

Vergaderjaar 2014–2015

**29 385**

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

**Nr. 85**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 maart 2015

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de opdrachtverlening door Rijkswaterstaat in relatie tot het onderwerp schijnconstructies. Hiermee los ik de toezegging in die ik heb gedaan tijdens het Notaoverleg MIRT op 24 november 2014 (Kamerstuk 34 000 A, nr. 50).

Uw Kamer heeft van mijn collega de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Wet Aanpak Schijnconstructies (WAS) ontvangen. De behandeling van de wet is een apart traject. In deze brief ga ik in op de opdrachtverlening en de positie van Rijkswaterstaat op dit moment als hoogste opdrachtgever in een opdrachtketen waarbinnen Grond- Weg en waterbouwprojecten gerealiseerd worden.

Voorop staat dat schijnconstructies rond werknemers in een opdrachtketen ongewenst zijn. De rechten en plichten van buitenlandse werknemers die werkzaam zijn in Nederland, moeten duidelijk zijn. De in Nederland geldende afspraken over lonen en arbeidsomstandigheden moeten nageleefd worden door betrokken cao-partijen. Rijkswaterstaat voert het beleid voor Infrastructuur en Milieu uit. Rijkswaterstaat is een zichtbare hoofdopdrachtgever die beschikt over kennis en ervaring met aanbestedingen en de opdrachtverlening in de Grond-, Weg- en Waterbouw (GWW). Over de rol en de mogelijkheden van opdrachtgevende en opdrachtnemende partijen in de opdrachtketen wordt goed nagedacht. Er is ervaring met de Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV) en social return. Ik licht u toe wat de algemene inzet is van Rijkswaterstaat met de opdrachtverlening. Daarna ga ik in op het actuele aandachtspunt van de schijnconstructies.

#### **Opdrachtverlening Rijkswaterstaat**

Rijkswaterstaat heeft het afgelopen decennium flinke stappen gemaakt met het aanbestedingsbeleid en de opdrachtverlening. Verbeteringen zijn

na 2002 (enquête bouwfraude) uitgevoerd. Er is ingezet op een aantal fundamentele veranderingen:

- Het herdefiniëren van de relaties tussen opdrachtgever en opdrachtnemer wat leidde tot een zakelijkere houding en het borgen van de integriteit.
- Het verwerven van nieuwe kennis over duurzaamheid en innovatie, en het doorvoeren van nieuwe werkwijzen bij Rijkswaterstaat als publieke opdrachtgever.
- Het geven van ruimte aan de markt en toepassen van functioneel aanbesteden zodat deze via innovatieve contractvormen eigen ideeën kunnen inbrengen.
- En het zoeken naar het onderscheid in kwaliteit en prestaties. De werkwijze van de Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI) is toegepast.

De bredere vernieuwingsprocessen binnen de rijksoverheid zijn ook van invloed op Rijkswaterstaat als opdrachtgever. In de loop van de tijd is daarom uitvoering gegeven aan de programma's «Andere Overheid» en «Vernieuwing Rijksdienst». De vernieuwing ging gepaard met een actieve inzet om tot een kleinere overheid te komen. Rijkswaterstaat heeft in verschillende fasen zijn bijdrage vormgegeven en is een efficiency gedreven organisatie.

Dat proces gaat door. Er worden flinke inspanningen geleverd om met minder mensen de nationale netwerken te beheren en tegelijkertijd het werkenpakket uit te voeren. In de opdrachtverlening staan naar de markt toe drie kernpunten centraal:

- Behoud van de concurrentie.
- Kwaliteit en prijs van het voorwerp van de opdracht in een goede balans.
- Lage transactiekosten voor markt en overheid door een efficiënte procesgang in de opdrachtverlening.

Over deze kernpunten en andere belangrijke ontwikkelingen in het aanbesteden is uw Kamer in 2009 geïnformeerd<sup>1</sup>. De Kamerbrief uit 2009 geeft een tussenstand aan in een continue proces van professionaliseren samen met de markt.

Ook op dit moment gaat het professionaliseren door via de uitvoering van het Rijkswaterstaat Ondernemingsplan 2015. De vernieuwing strekt zich uit naar het aanbestedingsbeleid en de opdrachtverlening. De relatie met de markt is toe aan verdere ontwikkeling. De periode met de crisis in de bouw is nog niet afgesloten, maar samen met de Grond- Weg- en Waterbouwmarkt wil ik verder werken aan een professioneel opdrachtgeverschap in combinatie met zakelijke samenwerkingsvormen. Op vele terreinen (water, wegen, watersystemen) wordt samen met markt gewerkt aan mobiliteitsvraagstukken. Dit kan via contracten, maar ook via allianties en co-creatie. Het voornemen is om de mogelijkheden verder te verkennen in een nieuwe Marktvisie. Samen met de markt ga ik kijken hoe andere samenwerkingsvormen kunnen bijdragen aan het innovatief oplossen van toekomstige ruimtelijke en infrastructurele vraagstukken.

Bij de opdrachtverlening worden ruimte en verantwoordelijkheid gegeven aan de markt. Functioneel aanbesteden en de toegepaste contractvormen: Design and Construct (DenC), Design Build Finance and Maintain (DBFM) en Onderhoud Prestatiecontracten, passen daar bij. Er wordt niet gewerkt met gedetailleerde bestekken zodat de markt ruimte heeft voor innovatieve ontwerpen en innovatieve uitvoering. Ook wordt er in de opdrachtverlening niet gestuurd op de interne bedrijfsvoering van marktpartijen. De marktpartijen zijn zelf verantwoordelijk voor de productiewijze

<sup>1</sup> Brief lenM 28 september 2009, Kamerstuk 29 385, nr. 55

waarmee aan de opdracht wordt voldaan. Deze uitgangspunten dragen bij aan een heldere risicoverdeling tussen overheid en markt bij de totstandbrenging van infrastructuur.

De gehanteerde aanpak biedt de opdrachtnemer 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 te wegen dan te prijs te wegen. Bijvoorbeeld de kwaliteit van de projectaanpak, het omgaan met verkeershinder of het inbrengen van duurzame oplossingen. Via de methodiek van de Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI) wordt de markt uitgedaagd om deze extra kwaliteit te laten zien. Bij de toepassing van EMVI gaat het om het verkrijgen van een optimale prijs-kwaliteit verhouding. EMVI-kwaliteit is uit te drukken in geld waardoor het bij concurrentiestelling vergelijkbaar wordt.

Het opdrachtgeverschap is verbonden met sociale aspecten. Het gaat om arbeidsomstandigheden (veiligheid), arbeidsmarktbeleid (tewerkstellingsvergunning), social return en recent het aanpakken van schijnconstructies. Het is het mijn inzet om een «brug te slaan» tussen de sociale aspecten (gesteund door wetgeving) en de kaders en randvoorwaarden voor de opdrachtverlening.

### **Arbidsomstandigheden (veiligheid) en arbeidsmarktbeleid (tewerkstellingsvergunningen)**

Rijkswaterstaat zet zich in voor veiligheid op de bouwplaats (arbeidsomstandigheden) en de Wet Arbeid Vreemdelingen (arbeidsmarktbeleid). In de Arbidsomstandighedenwet heeft de opdrachtgever een controlerende rol erbij gekregen aangaande veiligheid op de bouwplaats. De Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV) is uitgebreid met een status voor opdrachtgevers: zij zijn werkgever als het gaat over het voorhanden hebben van geldende tewerkstellingsvergunningen. De bouwplaatsveiligheid wordt gecontroleerd en er wordt met een boeteregime gewerkt. De regels voor de tewerkstellingsvergunningen (WAV) worden namens de opdrachtgever door opdrachtnemer bewaakt, hetgeen steekproefsgewijs wordt getoetst. Bij omissies worden de financiële consequenties doorgelegd naar de opdrachtnemer.

