen. Daarnaast biedt de combinatie van ontwerp en aanleg de opdrachtgever meer gelegenheid om bij de gunning ook andere aspecten dan de prijs te wegen. Bijvoorbeeld de kwaliteit van de projectaanpak, het omgaan met verkeershinder of het inbrengen van duurzame oplossingen. Rijkswaterstaat kiest in dat geval niet voor de laagste prijs, maar voor de inschrijving waar de weging van prijs en andere criteria het beste scoort. Ook wel met economisch meest voordelige inschrijving (EMVI) aangeduid.
- De afgelopen jaren heeft het kabinet ervoor gekozen vaker publiek-private samenwerking (PPS) toe te passen. Het advies van de commissie Ruding heeft hieraan nog een extra impuls gegeven. Rijkswaterstaat onderzoekt nu bij alle projecten met een investeringsomvang vanaf 60 miljoen euro of het een meerwaarde heeft om het project als PPS-project aan te besteden. Concreet berekent Rijkswaterstaat of het economisch voordelig is een contract te sluiten, waarbij het ontwerp, de aanleg, de financiering en het onderhoud van het project voor een bepaalde periode aan één partij worden gegund (in de Engelse afkorting: DBFM). Voor dit onderzoek komen alleen de grotere projecten in aanmerking. De kosten vooraf (de transactiekosten) bij dit soort contracten zijn namelijk relatief hoog. Die kunnen op kleine contracten niet worden terugverdiend.

Uniform en efficiënt

Om uniformer te werken en versnippering tegen te gaan wordt in de innovatieve contracten gekozen voor bundeling en integratie van werk. Daarmee wordt veel onnodige verkeershinder en worden veel wegafsluitingen vermeden. Bovendien is hiermee minder personeel nodig om al die contracten voor te bereiden en te begeleiden. Uniformiteit is ook voor de

markt van groot belang, omdat bij bekendheid met de contractvorm de voorbereiding veel sneller verloopt.

Om te komen tot optimale bundeling van werkzaamheden heeft Rijkswaterstaat specifiek voor de prestatiecontracten een drietal toetsingscriteria geformuleerd:

- Het eerste criterium is dat bundeling of integratie van werk moet leiden tot een betere benutting van de netwerken. Als de onderhoudswerkzaamheden aan licht, berm en geleiderail bijvoorbeeld gelijktijdig worden aangepakt, kan het werk efficiënter worden uitgevoerd en hoeft de weg niet drie maal te worden afgesloten.
- Het tweede criterium is dat de markt het uitvoeren van de opdracht «aan moet kunnen», nu en in de toekomst. Met andere woorden: er moet sprake zijn van een duurzaam concurrerende markt. Om daar goed inzicht in te krijgen, vergroot Rijkswaterstaat zijn kennis van de markt. Zowel via dialogen en marktanalyses als met marktconsultaties rond een aanbesteding. Daarmee verzekert Rijkswaterstaat zich ervan dat voldoende partijen het werk aan kunnen en in het werk geïnteresseerd zullen zijn. Maar ook dat het werk niet zo wordt weggezet, dat bij een volgende aanbesteding alleen de huidige inschrijver nog kans maakt. Zo heeft Rijkswaterstaat besloten dat de aanbesteding van meerjarige prestatiecontracten «dakpansgewijs», elkaar overlappend, plaatsvindt. Dat wil zeggen ieder jaar een aantal. Zo kan een partij die dit jaar geen contract binnenhaalt, het volgende jaar weer meedingen naar een nieuw contract en hoeft hij niet 5 tot 7 jaar te wachten. Vooral het vergroten van de contracten heeft bij bedrijven uit het midden en kleinbedrijf de angst opgeroepen niet meer voor Rijkswaterstaat te kunnen werken. Rijkswaterstaat heeft er echter zelf belang bij dat zo veel mogelijk verschillende partijen kunnen meedingen naar het werk dat Rijkswaterstaat op de markt brengt. Rijkswaterstaat besteedt daarom veel aandacht aan het verwijderen van onnodige belemmeringen om in te schrijven. Zo is combinatievorming door het midden- en kleinbedrijf vergemakkelijkt door geen hogere eisen te stellen dan aan individuele inschrijvers. De hoofdelijke aansprakelijkheid van kleinere deelnemers in een combinatie is verminderd en de termijnen van vooraankondiging zijn verlengd, zodat bedrijven zich beter kunnen voorbereiden op een inschrijving. In de praktijk blijkt dat met de huidige omzet en ervaringseisen mkb-bedrijven nog steeds meedingen naar prestatiecontracten. De realiteit gebiedt wel te zeggen, dat het midden- en kleinbedrijf de grotere onderhouds- en aanlegcontracten niet zelfstandig kan aannemen.
- Het derde criterium is gericht op de «span of control» van de eigen organisatie. De omvang en complexiteit van het contract moeten aansluiten bij de eigen kennis en kunde. Grotere contracten, waarin Rijkswaterstaat als opdrachtgever een meer afstandelijke rol in de uitvoering heeft, vergen nieuwe omgangsvormen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, maar ook nieuwe kennis en het kunnen werken met systemen van kwaliteitsborging. Het werken volgens dit principe, dat Rijkswaterstaat systeemgerichte contractbeheersing noemt, vergt een leerproces. Zowel voor de opdrachtgever als de opdrachtnemer. De kern van systeemgerichte contractbeheersing is beheersing op afstand, waarbij de opdrachtgever vooraf afspraken maakt met de opdrachtnemer over de wijze van uitvoering en de toetsing daarvan. Niet alleen via vooraf afgesproken toetsen, maar ook via steekproeven. Het tempo waarin de medewerkers leren omgaan met

