

Transitieopgave 'Naar een vitale infrasector'

Transitiemonitor 2023

eib

Economisch Instituut
voor de Bouw

Het auteursrecht voor de inhoud berust geheel bij de Stichting Economisch Instituut voor de Bouw. Overnemen van de inhoud (of delen daarvan) is uitsluitend toegestaan met schriftelijke toestemming van het EIB. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

Januari 2024

Transitieopgave 'Naar een vitale infrasector'

Transitiemonitor 2023



In samenwerking met PwC

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
1 Inleiding en projectaanpak	13
1.1 Plan van aanpak 'Op weg naar een vitale infrasector'	13
1.2 Projectaanpak van de monitor	14
1.3 Leeswijzer	14
2 Tweefasenaanpak	15
2.1 Beschrijving en voortgang experimentprojecten	15
2.2 Resultaten monitoring kostenontwikkeling	16
2.3 Resultaten en effecten op de condities van het programma	22
2.4 Conclusies en aanbevelingen	25
3 Contractuele portfolioaanpak	29
3.1 Beschrijving en voortgang	29
3.2 Resultaten en effecten op de condities van het programma	31
3.3 Conclusies en aanbevelingen	32
4 Doorontwikkeling onderhoudscontracten	35
4.1 Beschrijving en voortgang	35
4.2 Resultaten en effecten op de condities van het programma	38
4.3 Conclusies en aanbevelingen	39
5 Doorontwikkeling dienstencontracten	41
5.1 Beschrijving en voortgang	41
5.2 Resultaten en effecten op de condities van het programma	41
5.3 Conclusies en aanbevelingen	43
6 Beelden vanuit de brede infrasector	45
6.1 Ervaringen rond tweefasenaanpak	45
6.2 Ervaringen rond portfolioaanpak	47
6.3 Overige beelden uit de sector	48
6.4 Conclusies en aanbevelingen	48
7 Beeld over de monitoringsperiode	51
7.1 Aanpassing aan het programma en monitoring tussen 2020 en 2023	51
7.2 Procesmatige voortgang van het programma	52
7.3 Resultaten in relatie tot de drie condities	53
7.4 Conclusies en aanbevelingen	55
Bijlage A Aanpak financiële monitoring	45
A.1. Tweefasenaanpak	57
A.2. Contractuele Portfolioaanpak	63
A.3. Onderhoudscontracten	66
Bijlage B Lijst van afkortingen	70
Bijlage C Geraadpleegde bronnen	71

Samenvatting

In maart 2020 is door de minister van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) het plan van aanpak 'Op weg naar een vitale infrasector' naar de Tweede Kamer gestuurd als aanzet voor een gezamenlijk proces dat met de markt is vormgegeven.¹ De transitie naar een vitale infrasector is in het plan van aanpak vormgegeven door structureel een drietal condities te verbeteren, namelijk:

- Een houding gericht op samenwerken vanuit voldoende expertise, met de opgave centraal;
- Een financieel gezonde, productieve sector, met de risico's beheerst;
- Voldoende ruimte voor innoveren en leren.²

Het programma is in 2021 en 2022 door het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) in samenwerking met PricewaterhouseCoopers (PwC) gemonitord, wat heeft geresulteerd in twee rapportages van de transitie-monitor. Mede op basis van deze resultaten en aanbevelingen heeft Rijkswaterstaat (RWS) tussentijds het plan van aanpak aangepast^{3,4} en concrete acties geformuleerd om de transitie verder vorm te geven.

In deze rapportage wordt de derde monitor beschreven van het transitieprogramma over de periode september 2022 tot en met september 2023. De monitor richt zich dit jaar primair op de voortgang van de vier nieuwe contractsporen en de mate waarin deze bijdragen aan de drie condities. De hoofdconclusies van deze derde monitor geven we hieronder weer.

Hoofdconclusies

- De voortgang bij de experimentprojecten laat een divers beeld zien. Bij de projecten met een tweefasenaanpak konden dit jaar de eerste ervaringen tijdens de tweede fase in beeld worden gebracht, maar nog geen van de projecten is afgerond. Dit jaar zijn twee projecten met een contractuele portfolioaanpak gegend, maar er zijn nog geen herhalingsopdrachten opgedragen. De vier experimenten met basisonderhoudscontracten (BOC) zijn nog in aanbesteding, waardoor het nog te vroeg is om een vergelijking te maken met de voorgaande prestatiecontracten. Bij de dienstencontracten blijft de opdrachtenstroom achter bij de verwachtingen. De evaluatie van de lopende contracten is vertraagd. Voor de doorontwikkeling van dienstencontracten is dit jaar een visie en een plan van aanpak voor de nieuwe generatie raamovereenkomsten 2025 opgesteld.
- De nauwere samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer wordt in projecten met een tweefasenaanpak als positief ervaren. Het resulteert in een betere doorgronding en optimalisatie van het ontwerp, wat moet zorgen voor een beter beheersbare en meer voorspelbare uitvoering tijdens de tweede fase met minder kostenoverschrijdingen. In de praktijk blijkt dat de intensievere samenwerking tijdens de tweede fase wordt doorgezet en bij onvoorziene omstandigheden gezamenlijk richting de oplossing wordt gewerkt.
- Een aantal projecten met een tweefasenaanpak is financieel gemonitord. Deze projecten laten een beeld zien dat de ramingen van de totale projectkosten aan het einde van de eerste fase hoger uitvallen dan de initiële raming bij de projectbeslissing. Dit heeft meerdere oorzaken. Een belangrijk deel van deze kosten was bij reguliere projecten ook opgetreden. In de eerste fase worden de opgave en de risico's beter in beeld gebracht, waarbij naar voren komt dat het werk ten tijden van de projectbeslissing is

¹ RWS (2020), Op weg naar een vitale infrasector; plan van aanpak en aanzet tot een gezamenlijk transitieproces.

