

Vergaderjaar 2021–2022

29 385

Aanleg en de aanpassing van hoofdinfrastructuur

Nr. 114

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juni 2022

Begin 2020 is de Transitieagenda «Op weg naar een vitale infrasector» aan uw Kamer aangeboden¹. De transitieagenda was het antwoord op het onderzoek dat Rijkswaterstaat, ondersteund door McKinsey & Company, deed naar de uitdagingen en verbetermogelijkheden in de GWW sector².

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

Het onderzoek gaf aanbevelingen over hoe de situatie blijvend te verbeteren. Een structurele verandering in de hele GWW productieketen (van opdrachtgever tot toeleveranciers) is nodig om op korte termijn een kostenefficiënte, betrouwbare en voorspelbare uitvoering te realiseren. De verandering is in gang gezet met behulp van een aantal concrete aanbestedingen waarin ervaringen worden opgedaan met nieuwe vormen van projectuitvoering en aanbesteding. Deze moeten leiden tot een betere risicobeheersing en daarmee betere financiële beheersing en uiteindelijk meer voorspelbaarheid in de uitvoering. Het gaat om de toepassing van

¹ Samen in transitie naar een vitale infra sector (Kamerstuk 293 85, nr. 107)

² Toekomstige Opgave Rijkswaterstaat: Perspectief op de uitdagingen en verbetermogelijkheden in de GWW-sector (Kamerstuk 35 000 XII, nr. 83)

het twee-fasen proces, de portfolioaanpak, en nieuwe vormen van onderhouds- en dienstencontracten. Ervaringen met deze experimenten zullen worden gebruikt om aanpassingen in het RWS marktbeleid door te voeren. Om dit te kunnen doen moet ook het kennisniveau bij Rijkswaterstaat worden vergroot.

Voor de langere termijn zijn samenhangende maatregelen uitgewerkt die een transitie in gang zetten naar een infrasector die innovatief en financieel gezond is. Een sector waarin projectrisico's goed worden beheerst en waar in de hele keten vanuit voldoende kennis en expertise wordt samengewerkt aan de maatschappelijke opgave rond veiligheid, bereikbaarheid en leefbaarheid. Waarbij gebruik gemaakt wordt van de snelle ontwikkelingen op het gebied van data en digitalisering. Deze veranderdoelen moeten in 2030 gerealiseerd zijn. Het is de verwachting dat de effecten van deze aanpak pas geleidelijk aan zichtbaar worden en bovendien afhangen van de inzet van andere grote opdrachtgevers en een actieve bijdrage van de markt. Hoe succesvol de experimenten zijn, in hoeverre de veranderdoelen zijn bereikt en welke vervolgstappen nodig zijn, wordt stap voor stap gemeten en besloten.

In navolging op de eerste voortgangsrapportage over 2020³, is het Economisch instituut voor de bouw (EIB) en PricewaterhouseCoopers (PwC) gevraagd een transitie-monitor over 2021 in te richten en uit te voeren. Deze rapportage bied ik u bij deze aan (bijlage 1) net als de geactualiseerde transitieagenda voor de komende jaren (bijlage 2).

Conclusies en aanbevelingen

Puntsgewijs zijn de bevindingen van het EIB en PwC als volgt:

- De aanleiding en urgentie zijn niet gewijzigd. De marktpartijen onderschrijven de transitiedoelen en waarderen de inzet en de samenwerking met Rijkswaterstaat zoals die onder andere in de Taskforce Infra vorm krijgt;
- De aanpak zit goed in elkaar. De transitieagenda beschrijft een samenhangende aanpak van maatregelen en experimenten die doelmatig bijdragen aan de beoogde transitiedoelen;
- Met de vier contractuele maatregelgroepen (twee-fasen proces, contractuele portfolio aanpak en de nieuwe generatie instandhouding- en dienstencontracten) wordt in principe de hele orderportefeuille van RWS rond onze infrastructuur afgedekt;
- De experimenten in de lopende orderportefeuille zijn gestart en leveren de eerste leerervaringen. Hoe deze ervaringen voldoende worden geborgd, vraagt nog extra aandacht. EIB waarschuwt voor externe invloeden (zoals veranderende regelgeving, politieke keuzes en daarmee samenhangende budgetten en schaarste of overcapaciteit in de markt) op de voortgang van experimenten en daarmee op het succes van de transitieaanpak;
- Het is nog te vroeg voor meetbare resultaten op het gebied van kostenefficiëntie, betrouwbaarheid en voorspelbaarheid van de uitvoering. Ook de lange termijn effecten op sectorniveau worden pas later zichtbaar.