deze nieuwe systemen en werkvormen bepaalt mede het tempo van vernieuwing.

Waar staat Rijkswaterstaat nu?

Rijkswaterstaat maakt langzaam maar gestaag de omslag van een technisch georiënteerde bouworganisatie naar een «publieksgerichte netwerkmanager» en «toonaangevende opdrachtgever». Dat gaat niet zonder slag of stoot. Het is een leerproces dat Rijkswaterstaat samen met publieke en private partners doorloopt.

Ter illustratie pak ik er een aantal ervaringen uit:

- Mijn voorganger heeft de Tweede Kamer begin 2006 geïnformeerd over de eerste ervaringen met prestatiecontracten en over het leertraject dat de organisatie daarvoor moet doorlopen. Die ervaringen zijn destijds geïnventariseerd, samen met de opdrachtnemers. De gegevens van de Rijkswaterstaatarealen bleken niet op orde, de informatievoorziening aan de aannemers onvoldoende en de mensen waren niet opgeleid voor de nieuwe werkwijzen. Die ervaringen en de in gang gezette verbetermaatregelen hebben geleid tot het ontwikkelen van een nieuwe generatie uniforme prestatiecontracten voor het onderhoud aan de wegen en de vaarwegen. Die contracten worden vanaf volgend jaar ingevoerd.
- Voor de grote PPS-contracten is in 2005 onder leiding van Rijkswaterstaat een standaard basiscontract DBFM ontwikkeld. Dat contract is met marktpartijen geëvalueerd, nadat het gebruikt is bij de aanbesteding van de Tweede Coentunnel. Die evaluatie heeft als basis gediend voor een rijksbreed standaard DBFMcontract. Dit contract is door Rijkswaterstaat, Rijksgebouwendienst, het ministerie van Defensie en het ministerie van Financiën na consultatie van relevante marktpartijen vastgesteld voor grote bouwprojecten. Het contract wordt door Rijkswaterstaat nu ondermeer gebruikt bij de aanbesteding van het project A15 Maasvlakte-Vaanplein.
- Sinds enkele jaren houdt Rijkswaterstaat marktdagen. Op die dagen wordt het werkenpakket gepresenteerd en worden ervaringen met het aanbestedingsbeleid uitgewisseld. Op deze dagen en uit de vele andere marktcontacten zijn veel verbetervoorstellen naar voren gekomen. Veel voorstellen zijn ingepast in het aanbestedingsbeleid. Zo heeft Rijkswaterstaat eind 2007 zijn aanbestedingsprocedures op tien punten verbeterd.