² In dit rapport worden de condities op verkorte wijze aangegeven als respectievelijk 'samenwerken', 'financieel gezond' en 'innoveren en leren'.

³ RWS (2021), Op weg naar een vitale infrasector; volgende stappen in een gezamenlijk transitieproces.

⁴ RWS (2023), Op weg naar een vitale infrasector; de transitieaanpak verankeren en van alle betrokkenen maken.

onderschat en er meer ontwerp- en realisatiewerkzaamheden nodig zijn. Daarnaast blijkt uit de eerste fase dat scopeverbreiding nodig is door bijvoorbeeld aanvullende wensen vanuit de omgeving of RWS. Deze kosten zouden bij een reguliere aanpak ook worden gemaakt, maar dan als vtw's in de uitvoeringsfase. Het andere deel heeft wel te maken met de tweefasenaanpak omdat bijvoorbeeld risico's beter worden onderzocht en beheerst om de voorspelbaarheid van de uitvoeringsfase te verhogen. Dit leidt tot hogere bouw-, engineering- en projectbegeleidingskosten en een lagere risicoreservering. De eerste bevindingen bij de tweede fase wijzen inderdaad op minder vtw's dan bij een reguliere aanpak, maar pas na afronding van de projecten is hierover een definitief beeld vast te stellen. Tot slot leidt de verminderde druk van prijsconcurrentie tot een lagere prikkel voor kostenoptimalisatie. De eerste resultaten wijzen op hogere projectkosten door de tweefasenaanpak. Tegenover de hogere projectkosten staan de voordelen op het gebied van samenwerking, een financieel gezonde sector en maatschappelijke voordelen als minder hinder voor de omgeving en een betere voorspelbaarheid tijdens de uitvoering van projecten. Doordat bij deze experimentprojecten leergeld is betaald en er bovendien mogelijkheden lijken te zijn om de eerste fase efficiënter in te richten, kunnen de kosten van een tweefasenaanpak bij nieuwe tweefasenprojecten naar verwachting lager uitvallen.

- Met het aflopen van het Transitieprogramma eind 2023 is het van belang dat het leren en ontwikkelen, inclusief de financiële monitor, in de reguliere lijn- en projectorganisatie van RWS wordt ondergebracht om de opgedane kennis en ervaring goed te kunnen benutten. RWS heeft inmiddels een bestuursbesluit genomen op welke wijze dit binnen de bestaande organisatie wordt belegd. Hiermee is een belangrijke stap gezet in de verdere ontwikkeling en toepassing van de nieuwe contractsporen.

Procesmatige voortgang, organisatie en sturing

Opvolging monitor 2022: financiële monitoring van experimentprojecten wordt voortgezet

De voorlopige resultaten uit de monitor van 2022 boden onvoldoende basis voor definitieve keuzes aangaande het implementeren van de contractsporen in het marktbeleid. Daarom is aanbevolen om de (financiële) monitoring van de experimentprojecten nog enkele jaren voort te zetten zodat er voldoende inzicht is om definitieve beslissingen te kunnen nemen over de opname van deze contractsporen in het RWS-marktbeleid. RWS heeft deze aanbeveling overgenomen en besloten om in komende jaren te blijven monitoren en evalueren en zo op een gecontroleerde wijze de verdere uitrol vorm te geven, waarbij gezorgd wordt voor het telkens meegeven van de al opgedane leerervaringen uit lopende en al afgeronde projecten. Dit biedt ruimte om de inhoudelijke resultaten te meten aangezien dit meer tijd vergt dan de duur van de eerder geplande monitoringsperiode.

Voortgang programma: laatste jaar van het transitieprogramma

In het laatste jaar van het transitieprogramma 'Op weg naar een vitale infrasector' richtten de activiteiten zich vooral op het continueren van de experimentprojecten bij de vier nieuwe contractsporen: tweefasenaanpak, contractuele portfolioaanpak, nieuwe onderhoudscontracten en de dienstencontracten. Vanaf volgend jaar worden de opgedane kennis en ervaring van de nieuwe contractsporen ondergebracht in de reguliere lijn- en projectorganisatie van RWS met een coördinerende rol voor de CPO-office.

