

Vergaderjaar 2018–2019

35 000 XII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII) voor het jaar 2019

Nr. 83

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juni 2019

Met deze brief bied ik u het onderzoek van Rijkswaterstaat aan dat ingaat op de uitdagingen en verbetermogelijkheden in de GWW sector¹. Het rapport beschrijft de noodzaak voor een transitie naar een vitale markt die in staat is te innoveren en te verbeteren en daarmee op lange termijn bijdraagt aan het realiseren van de complexe maatschappelijke opgave van mijn departement.

Deze transitie betekent een grote uitdaging voor de gehele GWW sector: zowel voor de grote bouwbedrijven die in wisselende combinaties opdrachtnemer zijn voor de werken van Rijkswaterstaat, als voor de rest van de keten van onderaannemers en toeleveranciers. En ook voor Rijkswaterstaat die duidelijkheid geeft over de toekomstige opgave, maatregelen neemt voor een betere beheersing van projecten en samenwerking zoekt met nieuwe deelnemers in de markt.

De GWW sector kent een aantal factoren dat de marktdynamiek van binnenuit beïnvloedt; de grote afhankelijkheid van de grote bouwbedrijven voor de realisatie van de grote projecten, prijsconcurrentie, lagere marges in de GWW sector ten opzichte van de woningbouwsector, hoge faalkosten, beperkt leren en verbeteren over projecten heen en achterblijvende productiviteit en innovativiteit. Ongeacht de economische conjunctuur staat in de samenwerking de maatschappelijke opgave niet altijd centraal; met vechcontracten in tijden van crisis en een terugtrekkende beweging in de aantrekkende markt. Overigens zijn deze factoren niet uniek voor de Nederlandse markt, ook internationaal is een vergelijkbare marktdynamiek.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

De noodzakelijke transitie vraagt om een professionaliseringsslag voor de totale productieketen. Faalkosten moeten omlaag, productiviteit en voorspelbaarheid moeten worden verbeterd, investeringen zijn nodig in kennis, competenties en innovatie. Deze slag moeten we samen oppakken. Ik ben me daarbij bewust van de invloed die Rijkswaterstaat als opdrachtgever heeft op de bedrijven in de GWW sector en de bijdrage die daarmee kan worden geleverd aan het realiseren van deze transitie. In deze brief ga ik in op de bijdrage die Rijkswaterstaat kan leveren door een geleidelijke bijsturing in de koers in het inkoop- en marktbeleid.

De afgelopen periode heb ik u diverse keren moeten informeren over projecten die uitlopen in tijd en geld, juridische procedures en het ontbinden van contracten.

Soms lijkt de spanning tussen de belangen van opdrachtgever en opdrachtnemer centraal te staan in plaats van het realiseren van een maatschappelijke opgave waartoe het werk dient. Terwijl deze opgave onveranderd groot is en toenemend in complexiteit. Het bestaande marktbeleid lijkt in een opgaande conjunctuur onvoldoende handvatten te bieden voor het verbeteren van de samenwerking en het realiseren van de opgaven.

Op mijn verzoek heeft Rijkswaterstaat, ondersteund door McKinsey&Company, onderzoek gedaan naar de onderliggende oorzaken en is er een eerste inventarisatie van mogelijke oplossingsrichtingen uitgevoerd². Hierbij is tevens een internationale vergelijking gemaakt om te zien of er in het buitenland vergelijkbare ontwikkelingen spelen en welke maatregelen hierbij effectief zijn.

Aansluitend is er in de afgelopen maanden door Rijkswaterstaat intensief overleg gevoerd met de bouwsector, brancheorganisaties, vele marktpartijen groot en klein, onderdelen van het eigen departement en het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Een brede consultatie is uitgevoerd om de analyse in het rapport en de voorgestelde oplossingsrichtingen te valideren en waar mogelijk te versterken. De uitdagingen voor de sector werden breed herkend door de geconsulteerde partijen. Ik heb grote waardering voor de bereidheid van de markt om open en kritisch te kijken naar het eigen functioneren en mee te denken over de verbetermogelijkheden in de hele sector.

Het onderzoek bevestigt de noodzaak voor een vitale, innovatieve, productieve en meer voorspelbare GWW sector om de veranderende maatschappelijke opgave te realiseren. Een bedrijfsleven dat zich vernieuwt om deze uitdaging met ons aan te gaan. Uit de meerjarenbegroting blijkt dat de productieopgave van Rijkswaterstaat hoog blijft; daarbij is het aandeel aanleg stabiel in omvang, en de instandhoudingsopgave (het totaal aan beheer, onderhoud, vervanging en renovatie) neemt toe.

Het werk wordt bovendien complexer: er is vraag naar nieuwe functionaliteiten, met name onder invloed van de snelle technologische ontwikkelingen in de ICT en datawereld. Nauwlettende monitoring van de levensduur van de infrastructuur vraagt om de inzet van innovatieve sensorsystemen. De doorstroming en het comfort van het gebruik wordt ondersteund door verkeersmanagementsystemen die weggebruikers onderweg ondersteunen met rij- en reisadviezen. Het is een uitdaging om hier invulling aan te geven, terwijl de ontwikkelingen voortgaan. De duurzaamheidsopgave vraagt een steeds grotere inspanning. Mijn ambities, om de infrastructuurnetwerken ook energieneutraal te maken en tevens bij te dragen aan het realiseren van de CO₂ doelstellingen en de

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

circulaire economie, stellen nieuwe en hogere eisen aan de realisatie van nieuwe en vervanging van bestaande infrastructuur.