Enkele belangrijke elementen van verbetering vormen:

- de vooraankondiging en de verlenging van de termijnen die bij aanbestedingen worden gehanteerd, zodat bedrijven zich beter kunnen voorbereiden op de aanbesteding;
- de geschiktheidseisen voor combinaties zijn verlaagd, onder meer om deelname van midden- en klein bedrijf te vereenvoudigen;
- een verbeterde informatieverstrekking door Rijkswaterstaat bij aanbestedingen;
- het toekennen van ontwerpvergoedingen, aan deelnemers aan wie tijdens de aanbesteding een substantiële ontwerpinspanning wordt gevraagd;

Ook in integriteit is fors geïnvesteerd. Niet alleen in de eigen organisatie, maar ook in de relatie met andere opdrachtgevers en met opdrachtnemers.

Met een aantal publieke opdrachtgevers is een «publieke opdrachtgeverscode» ontwikkeld. Die code is inmiddels door zowel enkele grote rijksopdrachtgevers als een aantal andere opdrachtgevers ondertekend. Onderdeel van de code is dat de organisatie een meldpunt heeft, waar opdrachtnemers tijdens een aanbesteding klachten aanhangig kunnen maken.

De code heeft als inspiratiebron gediend voor de zogenaamde «Leidende Principes», een code die in eerste instantie is ondertekend door de 7 grootste bouwbedrijven. Belangrijk aan die code is dat hij doorwerkt in de hele bouwketen, van «hoofdaannemer» tot leverancier.

Met ProRail en enkele grote en middelgrote bouwbedrijven heeft Rijkswaterstaat de afgelopen jaren zogenaamde topconferenties Integriteit gehouden. Doel was het kweken van meer onderling begrip, het weg nemen van wantrouwen en het opruimen van belemmeringen om tot integer gedrag te komen.

Ingenieurs- en adviesbureaus werken niet langer vooral voor Rijkswaterstaat als opdrachtgever, maar ook steeds meer voor marktpartijen. Dat leidde tot vragen over voorkennis en belangenverstremming tijdens de aanbesteding. Met name over gevallen waarin een bureau Rijkswaterstaat ondersteunt tijdens de voorbereiding van de opdracht, maar tijdens de aanbesteding zelf wil meedoen aan de marktzijde. In goed overleg met het ONRI, de koepel van raadgevende ingenieursbureaus, en in samenspraak met andere departementen heeft Rijkswaterstaat hiervoor de Nota «Scheiding van belang» geschreven en vastgesteld. Deze nota geeft richting aan ingenieursbureaus en adviseurs wanneer het werken voor de opdrachtgever tot uitsluiting bij de aanbesteding leidt. Inmiddels is deze nota voor de meeste partijen het gezamenlijk gehanteerde kader ten aanzien van belangenverstremming. Rijkswaterstaat onderzoekt nu of de nota de grote diversiteit aan samenwerkingsverbanden in de praktijk dekt of dat aanvulling noodzakelijk is.

Sneller en Beter

Het aanbestedingsbeleid draagt bovendien op verschillende wijzen bij aan een snellere en betere besluitvorming over en uitvoering van projecten. Daarbij wordt aangesloten bij de adviezen van de Commissie Elverding.

Een goed voorbeeld waar het aanbestedingsbeleid al direct vertaald wordt in de praktijk is de Spoedaanpak wegen, het pakket van maatregelen om tijdens deze kabinetsperiode voor 30 projecten de schop in de grond te steken. Met de Spoedaanpak komen in een korte periode veel projecten op de markt. Om de aanbestedingsperiode zo kort mogelijk te laten zijn en om de transactiekosten voor de markt te drukken, worden deze projecten in pakketten aanbesteed.

Bij deze Spoedaanpak worden ervaringen opgedaan met het realiseren van versnelling door al tijdens de planfase, voor het Tracébesluit, te starten met de aanbestedingsprocedure. Hiermee kan, afhankelijk van de risico's, een tijdswinst van een half tot een heel jaar per project worden geboekt.

