



Aanbesteding Infrastructuurprojecten

Spoorruimte om te werken

Het Nederlandse spoor is van hoog niveau. Dagelijks reizen er ruim 1.1 miljoen reizigers met de trein en worden er grote hoeveelheden goederen vervoerd. Het is een vitaal onderdeel van de infrastructuur die onze samenleving verbindt en onze nationale en internationale economie stimuleert.

ProRail is onder meer verantwoordelijk voor het onderhouden en het vernieuwen van het spoor. Zo houden we het spoor veilig in het nu en maken we het klaar voor de toekomst.

De afgelopen jaren is het steeds complexer geworden om deze taak uit te voeren. Dat komt door een grote toename van de hoeveelheid werk en ambities, gecombineerd met de opdracht om dit werk uit te voeren met minimale hinder voor reizigers, verladers en de omgeving, in een zeer krappe arbeidsmarkt, met schaarste van materialen/onderdelen, en de complexiteit van wet- en regelgeving.

ProRail is een aanbestedende dienst met zeer specifieke werkzaamheden die maar door een beperkt aantal partijen kunnen worden uitgevoerd. Dat maakt dat wij aanbesteden in een zogenoemde imperfecte markt. De combinatie met de schaarste van mensen en middelen maakt onze uitdaging extra groot.

Nederlandse spoorprojecten

ProRail werkt samen met (vaak Europees opererende) bouw- en ingenieursbedrijven, aannemers en leveranciers van materiaal. Vanwege het specialistische spoorwerk is het aantal bedrijven en aannemers dat aan het spoor kan en mag werken, beperkt. Bij grote aanbestedingsopdrachten kunnen daarom per definitie maar een beperkt aantal aanbieders inschrijven. Dat maakt de dynamiek in deze imperfecte markt extra complex en kwetsbaar.

De bouwbedrijven hebben daarnaast te maken met het toenemende risico dat projecten moeilijk of niet meer binnen de gestelde planning, budgetten en kwaliteitseisen gerealiseerd kunnen worden. We zien daarbij dat marktpartijen zich terugtrekken of kritischer worden in hun interesse voor onze projecten. Daarbij spelen ook de ongunstige werktijden een rol. Het komt steeds vaker voor dat er geen inschrijvingen zijn op aanbestedingen of dat die heel beperkt zijn.

Dat wordt veroorzaakt door:

- aanhoudend personeelstekort van onder andere elektromonteurs. Daarbij kent het spoor grote concurrentie van andere sectoren zoals de energiesector waar overdag gewerkt kan worden (bij het spoor zo veel mogelijk in de nacht, weekenden en vakanties);
- schaarste van materialen, waarbij we concurreren met het buitenland en andere sectoren;
- complexiteit van wet- en regelgeving, waarbij een gebrek aan flexibiliteit en lange doorlooptijden van ecologisch onderzoek het lastig maken om een betrouwbaar aanbestedingsdossier op te stellen;
- de opgave om hinder en overlast van de werkzaamheden zo veel mogelijk te beperken en daarom de werkzaamheden te clusteren binnen één buitendienststelling waarin al het werk moet plaatsvinden.



De hierboven geschetste situatie zorgt op dit moment voor een toenemend risico op uitloop van werkzaamheden. Op dit moment worden de meeste projecten nog uitgevoerd en afgerond, maar in de toekomst kan ProRail steeds minder garanderen dat projecten op tijd en met minimale hinder worden afgerond of worden uitgevoerd. Recente uitloop van werkzaamheden illustreert dit, zoals een zes dagen durende uitloop bij het project tussen Rijswijk en Rotterdam als gevolg van een tekort aan gespecialiseerd personeel.

Versterken maakbaarheid en uitvoerbaarheid

ProRail kijkt waar binnen de huidige kaders nog oplossingen te vinden zijn. Dat stelt ons voor vraagstukken, die soms om ingrijpende maatregelen vragen. Denk daarbij aan:

- het uitbreiden van de werkuren naar overdag en tijdens wekdagen, in tegenstelling tot het nacht- en weekendwerk in de huidige situatie;
- het beperken van het aantal uit te voeren projecten omdat niet alle projecten haalbaar zijn binnen de huidige kaders.