Conclusies op het gebied van 'samenwerken'

Goede samenwerking wordt ook in tweede fase doorgezet

De nauwere samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer in de eerste fase van projecten met een tweefasenaanpak wordt door zowel RWS als de markt als positief ervaren. Het resulteert in het meer in detail bespreken en doorleven van het ontwerp en de bijbehorende risico's. In de praktijk wordt de intensievere samenwerking tijdens de tweede fase doorgezet. Hierdoor kan sneller worden geschakeld als voorziene en onvoorziene risico's zich voordoen. In het belang van het project wordt eerder actie ondernomen om het project snel te laten doorgaan en kan worden voorkomen dat het project door discussies over de kosten stil komt te liggen.

Taskforce Infra: werkgroepen contractsporen gewaardeerd

Dit jaar zijn alleen de werkgroepen onder de Taskforce Infra (TFI) die zich bezighouden met de nieuwe contractsporen geïnterviewd (tweefasen, portfolio en onderhoudscontracten). Marktpartijen zijn positief over de samenwerking binnen deze werkgroepen; op deze wijze wordt concreet bijgedragen aan het vormgeven van verbeteringen. De drie werkgroepen hebben hun oorspronkelijke opdrachten (bijna) voltooid met het opleveren van handreikingen (tweefasen en portfolio) en het afronden van de negen kansen (onderhoudscontracten). De werkgroepen blijven een rol houden bij de verdere ontwikkeling van deze contractsporen.

Algemene bevinding: wendbaarheid en flexibiliteit van de organisatie blijft een aandachtspunt

Bij de monitoring van de projecten kwam de wendbaarheid en flexibiliteit van de RWS-organisatie als generiek aandachtspunt naar voren, die zich niet beperkt tot de nieuwe contractsporen. De positie van RWS is complex. RWS maakt deel uit van een brede politieke omgeving wat eisen stelt aan de verantwoording. Het programma 'Op weg naar een vitale infrasector' heeft in de wijzigingen aan het programma, bijvoorbeeld door het aanbrengen van focus op de contractsporen, flexibiliteit en wendbaarheid getoond. Voor de RWS-organisatie zelf blijft het vergroten van de wendbaarheid binnen genoemde omstandigheden echter een aandachtspunt. Uit gesprekken met opdrachtnemers in de afgelopen jaren blijkt dat door protocollen en verantwoordingsmechanismen de wendbaarheid en flexibiliteit van de RWS-organisatie bij projecten wordt beperkt. Het is hierbij belangrijk om hoofd- en bijzaken te scheiden. Door controlemechanismen tegen het licht te houden en een grote mate van verantwoording over zaken met een beperkte impact te vermijden, kan de organisatie flexibeler worden en wordt RWS aantrekkelijker voor opdrachtnemers. Daarnaast helpt het vergroten van mandaat voor projectleiders om bureaucratie te vermijden. Hierbij is het van belang dat medewerkers niet alleen worden beoordeeld op het financiële resultaat van een project, maar ook op bijvoorbeeld innovaties en de bijdrage aan maatschappelijke opgaven binnen hun project.

Conclusies op het gebied van 'financieel gezond'

Tenderkosten bij tweefasenaanpak lager

De tweefasenaanpak leidt bij de gemonitorde projecten tot een kostenverlaging van de voorbereidings- en aanbestedingsfase ten opzichte van de kosten van deze fase bij een reguliere aanpak. Door het verschuiven van ontwerpwerkzaamheden van de aanbesteding naar de eerste fase, hoeven marktpartijen een minder gedetailleerd ontwerp uit te werken om een prijs te kunnen offreren. Dit scheelt capaciteit, levert RWS het voordeel van lagere tendervergoedingen op en ook marktpartijen maken minder kosten die niet door de tendervergoeding worden gedekt. De omvang van de tenderkosten en daarmee ook de kostenvoordelen voor Rijkswaterstaat zijn relatief beperkt ten opzichte van de totale projectkosten.

Raming totale projectkosten aan het einde van de eerste fase hoger

Bij de gemonitorde tweefasenprojecten valt de raming van de totale projectkosten aan het einde van de eerste fase hoger uit dan de initiële raming bij de projectbeslissing. De mate van kostenstijging verschilt tussen de projecten en de oorzaken ervan zijn divers. Een belangrijk deel van de kostenstijging zou ook bij een reguliere aanpak hebben plaatsgevonden. Het gaat hierbij om scopeverbreding, vertraging door corona en hoge loon- en bouwmateriaalkostenstijgingen. 'In de eerste fase worden de opgave en de risico's beter in beeld gebracht, waarbij naar voren komt dat het werk ten tijden van de projectbeslissing is onderschat en er meer ontwerp- en realisatiewerkzaamheden nodig zijn. Daarnaast blijkt uit de eerste fase dat scopeverbreding nodig is door bijvoorbeeld aanvullende wensen vanuit de omgeving of RWS. Bij een reguliere aanpak manifesteren deze kosten zich als vtws in de uitvoeringsfase. Een deel van de kostenstijging hangt wel samen met de tweefasenaanpak. Zo zijn er in sommige gevallen hogere ontwerpkosten in de eerste fase vanwege het uitwerken van meer opties en worden extra onderzoeken gedaan om de risico's beter in beeld te brengen. Het samen uitwerken van een ontwerp, het inventariseren, beheersen en verdelen van risico's en het vaststellen van de prijs voor de tweede fase neemt relatief veel tijd in beslag en leidt ook tot

hogere apparaatskosten bij RWS en hogere bouwkosten in het algemeen. De risico's zijn in de eerste fase onderzocht en worden beter beheerst dan bij een regulier project. Dit zorgt ervoor dat aan het einde van de eerste fase de risicoreservering lager is dan bij aanvang van de eerste fase.

De getroffen beheersmaatregelen zorgen wel voor hogere projectkosten. De raming van de totale projectkosten ligt aan het einde van de eerste fase gecorrigeerd voor loonkosten- en bouwmaterialenprijsstijgingen 15% tot 30% hoger dan de kostenraming bij de projectbeslissing. Het doel van de risicobeheersing is om de uitvoeringsfase voorspelbaarder te laten verlopen. Met deze betere voorspelbaarheid kunnen mogelijk ook de hoge kosten van aanpassingen tijdens de uitvoering worden vermeden.

Wel zijn er mogelijkheden om de kosten te beperken van nieuwe projecten die de tweefasenaanpak toepassen. Niet alleen hoeft minder leergeld te worden betaald, omdat kennis en ervaringen van eerdere projecten kunnen worden benut. Ook lijkt er nog een efficiëncyslag te kunnen worden gemaakt om de kosten tijdens de eerste fase beter te beheersen. Kostenoptimalisaties hebben bij de projecten wisselend aandacht gehad, zo zijn bij enkele projecten meer varianten en details uitgewerkt dan uiteindelijk nodig was en dit heeft voor hogere kosten tijdens de eerste fase gezorgd.

Een ander resultaat op het gebied van 'financieel gezond' tijdens de eerste fase is dat een betere kostenonderbouwing tot stand komt door meer openheid en transparantie. De vastgestelde AKW-opslagen liggen gemiddeld iets hoger dan bij projecten met een reguliere aanpak.

Eerste beelden fase 2 wijzen op een beter beheersbaar en voorspelbaar proces

De eerste resultaten geven een gunstig beeld over de kostenontwikkeling tijdens de tweede fase. Voorlopige resultaten laten minder vtws zien dan bij een regulier project. Bij de projecten die een groot deel van de werkzaamheden al hebben uitgevoerd lijken de kosten van de opgetreden risico's goed te passen binnen de opgenomen risicoreservering. Daarnaast lijkt de planning van de tweede fase ook beter beheersbaar en voorspelbaar dan bij projecten met een reguliere aanpak. Bij geen van de gemonitorde projecten is de tweede fase volledig doorlopen; het is daarom te vroeg om definitieve conclusies over de tweede fase te trekken.

Voorlopige resultaten wijzen op hogere projectkosten bij een tweefasenaanpak

De eerste resultaten wijzen op hogere projectkosten bij projecten met een tweefasenaanpak. De lagere kosten tijdens de realisatiefase zijn kleiner dan de hogere projectkosten tot aan deze tweede fase. Naast de eerdergenoemde effecten speelt hierbij de mindere druk van prijsconcurrentie bij de aanbesteding een rol. Bij reguliere projecten zoeken gegadigden onder de druk van prijsconcurrentie tijdens de aanbesteding naar mogelijkheden van kostenoptimalisatie in het ontwerp en de uitvoering. De prikkel van prijsconcurrentie is bij tweefasenprojecten veel kleiner. Tijdens de eerste fase wordt onder druk van de beschikbare budgetten ook wel gekeken naar mogelijkheden voor kostenoptimalisatie, maar het effect hiervan is kleiner dan de kostenoptimalisaties die bij reguliere projecten plaatsvindt. Ter indicatie: het onderzoek van AT Osborne, PWC en Horvat & Partners ('Mee- en tegenvallers in aanlegprojecten', 2022) laat zien dat gemiddeld over circa 80 projecten in de periode 2010-2019 de geoffreerde kosten 20% lager lagen dan de kostenpoolraming bij de projectbeslissing (einde planstudie). Dit kostenvoordeel valt na gunning vervolgens weer weg door de kosten van opgetreden vtws tijdens de uitvoeringsfase. Bij de tweefasenaanpak valt dit kostenvoordeel gedurende de aanbesteding en de eerste fase goeddeels weg, maar laat het voorlopige beeld wel zien dat er tijdens de uitvoering minder vtws optreden en de uitvoering voorspelbaarder verloopt. De gemiddelde reductie uit het mee- en tegenvallersonderzoek is mogelijk niet geheel representatief vanwege de complexere aard van de geanalyseerde tweefasenprojecten en de huidige marktomstandigheden, waarbij het aantal inschrijvingen op reguliere projecten met grote risico's sterk terugloopt en daarmee de concurrentie vermindert. Maar nog steeds zal het gaan om een substantieel effect.

Lager risicoprofiel en iets hogere marges verbeteren de conditie voor de markt

Voor marktpartijen biedt de tweefasenaanpak perspectief op gezonde marges. Dit komt ten eerste doordat marktpartijen zich niet in een vroeg stadium onder prijsconcurrentie op een bepaalde prijs vastleggen. Daarnaast worden risico's beter in beeld gebracht en beheerst en soms ook anders verdeeld. Hierdoor is het risicoprofiel van het project gemiddeld lager dan bij een reguliere aanpak. Daarnaast liggen de vastgestelde AKW-opslagen gemiddeld iets hoger dan bij reguliere aanpakken.

Conclusies op het gebied van 'innoveren en leren'

Innovatie vereist budget

De tweefasenaanpak biedt weliswaar meer ruimte voor innovatie, maar in de praktijk vindt bij deze aanpak niet meer innovatie plaats dan bij een reguliere aanpak. In het algemeen geldt dat men bij de projecten terughoudend is met innovatie als daarmee extra risico wordt gelopen op tijd- en kostenoverschrijdingen. De keuze voor innovatieve toepassingen bij deze projecten wordt in belangrijke mate bepaald door hiervoor beschikbaar gestelde middelen. Uit de projecten blijkt dat innovatie wordt toegepast als hiervoor geen extra budget nodig is of extra budget beschikbaar is. Op het gebied van duurzaamheid investeren marktpartijen in emissieloos materieel en zetten deze in bij projecten, zowel bij een tweefasenaanpak als bij een reguliere aanpak.

Experimenten betalen leergeld

Om snel ervaring op te doen met de tweefasenaanpak is bewust gekozen voor het parallel uitvoeren van meerdere experimentprojecten om breed praktijkervaringen op te doen. Dit betekent wel de projectteams op veel onderdelen zelf hun aanpak hebben moeten ontwikkelen en de lijnorganisatie hiervoor goedkeuring heeft moeten geven. Dit jaar is de handreiking voor de tweefasenaanpak gepubliceerd, waarin de opgedane kennis en ervaringen bij de experimentprojecten is verwerkt. Met de kaders en keuzemogelijkheden die hierin worden meegegeven, zal de vormgeving van nieuwe experimentprojecten naar verwachting minder tijd en kosten vergen dan bij de eerste experimentprojecten.

Conclusies op het niveau van de sector

Andere opdrachtgevers en opdrachtnemers zien voordelen in nieuwe aanpakken

Uit gesprekken komt naar voren dat zowel opdrachtnemers als andere opdrachtgevers positief zijn over de tweefasenaanpak. De aanpak maakt projecten beter beheersbaar, draagt bij aan het werkplezier en de expertise van opdrachtnemers wordt beter benut. Voor de portfolioaanpak geldt dat ervaringen beperkter zijn. Wel wordt aangegeven dat nieuwe samenwerkingen zijn ontstaan. Binnen de samenwerkingen worden nieuwe producten ontwikkeld die bij gelijksoortige projecten kunnen worden toegepast, zoals renovatieconcepten voor bruggen en kademuren.

Benutten van kennis van de markt en van overige opdrachtgevers vergt inspanning

Gedurende de gehele monitoringsperiode vanaf 2020 is in de monitoringsrapportages aandacht gevraagd voor de wijze waarop Rijkswaterstaat met de sector samenwerkt. In het kader van het programma en met inspanning van de Taskforce Infra zijn hier stappen in gezet, waardoor de samenwerking in de sector beter lijkt te verlopen, ook buiten projecten om. Daarnaast organiseren RWS en andere opdrachtgevers regelmatig bijeenkomsten waarbij kennis gedeeld wordt. Hoewel veel kennis wordt uitgewisseld, is er winst te behalen door het meer ontwikkelen van gezamenlijke producten en het implementeren van elders opgedane kennis. Binnen het HWBP zijn bijvoorbeeld al projecten met een tweefasenaanpak afgerond en opdrachtnemers hebben ervaringen met het uitvoeren van dergelijke contracten voor andere opdrachtgevers. Daarnaast zijn andere opdrachtgevers vaak ook verder met het uitrollen van portfolio's van projecten. Uit gesprekken is in de afgelopen jaren naar voren gekomen dat RWS vaak bereid is kennis te delen, maar dat dit nog te weinig heeft geleid tot het gezamenlijk ontwikkelen van producten dan wel het overnemen van elkaars producten. Er heerst binnen RWS soms nog teveel een 'not invented here'-benadering.

Aanbevelingen

Monitoring continueren voor goede afweging tussen kosten en baten tweefasenaanpak

Tegenover de extra kosten van projecten met een tweefasenaanpak staan de voordelen rond samenwerking, financieel gezond, een beter voorspelbare realisatie en maatschappelijke baten als minder hinder voor de omgeving. Mogelijk kunnen de extra kosten in de toekomst lager uitvallen door de aanpak te verbeteren. Zo kan in de experimentprojecten opgedane kennis en ervaring worden gebruikt voor optimalisatie van het proces tijdens de eerste fase. Bij de beslissing om de tweefasenaanpak definitief op te nemen als aanpak in het marktbeleid van RWS zal het voordeel van de baten tegen de hogere kosten moeten worden afgewogen. Hierbij zal ook de verminderde bereidheid van marktpartijen om projecten volgens de reguliere aanpak uit te voeren moeten worden meegewogen. Om definitieve conclusies te kunnen trekken is het nodig dat naast het blijven monitoren van de tweefasenprojecten in de komende jaren ook de kostenontwikkeling van recente risicovolle projecten met een reguliere aanpak in beeld te brengen om een goed vergelijk tussen beide aanpakken te kunnen maken.

Borgen van de aanpak

Met het aflopen van het Transitieprogramma eind 2023 is het van groot belang dat de ontwikkelingen die in gang zijn gezet elders worden belegd en de doorontwikkeling geborgd wordt. Zowel RWS als marktpartijen hebben leergeld geïnvesteerd in de nieuwe aanpakken. Om deze kennis en ervaringen bij RWS en de markt goed te kunnen benutten is het van belang dat bij het beëindigen van het programma 'Op weg naar een vitale infrasector' aan het eind van 2023 dat deze nieuwe contractsporen goed in de bestaande organisatie van RWS zijn geborgd. In het najaar van 2023 is een bestuursbesluit genomen over welke activiteiten vanuit het programma 'Op weg naar een vitale infrastructuur' worden ondergebracht in de reguliere lijnen en projectorganisatie van RWS. Hiermee is een noodzakelijke stap gezet om de opgedane kennis en verdere ontwikkeling van de vier nieuwe contractsporen te borgen. De CPO heeft vanuit de directie van RWS een blijvende coördinerende, monitorende, kaderstellende en aanjagende rol rond de vernieuwingen in het marktbeleid en de doorvertaling en implementatie hiervan. Voor de contractsporen onderhoud en diensten lag het eigenaarschap al in de lijn en deze situatie wordt gecontinueerd. Voor de contractsporen tweefasenaanpak en contractuele portfolioaanpak verloopt de besluitvorming via de reguliere inkoop- en projectsturing, met een adviserende rol voor het maandelijks directeuren portfolio en tweefasenoeverleg waaraan GPO, PPO en CIV onder leiding van de CPO deelnemen. Ook zijn er coördinatoren voor de tweefasenaanpak en portfolioaanpak aangesteld. Het is de bedoeling dat de leer- en ontwikkelomgevingen blijvend zullen worden ondersteund en dat ook de (financiële) monitoring wordt voortgezet om de doorontwikkeling en het uiteindelijke besluit te kunnen nemen om de nieuwe aanpakken wel of niet in het reguliere marktbeleid op te nemen te ondersteunen. De Taskforce Infra zal worden doorgezet als actiegericht samenwerkingsplatform met de markt.

Betrekken en leren van overige opdrachtgevers

Dit jaar herhalen wij onze aanbeveling om de banden met andere opdrachtgevers aan te halen en om leerervaringen van andere opdrachtgevers te gebruiken voor het vormgeven van beleid. RWS heeft regelmatig overleg met andere opdrachtgevers, maar er vindt nog weinig gezamenlijke kennisontwikkeling plaats. Het meer structureel vormgeven van de samenwerking met andere opdrachtgevers zou ten goede komen van de beoogde olievlekwerking in de sector.

1 Inleiding en projectaanpak

1.1 Plan van aanpak 'Op weg naar een vitale infrasector'

Naar aanleiding van onderzoek van Rijkswaterstaat (RWS) met ondersteuning van McKinsey & Company⁵, is in maart 2020 door de minister het plan van aanpak 'Op weg naar een vitale infrasector' naar de Tweede Kamer gestuurd⁶ als aanzet voor een gezamenlijk proces dat in de afgelopen jaren met de markt is vormgegeven.⁷ Met dit vierjarig programma heeft RWS een intensief verandertraject in gang gezet. Deze transitie-monitor beschrijft de vorderingen en effecten van september 2022 tot en met september 2023.

Doel van het programma: condities voor een vitale infrasector verbeteren

De transitie aanpak naar een vitale infrasector is vormgegeven langs een vijftal sporen (figuur 1.1) en wordt ook in de update van het plan van aanpak vormgegeven om structureel een drietal condities te verbeteren, te weten:

- Een houding gericht op samenwerken vanuit voldoende expertise, met de opgave centraal
- Een financieel gezonde, productieve sector, met de risico's beheerst
- Voldoende ruimte voor innoveren en leren

Onder elk van de drie condities zijn zeven subdoelen geformuleerd.⁸

Doel van de monitor

De monitor meet de voortgang en de effecten op de drie condities van de vier in het plan van aanpak onderscheiden contractsporen: tweefasenaanpak, contractuele portfolioaanpak, nieuwe onderhoudscontracten en doorontwikkeling dienstencontracten. Op basis hiervan worden ook aanbevelingen gegeven. Dit jaar focust de monitor zich op de contractsporen en geeft antwoord op de volgende vragen:

- *Wat is de voortgang en wat zijn de effecten van de vier contractsporen?* Het gaat hier zowel om de voortgang van het proces rond de sporen als de (eerste) effecten van de sporen in relatie tot de drie condities.
- *Welke effecten treden hiervan op in de infrasector langs de lijnen van de drie condities?* Hier gaat het om de ervaringen van marktpartijen op het gebied van de nieuwe contractsporen van RWS en de ervaringen van marktpartijen en andere opdrachtgevers bij toepassing van de nieuwe contractsporen in opdracht van andere opdrachtgevers.

Met het aflopen van het programma dit jaar kunnen conclusies worden getrokken over het programma over de gehele looptijd van het programma. De monitor heeft de volgende overkoepelende doelen:

- *Reflectief:* gezamenlijk leren door de betrokken partijen door monitoring en evaluatie van de voortgang en effectiviteit van het programma.
- *Verantwoording:* verantwoording over de voortgang van het programma.

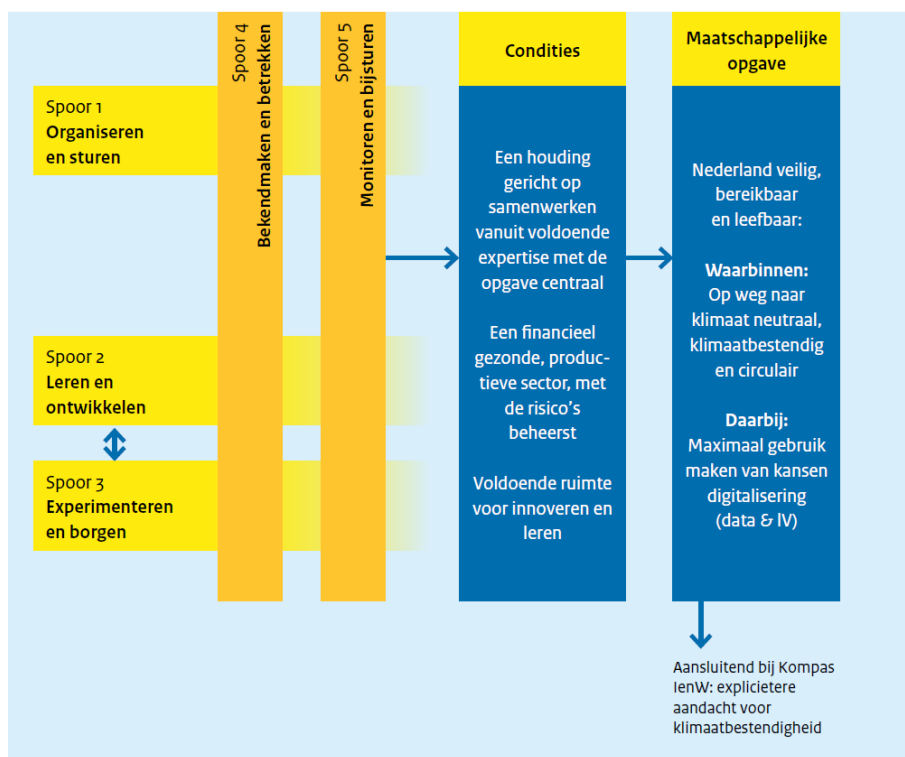
⁵ RWS (2019), Toekomstige Opgave Rijkswaterstaat: Perspectief op de uitdagingen en verbetermogelijkheden in de gww-sector, mei 2019.

⁶ Kamerbrief (2020), Samen in transitie naar een vitale infra sector.

⁷ RWS (2020), Op weg naar een vitale infrasector; plan van aanpak en aanzet tot een gezamenlijk transitieproces.

⁸ Zie RWS (2023), Op weg naar een vitale infrasector; 'De transitieaanpak verankeren en van alle betrokkenen maken'.

Figuur 1.1 Opzet 'Op weg naar een vitale infrasector 2023'



Bron: RWS

1.2 Projectaanpak van de monitor

Voor de monitor zijn de volgende activiteiten verricht. Eerst zijn de relevante documenten geanalyseerd (bijlage C). Vervolgens zijn 47 verdiepende interviews en 4 groepsinterviews gehouden, waarvan 34 gesprekken met afgevaardigden van RWS, 13 gesprekken met marktpartijen, 3 gesprekken met brancheorganisaties/Taskforce Infra (TFI) en 1 groepsgesprek met andere opdrachtgevers. Voor de tweefasenaanpak heeft er samen met PwC een financiële monitoring plaatsgevonden van projecten die zich in de eerste of tweede fase bevinden. Als onderdeel van deze derde monitor is ook een beschrijving van de hierbij gehanteerde monitoringsmethodiek als bijlage A in deze rapportage opgenomen.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd: in hoofdstuk twee tot en met vijf wordt achtereenvolgens ingegaan op de contractsporen: de tweefasenaanpak, de contractuele portfolioaanpak, de doorontwikkeling van de onderhoudscontracten en de doorontwikkeling dienstencontracten. In hoofdstuk zes volgen de beelden van het transitieprogramma vanuit de sector en in hoofdstuk zeven wordt afgesloten met het beeld over de gehele monitoringsperiode.

2 Tweefasenaanpak

2.1 Beschrijving en voortgang experimentprojecten

De tweefasenaanpak wordt gezien als mogelijke oplossing voor projecten met moeilijk op voorhand in te schatten en te beprijzen risico's. Bij deze aanpak wordt na gunning in de eerste fase tijd genomen om de risicovolle onderdelen nader te onderzoeken en uit te werken om vervolgens aan de eind van de eerste fase de onderdelen te beprijzen. Tijdens deze eerste fase worden het ontwerp en de prijs op basis van bijvoorbeeld nadere onderzoeken, ontwerp(keuzes) en uitvoeringsmethodieken in goede onderlinge afstemming en samenwerking tussen opdrachtnemer en opdrachtgever uitgewerkt. In de tweede fase wordt het project door de opdrachtnemer uitgevoerd op basis van de aan het einde van de eerste fase vastgestelde aanpak en prijs. Tabel 2.1 bevat een overzicht van alle tweefasenexperimenten die in het kader van het transitieprogramma worden gemonitord.

