

Position paper Dura Vermeer: Zet de opgave centraal

t.b.v. Rondetafelgesprek Aanbestedingen Infrastructuurprojecten, 7 november 2024.

De opgave centraal

Nederland staat de komende 30 jaar voor de uitdaging om veilig de bestaande infrastructuur te vernieuwen en te renoveren (V&R) terwijl de doorstroming op het Nederlands (vaar)wegen netwerk zo goed mogelijk door moet gaan. Dat is een enorme opgave die een centrale aanpak vraagt om een verkeersinfarct te voorkomen. Onlangs bleek al hoe kwetsbaar ons netwerk is, toen de A2 tweemaal een lang weekend afgesloten werd voor onderhoudswerkzaamheden. De chaos was compleet en de effecten op de doorstroming waren in geheel Nederland merkbaar. En dan was dit nog een geplande afsluiting. De Merwededebrug bij Gorinchem moest in '16-'17 ongepland dicht voor vrachtverkeer wat voor nog veel meer economische schade heeft geleid. De huidige staat van infrastructuur is dusdanig slecht dat het risico op directe afsluitingen groot is.

De maatschappelijke impact van een verminderde doorstroming is enorm, laat staan die van een compleet verkeersinfarct. Wij pleiten daarom voor een aanpak waarbij de opgave centraal staat: Nederland bereikbaar houden terwijl de bestaande infrastructuur veilig verbouwd wordt. Dit zowel op Rijks, provinciaal als gemeentelijk niveau. Dit is te bereiken door:

1. Stel duidelijke en maatschappelijk relevante lange termijn doelen en creëer urgentie.
2. Programmeer gezamenlijk portfolio's van gelijksoortige objecten en budgetteer zo ook.
3. Voer samen uit en erken de onzekerheden behorende bij Vervanging en Renovatie.
4. Neem de politieke verantwoording voor het snel(ler) tot stand komen van punten 1 t/m 3.

1. Stel duidelijke en maatschappelijk relevante lange termijn doelen en creëer urgentie

De aanbestedingen voor V&R projecten komen nu zonder een duidelijke strategie op de markt. We hollen als sector van project naar project, zonder dat duidelijk is wat het doel van de aanbestedende partijen is op de lange termijn. Het is dan ook onduidelijk voor de markt hoe te anticiperen op mogelijke onderdelen van de V&R opgave waardoor er onvoldoende geïnvesteerd wordt in innovaties wat leidt tot het inefficiënt inzetten van de toch al schaarse kennis en kunde. Omdat opdrachtgevers de aanbevelingen vanuit de markt voor oplossingsrichtingen onvoldoende opvolgen, lijkt het ook te ontbreken aan urgentie bij de eigenaren van de infrastructuur. Urgentie kan echter alleen gecreëerd worden als duidelijk is wat het doel is wat nagestreefd wordt en wat er gebeurt als dat doel niet gehaald wordt. Het zou enorm helpen als voor de V&R opgave dat doel wordt bepaald. Bij het zeer succesvolle al lopende hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) is dat ook gedaan; het HWBP is afgeleid van de Waterveiligheidswet, met als lange termijn doel om in 2050 alle dijken op het wettelijk veiligheidsniveau te hebben. Vanuit dat doel is op hoofdlijnen een programma afgeleid, waar dan weer dijkversterkingsprojecten uit volgen. Urgentie is helder in dit geval, lukt dit niet dan bestaat het risico op "natte voeten" of erger...

V&R gaat in feite over doorstroming. Het ligt daarom voor de hand voor de V&R opgave een lange termijn doel in termen van doorstroming te formuleren. Denk aan "in 2050 wordt de doorstroming op het hoofd(vaar)wegennet niet verstoord door ongepland onderhoud". Uit een analyse van de staat van het areaal volgen logischerwijs uit het lange termijn doel meerdere portfolio's van renovatie-objecten, waarbij degenen met de slechtste conditie als eerste aan de beurt komen. Dit in analogie met het HWBP, waar de meest kwetsbare dijkkringen als eerste geprogrammeerd worden. Bij een lange termijn doel hoort ook een lange termijn financiering, door ons voorgesteld als het op te richten "Nederlands Doorstromingsfonds" (NDF), omdat daarmee zicht is op een min of meer constante vraag in de markt (deal flow) in analogie met het HWBP. Dat zal vervolgens leiden tot een steeds sneller lerende, steeds innovatievere, veiligere, duurzamere en emissievrije werkende sector waar "meer voor minder" kan omdat de sector zich dan ook langjarig zal verbinden aan dit programma inclusief de bijbehorende organisatie.