Daarbij krijgt de uitvoering van de opgave vorm in een complexe omgeving. Het netwerk is volop in gebruik, de mobiliteit moet zoveel mogelijk worden behouden terwijl we het netwerk op peil houden bij een hogere intensiteit van gebruik. Dit veilig en leefbaar realiseren in een dichtbevolkt land vraagt het uiterste van zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers in de sector. Bovendien is er altijd een stevige uitdaging om werkzaamheden kosten-efficiënter uit te voeren in de hele productieketen.

Er is in het verleden, passend bij de tijdgeest, gekozen voor een wijze van inschakelen van de markt waarbij meer verantwoordelijkheden en risico's naar de markt zijn verlegd. De toegenomen complexiteit van werken en de behoefte aan innovatie en productiviteitsverbetering in de sector, de marktomstandigheden in een opgaande conjunctuur, het risicoprofiel van de GWW sector tegenover de kansen in de overige marktsegmenten met een hoger rendement en een lager risico vereisen op dit moment een aanpak met een nieuwe balans tussen efficiency en maatwerk.

Daarom heb ik Rijkswaterstaat opdracht gegeven om rond de jaarwisseling te komen met een plan van aanpak voor het realiseren van de benodigde transitie op lange termijn. Deze termijn biedt de noodzakelijke ruimte voor afstemming met de bouwsector, brancheorganisaties, onderdelen van het eigen departement en het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. De te hanteren verbeterstrategie zal in elk geval de volgende uitgangspunten volgen:

- Korte termijn acties zijn gericht op de beheersbaarheid van complexiteit, passende risicoverdeling en het vergroten van voorspelbaarheid.
- Structurele maatregelen zijn gericht op het bereiken van een betere risico rendementverhouding in de GWWsector, het stimuleren van innovatie en vergroting van productiviteit. Bij het bepalen van structurele maatregelen wordt breed naar onderliggende oorzaken en mogelijke oplossingen gekeken, waar nodig met aanvullend onderzoek. Er wordt maximaal geleerd van de ervaringen die worden opgedaan bij de projecten waarbij Rijkswaterstaat optreedt als launching customer (Kamerstuk 30 196, nr. 612). Dit sluit aan bij de opdracht die mijn ministerie, samen met het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, heeft gegeven aan de Bouwagenda om te kijken naar een toekomstbestendig aanbestedingsbeleid.
- Passend instrumentarium wordt ontwikkeld in lijn met de in het rapport gepresenteerde aanpak. Aan de hand van experimenten wordt gezien of het gewenste effect in de markt kan worden bereikt. Pas als de ingrepen succesvol zijn, zal worden besloten tot het aanpassen van het inkoop- en marktbeleid.
- De verbeteringen moeten worden gerealiseerd binnen de bestaande budgettaire en capacitaire kaders.
- De sector neemt zelf ook zijn verantwoordelijkheid en investeert in de eigen verbeteropgave.

Een aantal projecten (voor aanleg en onderhoud) vraagt direct om een andere aanpak om herhaling van problemen te voorkomen. Daarom zal op korte termijn op deze aanbestedingstrajecten al worden gestart met enkele nieuwe elementen. Bij de Ring Utrecht Zuid is sprake van grote technische en omgevingscomplexiteit, daarom zal worden gewerkt aan een nieuwe risicoverdeling. Het doel van deze aanpak is op korte termijn de voorspelbaarheid te vergroten en een verlaging van de tenderkosten te realiseren door eerder in de tenderfase marktpartijen te selecteren. Bij het onderhoudsproject Wegen in Midden Nederland wordt ingezet op

verbeteringen van de productiviteit en flexibiliteit binnen een overeenkomst die een langere looptijd zal krijgen dan tot nu toe gebruikelijk.

Daarnaast gaat RWS de komende tijd experimenteren met het tweefase proces en met de ontwikkeling van een portfoliocontract. Deze vormen lijken perspectief te bieden om tot een betere risicoverdeling te komen (twee fase proces) en om voldoende volume en voorspelbaarheid te creëren voor de markt om rendabel te innoveren in de projecten (portfoliocontract). Hiermee wordt de markt ruimte geboden voor productiviteitsverbetering en innovaties. Ook worden effectievere eisen aangaande kwaliteit en gewenste performance verbetering ontwikkeld.

Tenslotte wordt onderzocht welke interventies kunnen bijdragen aan het verbreden van de GWW markt. Afhankelijk van het type werk en de ontwikkelopgave zal Rijkswaterstaat een gerichte marktstrategie uitwerken, waarbij naar nieuwe deelnemers in de markt wordt gezocht. In die strategie zullen Startups voor innovaties, MKB en bedrijven buiten de gangbare GWW sector, zoals IV en installatiebedrijven, worden betrokken.

Vanzelfsprekend zullen de lopende contracten niet worden aangepast. De al gesloten contracten vallen buiten het verbetertraject en zullen worden uitgevoerd onder het bestaande regime.

De revenuen van deze iteratieve aanpak zullen op de lange termijn zichtbaar worden en vragen bovendien een actieve bijdrage van de markt. Samen staan we voor de uitdaging deze transitie te realiseren. Niet voor niets heb ik de grote bouwbedrijven in de GWW markt uitgedaagd om samen de veranderende maatschappelijke opgave op te pakken. Zij hebben immers, door hun positie in de keten, invloed op het functioneren van de GWW markt. Het verheugt mij dat zij zich bewust zijn van deze invloed en hierin hun verantwoordelijkheid willen nemen.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga