

Position Paper Rijkswaterstaat

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

Aan de vaste Kamercommissie voor Infrastructuur en Waterstaat

Dit document geeft een korte beschrijving van het inkoopbeleid van Rijkswaterstaat ten behoeve van het rondetafelgesprek Aanbestedingen Infrastructuurprojecten op 7 november 2024. Tevens wordt de veranderende context waarin RWS en marktpartijen opereren geschetst en wordt ingegaan op enkele aandachtspunten en oplossingsrichtingen.

Rijkswaterstaat, context en opgave

- Rijkswaterstaat (RWS) werkt, samen met vele andere partijen, aan een veilig, leefbaar en bereikbaar Nederland.
- RWS is, als onderdeel van de rijksoverheid, een aanbestedende dienst. Dat betekent dat alle inkoop, van kantoorstoelen tot de aanleg van een snelweg, wordt uitgevoerd volgens de regels van de aanbestedingswet (non-discriminatie, gelijkheid, transparantie en proportionaliteit).
- RWS staat voor majeure maatschappelijke opgaven, waaronder de vernieuwing en het onderhoud van veel naoorlogse infrastructuur en het ontwikkelen van nieuwe projecten. Deze opgaven liggen in het hoofdwegennet, het hoofdvaarwegennet en het hoofdwatersysteem.
- De opgave vergt een substantiële verhoging van het aantal projecten dat jaarlijks wordt uitgevoerd en vraagt daarmee een grotere efficiëntie in voorbereiding, aanbesteding en realisatie.
- Complicerend bij die grote vernieuwingsopgave is de noodzaak om tot klimaatadaptieve, toekomstbestendige oplossingen te komen, invulling te geven aan de wens tot circulariteit en van de mogelijkheden voor digitalisering gebruik te maken.
- RWS werkt met een breed scala van opdrachtnemers aan voornoemde opgaven en staat via brancheorganisaties en gezamenlijke initiatieven van opdrachtgevers en opdrachtnemers voortdurend in contact met vertegenwoordigers van de infraketen, zoals bouwbedrijven (zowel groot als MKB), techniekbedrijven en ingenieursbureaus.
- RWS heeft belang bij een gezonde (infrastructuur)markt van aanbieders met de goede kennis, het juiste vakmanschap en voldoende innoverend vermogen. Om dat te bereiken werkt RWS samen met opdrachtnemers uit diverse branches in de Taskforce Infra en het Platform Vervanging & Renovatie aan permanente verbetering van deze samenwerking en de modernisering van werkwijzen en het toepassen van verschillende contractvormen.
- De omvang van de opgave op dit moment maakt het wenselijk langere samenwerkingsverbanden tussen RWS en opdrachtnemers aan te gaan. Dat biedt opdrachtnemers de kans over een serie van projecten efficiënter te werken, te leren over projecten heen en innovaties te introduceren en deze ook terug te verdienen.

Aandachtspunten

- Elke aanbesteding kent strak te volgen processen en administratieve verplichtingen. Met de grote opgaven die RWS heeft, is het streven om de hoeveelheid tijd en capaciteit die hieraan besteed wordt te beperken, bij zowel RWS als bij de markt.
- Er is sprake van een veranderende markt en context. Na een periode van corona, waarin de uitvoering van projecten onder druk kwam, de oorlog in Oekraïne, die zorgde voor leveringsproblemen en prijsstijgingen, zien we nu de volgende ontwikkelingen en prijsopdrijvende mechanismen:
 - *Schaarste op diverse vlakken*
Bijvoorbeeld aan gekwalificeerde arbeidskrachten, stikstofruimte en grondstoffen.
 - *Grote landelijke instandhoudingsopgave*
Ook andere publieke opdrachtgevers (gemeenten, waterschappen en provincies) doen een beroep op de markt voor het realiseren van infraprojecten.
 - *Concurrentie van andere opgaven*
Ook opgaven in andere sectoren vragen inzet van de markt, zoals de woningbouw en de energietransitie.