Maar ook in de verkenningfase, de fase waarin oplossingen worden ontwikkeld, is het mogelijk om de markt al vroeg in te schakelen. Dan kan maximaal gebruik gemaakt worden van het innovatieve vermogen van de marktpartijen. Dit kan leiden tot betere en slimmere oplossingen. Tijdens de verkenningfase van projecten voert Rijkswaterstaat marktscans uit om te bepalen wanneer en hoe de markt het beste kan worden benaderd.

Wanneer is het einddoel van de aanbestedingsaanpak bereikt?

Professionalisering van de overheids-opdrachtgeversrol is een continu proces. Dat zal nooit afgerond zijn. Rijkswaterstaat heeft in het huidige Ondernemingsplan, getiteld «Agenda 2012», wel een aantal duidelijke doelstellingen neergezet:

- de eigen organisatie (verder) te professionaliseren;
- marktpartijen vroegtijdiger te betrekken bij de projectvoorbereiding;
- zorgen dat mensen de nieuwe werkwijzen echt gaan beheersen.

Dat moet er in 2012 onder meer toe leiden dat Rijkswaterstaat van de markt een rapportcijfer 7,5 krijgt voor de manier waarop hij zijn opdrachtgeverschap invult; dat 98 procent van de betalingen op tijd plaatsvindt en dat 90 procent van de aanbestedingen op basis van EMVI wordt gegund. Rijkswaterstaat gaat de voortgang op deze doelstellingen de komende jaren bijhouden.

Voor die professionalisering zoekt Rijkswaterstaat samenwerking met andere opdrachtgevers. In het opdrachtgeversforum zijn dat andere grote, ervaren en vernieuwingsgerichte bouwopdrachtgevers als ProRail en Rijksgebouwendienst.

Ook haalt Rijkswaterstaat veel kennis uit het buitenland. Zo is de afgelopen 3 jaar met de Britse Highways Agency het partnerprogramma infrastructuur management (PIM) uitgevoerd. Daarin is met betrokkenheid van marktpartijen gekeken naar innovatieve onderhoudscontracten, de rol van de weginspecteur en de ontwikkeling van areaalgegevens.

Daarnaast loopt een uitwisseling met het Franse ministerie van Transport, waarin Rijkswaterstaat leert over het gebruik van concessies, terwijl de Fransen leren over de Nederlandse ervaringen met verkeersmanagement.

Een volgende stap is het prestatie meten. Rijkswaterstaat trekt daarin samen op met de Rijksgebouwendienst, ProRail en Bouwend Nederland. Door het objectiveren van de prestaties kunnen opdrachtgevers en opdrachtnemers samen werken aan een verbetering van de kwaliteit van de bouw en het terugdringen van faalkosten. Bovendien kunnen gemeten prestaties zo een rol spelen in de beloning bij lopende contracten en mede bepalend laten zijn voor toekomstige aanbestedingen.

Dit laatste is een lastig proces, omdat de Europese regelgeving uitgaat van non-discriminatie bij het inschrijven. Aan de andere kant hoort bij een professionelere verhouding ook dat de kwaliteit van geleverd werk invloed moet hebben op (de kans op) vervolgoedragen.

Zoals hiervoor beschreven streeft Rijkswaterstaat een voortrekkersrol na in de vernieuwing van de bouwsector. De bouwsector verandert snel en ook de eisen die maatschappelijk aan de rol van de overheid worden gesteld. Zo vragen duurzaam inkopen en de huidige economische crisis een nieuwe aanpak. Dat vergt een continu proces van vernieuwen, evalueren, leren en disciplineren.

Essentieel daarbij is een nauwe samenwerking met alle mogelijke partners. De publieke opdrachtgevers, de bouwsector en de kenniswereld. Nationaal, maar vaak ook internationaal. Deze brief geeft in dat licht een tussenstand aan in een proces van professionalisering, waarin ik u graag mee neem.

De minister van Verkeer en Waterstaat,
C. M. P. S. Eurlings