

Position paper “Onderhouden om door te bouwen”

T.b.v. het Rondetafelgesprek ‘Aanbestedingen Infrastructuurprojecten’ (7-11-2024)

Nederland telt meer dan 141.000 km aan wegen, 5.700 km aan vaarwegen, 7.000 kilometer spoor, en tienduizenden civiele objecten zoals bruggen, viaducten, tunnels, gemalen en sluisen. We lopen echter flink achter met het onderhoud van deze essentiële infrastructuur. De meeste objecten zijn namelijk in de jaren ‘60 gebouwd en dringend aan vervanging toe, ook gezien de stijgende mobiliteitsbehoefte en zwaardere belasting. Dat onze infrastructuur onder druk staat laten inmiddels talloze voorbeelden zien. Reizigers hebben steeds vaker te maken met werkzaamheden, met veel files en verkeersinfarcten als gevolg. Nederland moet zo én een enorme inhaalslag maken op het gebied van onderhoud én tegelijkertijd doorbouwen aan ons land met nieuwe bouwprojecten.

Aandachtspunten

Onze infrastructuur is het fundament van onze economie en maatschappij. De ambitie om ons land leefbaar, veilig en bereikbaar te houden kan alleen worden waargemaakt als daarvoor ook voldoende middelen beschikbaar komen. TNO [becijferde](#) dat de kosten voor het vervangen en renoveren van civiele infrastructuur drastisch oplopen, van 2,4 miljard euro per jaar (2021-2030) naar 2,9 miljard euro (2030-2040). Dit betekent dat er twee á drie keer zoveel budget nodig is dan beschikbaar wordt gesteld. Daarnaast is er een structureel budgettekort bij het ministerie van I&W, waardoor toekomstige middelen nu al moeten worden aangewend. Het Rijk moet regie nemen om deze achterstanden effectief aan te pakken.

In de Kamerbrief over het verhogen van het productievermogen voor instandhouding van de RWS-netwerken (d.d. 17-6-2024) zijn het validatierapport door Rebel Group en het rapport-Kohsiek “Instandhouding Voorop” opgenomen. Deze rapporten bevestigen het beeld van instandhouding. De Adviesgroep benadrukt dat *“de instandhoudingsopgave met de grootst mogelijke urgentie en prioriteit moet worden opgepakt. Anders lopen achterstanden verder op en kan later alleen nog met rigoureuze maatregelen en tegen enorme kosten worden ingegrepen”*. De adviesgroep komt tot de volgende samenhangende adviezen:

- I&W dient onomwonden prioriteit te geven aan de instandhouding van de bestaande infrastructuur.
- Stel met ketenpartners een visie op die uiting geeft aan de urgentie.
- Een stabiel meerjarenplan instandhouding waarbij RWS ook de middelen krijgt om dit plan uit te voeren.
- Meer projectoverstijgend werken en het genereren van dealflow d.m.v. het vastleggen van portfolio’s met werkzaamheden die door repetitie en standaardisatie efficiënt en effectief kunnen worden uitgevoerd.
- Een langjarige balans tussen de instandhoudingsbehoefte, het productievermogen van de keten en de beschikbare budgetten. Zowel kortetermijnoplossingen om het zicht op het areaal te verbeteren, als de ontwikkeling van assetmanagementsystemen op operationeel niveau zijn hiervoor nodig.
- Verhogen productievermogen van de keten door vermindering van het aantal schakels in de keten en het aantal interne kaders, controles en audits te verminderen.

Het merendeel van alle civiele objecten is in beheer van gemeenten. Het belangrijkste deel van de onderhoudsopgave ligt hierdoor bij hen. Zij hebben echter te maken met geringe investeringsbudgetten, ambtelijke capaciteit en prioritering. Bovendien hebben slechts enkele gemeenten een eigen prognose van de onderhoudsopgave (TNO). Het dreigende ‘ravijnjaar 2026’ legt voor gemeenten nog een extra argument op tafel om de onderhoudsopgave verder uit te stellen.