2. Programmeer gezamenlijk portfolio's van gelijksoortige objecten en budgetteer zo ook

Het beeld dat wij hebben bij het NDF; het NDF kent een onafhankelijk bestuur wat gemandateerd acteert namens de verschillende infra eigenaren met een duidelijke politieke opdracht en bijhorende financieringsstroom. Het NDF legt periodiek verantwoording af op programma niveau. Ze leidt portfolio's af van gelijksoortige te renoveren objecten en brengt die in een tweefasen structuur op de markt. Deze portfolio's zijn voorwaardelijk om meer snelheid te maken in de gehele V&R opgave en om efficiënter en effectiever om te gaan met de schaarste aan kennis, kunde en capaciteit. Helemaal als meerdere gegadigden een opdracht krijgen volgend uit een aanbesteding. Daarnaast stimuleren portfolio's ook innovatie en duurzaamheid.

Daarbij moet al in de planfase uitvoeringskennis aan boord zijn. De huidige praktijk is anders wat leidt tot aannames die in de daaropvolgende aanbesteding niet houdbaar zijn. Dit is logisch omdat we te maken hebben met werkzaamheden aan een bestaand areaal, waarbij veilige maakbaarheid en uitvoerbaarheid leidend zijn, in combinatie met het gegeven dat het verkeer zoveel mogelijk door moet. Die kennis zit bij de uitvoerende partijen en niet bij de Ingenieur bureaus die nu veel tijd en middelen verbruiken aan studies gebaseerd op niet gevalideerde uitgangspunten. Tweefasen contracten zijn het beste middel om al in de planfase uitvoering kennis te mobiliseren. Hierbij selecteert een opdrachtgever vroegtijdig, op basis van kwalitatieve criteria, een opdrachtnemer. Vervolgens gaan beide partijen, al dan niet in samenwerking met een ingenieursbureau, in nauwe samenwerking de conditie van assets vaststellen, bepalen welke uitvoeringsmethode realistisch is, welke doorstromingseffecten dat in het netwerk heeft en wat de kosten ervan zijn. Uit de integrale afweging van die aspecten volgt dan een aanpak op portfolio niveau. Hiermee is fase 1 gereed en gaat fase 2, de uitvoering, in met een fors lager risicoprofiel. Deze (succesvolle) twee fasen contracten bestaan al echter worden onvoldoende toegepast.

3. Voer samen uit en erken de onzekerheden die behoren bij vervanging en renovatie

Het lijkt zo simpel: bouwbedrijven voeren uit en opdrachtgevers zien toe op het behalen van het contract. Voor nieuwbouwprojecten kan dat ook. Onze ervaring is dat V&R projecten, ook na het zorgvuldig doorlopen van fase 1, inherente onzekerheden houden. Dat zijn de verborgen zaken die je pas ontdekt tijdens de renovatie werkzaamheden zelf. Denk aan betonschades aan een brug die je pas ziet als het asfalt verwijderd is. We pleiten ervoor dat we in het NDF deze inherente onzekerheden omarmen, omdat ze er nu eenmaal zijn. Dat betekent dat we duidelijke procesafspraken maken over zulke situaties. Daar gaat in uit komen dat opdrachtgevers veel dichter op de uitvoering komen dan we gewend zijn. Want als er een onverwachte situatie zich voordoet, moet een uitvoeringsteam een gemandateerde gesprekspartner hebben om slagvaardig besluiten te nemen. Daarom doen we de uitvoering samen, omdat de doorstromingsdoelen vereisen dat partijen slagvaardig handelen. Dit betekent ook dat het ver van te voren vaststellen van een budget per te renoveren object zo goed als onmogelijk is, waartegenover staat dat een jaarlijks budget voor de sommatie van die objecten wel begroot en beheerd kan worden.

4. Neem de politieke verantwoording voor het snel(ler) tot stand komen van punten 1 t/m 3

In de veronderstelling dat de Nederlandse politiek onderschrijft dat de bereikbaarheid van Nederland van groot belang is, is diezelfde politiek nu aan zet om stappen 1 tot en met 3 snel te initiëren. De markt is hier niet aan zet. De vraag "kan de markt dit aan" is niet opportuun, dat kan (nog wel). De vraag zou moeten zijn "wil de markt de V&R opgave wel aanpakken?" Het antwoord is nu een duidelijk nee zolang de voorwaarden van een evenwichtigere risicoverdeling via twee fasen contracten, innovatie- en duurzaamheid- mogelijkheden via portfolio uitvragen, en een duidelijke dealflow minstens een decennium lang, niet zijn ingevuld. Wij pleiten voor directe actie op deze drie punten onafhankelijk van het vraagstuk of er wel voldoende budget is voor de gehele V&R opgave. Immers er is meer dan werk genoeg in andere sectoren die ook nog eens een lager risicoprofiel kennen met een substantieel beter rendement waardoor wij onze maatschappelijke taak op het gebied van onder andere duurzaamheid beter en sneller kunnen invullen. Ondanks dat staan onze mensen op dit moment nog wel klaar om met passie en gedrevenheid de bereikbaarheid van Nederland te behouden, maar dan wel onder de genoemde voorwaarden. Dus is de politiek nu aan zet, en gelukkig, "waar een wil is, is een weg".