De handhaving van de regels voor de arbeidsomstandigheden en het arbeidsmarktbeleid, is belegd bij de Inspectie SZW.

### **Social return en de Wet Aanpak Schijnconstructies**

In 2011 heeft het Rijk het beleidsinstrument social return geïntroduceerd. Hiermee beoogt het Rijk de arbeidsparticipatie te verhogen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Mijn ministerie voert het Rijksbeleid uit, en heeft bij GWW een tweesporenbeleid ingezet. De twee onderscheiden sporen zijn: beproeving van social return via een contractvoorwaarde in twee GWW-pilots, en ondersteunen van het marktinitiatief om te komen tot een prestatieladder als aanvullend instrument.

Rijkswaterstaat werkt met langjarige aanleg- en onderhoudscontracten, en heeft in het eerste spoor de contractvoorwaarde voor social return toegepast in twee GWW-onderhoudswerken. In het tweede spoor volgt Rijkswaterstaat actief de ontwikkeling van de prestatieladder. Doelstelling van dit marktinitiatief is om naar analogie van de CO<sub>2</sub>-prestatieladder een laddermethodiek voor social return te ontwikkelen. De prestatieladder aanpak vereenvoudigt de uniforme toepasbaarheid in de opdrachtverlening. Het biedt kansen voor het duurzaam en langdurig meenemen van

social return in de bedrijfsvoering van de opdrachtnemers. Over deze tweesporen aanpak is in 2012 met de Kamer gecommuniceerd.<sup>2</sup> Daarnaast zoekt Rijkswaterstaat naar een manier om in samenwerkingsprojecten een inspanningsverplichting voor social return op te nemen zodat omgevingspartners de ruimte krijgen voor inbreng en expertise om arbeidsparticipatie te verhogen.

Het kabinet Rutte II heeft een speerpunt gemaakt van de bestrijding van schijnconstructies op de arbeidsmarkt. Doelstelling hiervan is het waarborgen van voldoening van verschuldigd loon, zodat werknemers het loon ontvangen waar zij recht op hebben. Ik onderschrijf deze doelstelling volledig. Er is constructief samengewerkt met Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij het tot stand brengen van de wet.

Van cao-partijen in opdrachtketen mag verwacht worden dat zij zich houden aan de Nederlandse wet- en regelgeving. De nieuwe wettelijke aansprakelijkheid voor loonbetaling maakt partijen in de opdrachtketen bewust van deze verantwoordelijkheid. Mijn ministerie hanteert de lijn om bij misstanden de opdrachtnemer aan te spreken. Via het opdrachtgeverschap zal ik invloed uitoefenen op de nakoming van loonbetalingsafspraken tussen cao-partijen. De, mede door mijn ministerie, in de wet geformuleerde handvatten zullen in de aanloop naar de inwerkingtreding omgezet worden in contractbepalingen. Met deze aanpak wordt zowel vooraf als achteraf invloed uitgeoefend op de voldoening van verschuldigd loon.

Daarnaast overlegt Rijkswaterstaat met de FNV over de wijze van omgang met signalen over mogelijke misstanden. Het doel is een betere verbinding met de kennis en het verkrijgen van signalen over arbeidsomstandigheden in de opdrachtketen. Bovendien gaat Rijkswaterstaat het gesprek aan met bevoegde instanties die actief zijn op het terrein van de arbeidsomstandigheden. Het doel hiervan is een vangnet inrichten rond misstanden.

Het zal duidelijk zijn dat ik mij actief richt op drie belangrijke zaken: het inzetten van de handvatten – regels en middelen – om misstanden uit schijnconstructies aan te pakken, externe signalen goed opvangen, en het bevorderen van de samenwerking tussen de hoofdopdrachtgever en bevoegde instanties zodat een werkend vangnet ontstaat.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,  
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

---

<sup>2</sup> Brief IenM 26 april 2012, Kamerstuk 32 501, nr. 20