Om het personeelstekort te verminderen is er een mbo-opleiding Railtechniek gestart waarbij zij-instromers worden opgeleid tot monteur energievoorziening of railtechniek. Ook maken innovaties en digitalisering het werk aantrekkelijker voor jonge mensen.

Daarnaast denkt ProRail aan de volgende oplossingsrichtingen:

1. Proportionaliteit en vereenvoudiging van regels

Ecologie | ProRail stimuleert natuur in de berm, wat ecologie bevordert. Tegelijkertijd is dit alleen haalbaar indien ProRail haar kerntaken kan blijven doen. ProRail heeft proportionele en uitvoerbare wetgeving nodig, waarin veiligheid, ecologisch belang, tijd, kosten en het maatschappelijk belang van het spoor worden betrokken.

Ecologisch onderzoek neemt op dit moment anderhalf tot twee jaar in beslag. Pas na het onderzoek worden preventieve maatregelen vastgesteld en kan er een vergunning worden verleend. Dit maakt het moeilijk om een betrouwbaar aanbestedingsdossier op te stellen en het werk voorspelbaar uit te voeren.

Bij het onverwacht aantreffen van een soort in de uitvoering moeten direct aanvullende maatregelen worden genomen of het werk stilgelegd. In enkele gevallen levert dit extreem veel herwerk, vertraging en meerkosten op. De wet- en regelgeving en het beleid geven op dit



moment geen handelingsperspectief vanuit proportionaliteit voor zowel ProRail als voor bevoegd gezag.

2. Meer flexibiliteit bij aanbesteding van kritieke spoorssystemen.

Legacy-systemen | Het Nederlandse spoornetwerk maakt al decennia gebruik van specifiek voor het Nederlandse spoor ontwikkelde en geproduceerde systemen, zogenoemde legacy systemen. Veel van deze systemen worden niet meer in nieuwe spoorprojecten toegepast maar moeten wel worden beheerd en onderhouden. Hiervoor is ProRail afhankelijk van een beperkt aantal producenten.

De Europese aanbestedingsregels vereisen echter dat ProRail telkens een complex, kostbaar en tijdrovend aanbestedingstraject doorloopt. Een technische uitzonderingsgrond kan onder de huidige (Europese) wetgeving slechts incidenteel worden toegepast. Op dit moment wordt gewerkt aan (de voorbereiding van) de nieuwe aanbestedingsrichtlijnen; de uitvoerbaarheid van beheer, onderhoud en vervanging kan verbeterd worden als de uitzonderingsgrond vaker toepasbaar wordt op legacy systemen.

Flexibiliteit | We hebben te maken met complexe infrastructuur. De Europese aanbestedingsregel vragen echter van ProRail om de scope en aard van de werkzaamheden vooraf tot een gedetailleerd niveau weer te geven als een project wordt aanbesteed. Deze gedetailleerde scope beperkt de uitvoering en ruimte voor aannemers. ProRail zou gebaat zijn bij het mogen toepassen van meer flexibiliteit in de omschrijving van de scope van de werkzaamheden. Dat biedt marktpartijen de kans om ook tijdens de uitvoering hun kennis en innovatievermogen toe te passen en daarmee tot een beter resultaat te komen voor alle partijen.

3. Betrek uitvoerende partijen (tijdig) bij nieuwe (politieke) ambities

Realisme | ProRail draagt graag bij aan de nationale ambities op het gebied van duurzaamheid, woningbouw en het versterken van de concurrentiepositie van Nederland in Europa. Het is belangrijk om realistisch te blijven: niet alle projecten kunnen worden uitgevoerd zoals gewenst en kennen een lange doorlooptijd van jaren. De beschikbaarheid van financiële middelen, materieel en personeel is beperkt en het versnellen van bepaalde projecten kan ten koste gaan van andere, kritische werkzaamheden. Om ambities te realiseren is het daarom van belang dat ProRail vanaf het begin wordt betrokken bij het



vormgeven van ambities, het stellen van nieuwe eisen en het prioriteren van grote infraprojecten.

Tot slot

ProRail ziet dat de maakbaarheid en uitvoerbaarheid van spoorprojecten om verschillende redenen onder druk staat of komt te staan. Daarom kijken we samen met de spoorsector hoe we druk kunnen verlichten. Het gesprek dat we voeren, binnen de organisatie en met de sector, is welke maatregelen hierbij kunnen helpen.