De transitie-monitor geeft tevens inzicht in de mogelijkheden om de aanpak voor de komende jaren te versterken. EIB en PwC geven het volgende aanbevelingen:

- Verbreding van de aanpak is wenselijk, onder meer naar andere opdrachtgevers om zo te zoeken naar mogelijke kansrijke nieuwe marktbenaderingen;

³ Transitie «Op weg naar een Vitale Infrasector» voortgang 2020 (Kamerstuk 29 385, nr. 111)

- Het is raadzaam om externe partijen, zoals toeleveranciers, gespecialiseerde onderaannemers en andere grote opdrachtgevers nader te betrekken en zo ruimte te creëren voor maatschappelijke kwaliteit op de terreinen duurzaamheid en digitalisering;
- Het is van belang om marktpartijen te blijven betrekken bij de vorderingen op het gebied van innovatie, en daarbij oog te houden voor de marktbehoefte. Een nadere uitwerking van maatregelen voor de langere termijn is hiervoor noodzakelijk, compleet met concrete doelstellingen, mijlpalen en tijdspaden;
- De voortgang op de condities in de infrasector moet nog enige jaren worden gemeten om te kunnen bepalen of de gewenste effecten zijn bereikt of dat er aanvullende acties noodzakelijk zijn.

Deze aanbevelingen neem ik over in de geactualiseerde transitieagenda.

Doorbouwen aan een vitale infrasector

Ik ga de komende periode door met experimenten gericht op efficiëntere en beheerste uitvoering van aanleg-, renovatie- en instandhoudingsprojecten en programma's. En geef daarbij extra aandacht aan kennisborging binnen Rijkswaterstaat en kennisuitwisseling met andere partijen. Leerervaringen met alternatieve samenwerkingsvormen worden uitgewisseld met medeopdrachtgevers om zo de effecten in de markt te versterken.

In de aanpak verschuift gaandeweg de focus van het doen van losse experimenteren, naar het daadwerkelijk verankeren in het marktbeleid via kaders en nieuwe modelcontracten. Waar nodig zal specifiek marktbeleid worden ontwikkeld, bijvoorbeeld voor het klimaatneutraal en circulair uitvoeren van rijksinfraprojecten en belangrijke ontwikkelingen in het domein van data en informatievoorziening zoals data-gedreven onderhoud, het op orde krijgen van areaaldata en de marktbenadering rond industriële automatisering. Dit is in lijn met de doorontwikkeling van het assetmanagement proces bij Rijkswaterstaat.

De transitieaanpak gaat verder dan alleen een nieuwe visie op het contracteren en uitvoeren van projecten. Een goed samenspel in de keten start bij stabiliteit en voorspelbaarheid in de langjarige opgave en inzicht in de kwalitatieve eisen die hieraan gesteld zijn. In de praktijk is de opgave van het departement echter afhankelijk van externe factoren. Zo werden onzekerheden als gevolg van onvoldoende financiële middelen en de gevolgen van de stikstofuitspraak van de Raad van State zichtbaar in de inkoopplanning van Rijkswaterstaat. Deze factoren werken belemmerend voor de transitieaanpak.

In de komende jaren zal daarom extra aandacht uitgaan naar de uitvoerbaarheid van de bouwopgave en de daarvoor nodige randvoorwaarden. Op deze manier biedt het departement een zo betrouwbaar mogelijk langjarig perspectief voor de bedrijven in de infrasector, op basis waarvan zij de strategie, investeringen, bedrijfsvoering en personele capaciteit kunnen bepalen.

Het blijft nodig om kennis en competenties breder in de sector te ontwikkelen. Rijkswaterstaat heeft daartoe de eigen kennisopgave in beeld gebracht en verwerkt in de strategische personeelsplanning en een basisopleiding voor startende medewerkers en stimuleert marktpartijen om hetzelfde te doen. De schaarste die in de komende jaren op de arbeidsmarkt te verwachten is, vraagt een gezamenlijke aanpak, waarbij ook de kennispartijen een rol hebben. Rijkswaterstaat draagt hieraan bij

door het vormgeven van academisch beleid en de uitvragen voor kennisontwikkeling en validerend onderzoek.

Tenslotte, de effecten van deze aanpak worden ook volgend jaar gevolgd, zichtbaar gemaakt en aan uw Kamer gerapporteerd. Marktpartijen en andere opdrachtgevers doen intensief mee met de uitvoering van deze agenda en de monitoring ervan. De weg naar een vitale infrasector is immers een gezamenlijk en structureel leerproces. Ik heb vertrouwen dat met de ingezette aanpak wordt gewerkt naar een gezonde toekomstbestendige infrasector, die helpt de grote en complexe opgaven aan de infranetwerken te vervullen door middel van een kostenefficiënte, betrouwbare en voorspelbare uitvoering. De extra middelen die voor deze regeerperiode voor instandhouding van de infranetwerken zijn vrijgemaakt, zijn daarbij een extra stimulans.

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