- *Toenemende complexiteit*
Instandhoudingsopgaven zijn complex van aard en kennen regelmatig onverwachte ontwikkelingen en risico's voor zowel de opdrachtgever als de opdrachtnemer. Marktpartijen hebben minder interesse in risicovolle infraprojecten, door aandeelhouders wordt hierop gestuurd.
- *Prijzontwikkelingen*
Naast schaarste op diverse vlakken, concurrerende opgaven en risico's die projecten duurder maken, werken ook toenemende eisen vanuit regelgeving kostenverhogend.
- *Hinderaanpak*
Bij alle werkzaamheden dient de dienstverlening op de netwerken zo goed mogelijk te blijven met zo min mogelijk overlast voor de omgeving.

Oplossingsrichtingen

Samenwerken in de gehele infraketen vanuit een gezamenlijke visie en langjarige koers is noodzakelijk en de belangrijkste stap die we in de sector met elkaar moeten zetten. Zo'n samenwerkingsstelsel of Infra-ecosysteem kent een aantal componenten¹;

- Stabiele koers in beleid met ruimte voor de uitvoering en langjarige duidelijkheid, bijvoorbeeld over financiën.
- Dealflow: langjarig geprogrammeerde en stabiele stromen van opdrachten. Voor de markt worden contractuele portfolio's voorbereid, waarin soortgelijk werk aan RWS-objecten wordt gebundeld. Door het herhaald uitvoeren projecten door dezelfde (combinatie van) opdrachtnemer(s) en het geleerde toe te passen bij een volgend object in de bundel, kan efficiënter worden gewerkt en worden versneld. Marktpartijen krijgen hiermee meer zekerheid op de lange termijn over de uitvoering van een serie van projecten. Dit is aantrekkelijk omdat ze met een stabiele, voorspelbare dealflow, kunnen investeren, personeel kunnen aannemen en efficiënt kunnen werken.
- Minder tijd- en capaciteit verlies door minder tenders. Met de voornoemde portfolioaanpak wordt tevens tijd en geld bespaard doordat niet voor elk object een afzonderlijke tender wordt doorlopen, maar deze voor meerdere projecten worden gecombineerd.
- Consequente inzet op vereenvoudiging: het vereenvoudigen en versnellen van processen, efficiënter en slagvaardiger werken.
- Efficiënt benutten van alle beschikbare capaciteit in de markt, zowel de grote bedrijven als het MKB.
- Passende risicoverdeling, waar nodig ondersteund door het toepassen van een tweefasenaanpak: RWS vormt dan eerst samen met een marktpartij een goed beeld van de projectrisico's. Pas als hierover voldoende duidelijkheid is, wordt de prijs vastgesteld.
- Complexe projecten in delen naar de markt brengen. Mede naar aanleiding van de evaluatie van de aanpak de Van Brienoordbrug wordt het project in de nieuwe aanpak in delen naar de markt gebracht. Tevens wordt een andere contractvorm gekozen waarbij sprake is van een andere risicoverdeling met de marktpartij. Daarmee zijn de risico's niet verdwenen, maar worden de risico's evenwichtiger tussen overheid en markt verdeeld en daar belegd waar ze het beste beheerst kunnen worden.

Veel van bovenstaande is in gang gezet maar een infraproject kent lange voorbereiding, aanbesteding en realisatietijd (samen meer dan 10 jaar), waardoor nu ingezette verbeteringen pas op termijn zichtbaar zijn.

Tot slot is het wenselijk om bij een eventuele herziening van het (Europese) aanbestedingskader aandacht te hebben voor de mogelijkheden voor samenwerking in omvangrijkere programma's en/of complexere (sectorspecifieke) werken. Te denken valt aan o.a. de ruimte voor herhalingsopdrachten en de het bieden van ruimte aan voortschrijdend inzicht gedurende de looptijd van een project.

¹ Zie ook het rapport 'Instandhouding Voorop' (Kohsiek) en de daarin genoemde aanbevelingen, d.d. 14 juni 2024 aan de Tweede Kamer toegezonden (#2024D25453)