Daarnaast zijn er de complexe bouwprojecten. Het advies van de Rli stelt dat *“de politiek meer rekening moet houden met de uitvoering als ze beleid maakt voor bouw- en infraprojecten”*. De traditionele aanpak bij de renovatie van de van Brienenoordbrug is exemplarisch voor wat er momenteel misgaat in de bouwsector bij complexe aanbestedingen. Per Kamerbrief (d.d. 22-01-2024) is het [evaluatie rapport](#) over deze mislukte aanbesteding gedeeld met de Kamer. Een aantal aanvullende signalen vanuit de markt:

- De risico's werden te eenzijdig bij bouwbedrijven gelegd, terwijl die niet altijd beheersbaar bleken. Bouwbedrijven hebben bij dergelijke contracten de afgelopen jaren veel leergeld betaald en zijn steeds minder bereid deze risico's voor hun rekening te nemen gezien zij hiermee namelijk de continuïteit van hun bedrijfsvoering riskeren (Afsluitdijk, zeeluis IJmuiden etc.).
- Indien het Rijk structureel te weinig budget en zekerheid biedt aan bouwbedrijven ontstaat het risico dat bouwbedrijven zich zullen gaan heroriënteren. Zij vinden in de energietransitie en de woningbouwopgave immers alternatieve markten met minder risico's. Als gevolg riskeert het Rijk dat de renovatie van essentiële infrastructuur langdurige vertraging oploopt of zelfs stil komt te liggen.
- Niet alle bouwwerken kunnen op hetzelfde moment worden aangepakt. Omdat we niet onbeperkt delen van onze infrastructuur (tijdelijk) buiten dienst kunnen stellen om herstelwerkzaamheden uit te voeren, dreigt de piek uiteindelijk zo groot te worden dat de uitvoering van de opgave onmogelijk wordt. Naast een gebrek aan capaciteit riskeren we een 'infralockdown', waarbij ons hele logistieke systeem vastloopt.

Oplossingsrichtingen

- Een robuust meerjarenprogramma en landelijke regie voor beheer en onderhoud is nodig om het tempo van de onderhoudsopgave te verhogen, voortgang zeker te stellen en kennis te delen met overheden.
- De Algemene Rekenkamer concludeerde in de Staat van de Rijksverantwoording dat I&W onvoldoende zicht heeft op de omvang van de onderhoudsopgave. Ook blijkt het beleid vaak vast te lopen in de uitvoering door complexe regelgeving en “matig inzicht” in aanvullende budgetten. Met een betere informatiepositie kan het ministerie haar budgetten effectiever inzetten. Deze informatie is nu namelijk versnipperd door een groot verschil in boekhoudsystemen bij decentrale overheden en het Rijk zelf.
- Betrek de markt, en samenwerking in de keten, eerder in het proces. Laat een aannemer vanaf het begin meedenken in het plan van aanpak d.m.v. samenwerkingsgerichte contractvormen (2-fasencontract) en raamcontracten. Beloon goede samenwerking met vervolgoopdrachten en vergroot het vakmanschap binnen de gehele keten – inclusief die van het MKB - om de productiecapaciteit te verhogen en de gevolgen van schaarste (o.a. personeelstekort) zo veel mogelijk in te perken.
- Accepteer als overheden en opdrachtgever de onzekerheden in een onderhoudsopgave, omdat instandhouding moeilijk vanaf de tekentafel te plannen is. Extra controledruk om onzekerheden aan de voorkant uit te bannen, leidt tot hogere indirecte kosten.
- Organiseer op projectniveau goed risicomanagement. Een betere risicoverdeling biedt marktpartijen meer zekerheid, waardoor zij worden uitgedaagd om mee te blijven dingen in complexe aanbestedingen en de continuïteit niet in het geding komt.
- Borg continuïteit voor de markt en accepteer dat concurrentie op prijs niet meer effectief is bij schaarste. Kies een partij niet alleen op laagste prijs, maar vooral op trackrecord. Uiteindelijk kosten overlast, fouten en proceskosten de maatschappij veel meer.
- Standaardisatie is een voorwaarde. Een programmatische aanpak kan worden gerealiseerd door clustering en zo versnelling aan te brengen in de onderhoudsopgave.