Tabel 2.1 Overzicht van de geïnterviewde projecten met een tweefasenaanpak¹

In eerste of tweede fase

A12 IJsselbruggen
A73 Roertunnel en tunnel Swalmen
Renovatie Marijkesluis²
Krib- en Oeververlaging Pannerdenschkanaal (KOP)
Kooymont
DECODE Maeslantkering
Zuidasdok OV-terminal (OVT) 1 en 2
WOUW/WOCU³
A27 Houten-Hooipolder Noord
A27 Houten-Hooipolder Zuid

Nog niet gegund

ZN MB2.0⁴
Koninginnesluis
Oosterscheldekering
WNN Noordzeekanaal
Zandkreeksluis en
sluiscomplex Hansweert

¹ Tabel betreft stand op 1 april 2023.

² Dit jaar niet financieel gemonitord omdat er nog geen nieuwe financiële informatie beschikbaar was.

³ Waardegedreven OnderhoudsContract van de Uiterwaarden. Niet financieel gemonitord (zie kader).

⁴ Bediening en Besturing Maasobjecten (MB2.0) Zuid-Nederland. Dit project is voor de monitor van 2022 wel geïnterviewd maar voor de monitor van 2023 niet vanwege een heroverweging van de aanpak.

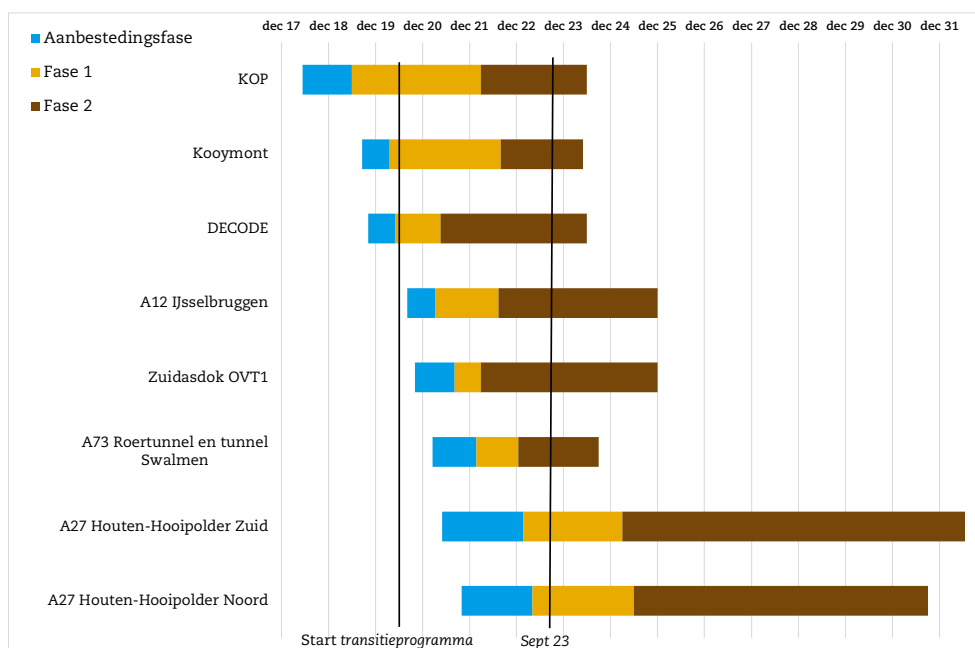
Bron: RWS

Bij tien van de vijftien projecten is de eerste fase al (deels) doorlopen (linker kolom). Van deze projecten zijn de eerste ervaringen rond de aanbesteding en de eerste resultaten rond de kostenontwikkeling tijdens de eerste en tweede fase enerzijds (paragraaf 2.2) en de condities 'samenwerken', 'financieel gezond' en 'innoveren en leren' anderzijds (paragraaf 2.3) in beeld gebracht. In totaal worden acht projecten financieel gemonitord en zullen in het vervolg van deze rapportage geduid worden als de gemonitorde projecten. De overige vijf projecten (rechter kolom) waren ten tijde van de monitoring nog niet gegund en om deze reden niet gemonitord. In figuur 2.2 wordt de huidige planning van de acht gemonitorde projecten weergegeven.

Monitoring van project WOUW/WOCU

Het project WOUW/WOCU kent een andere aanpak dan de meeste tweefasenprojecten. Bij dit project wordt ieder jaar een eerste fase doorlopen waarbij de werkzaamheden voor het volgende jaar worden gepland. Deze werkzaamheden vinden binnen een vast budget plaats. Vorig jaar is een eerste jaar volgens deze aanpak doorlopen. Aangezien het onderhoud nog niet eerder gecontracteerd was, is er geen nulsituatie waarmee vergeleken kan worden. Dit project kan geanalyseerd worden door de jaarplanprocessen over tijd met elkaar te vergelijken. Dit betekent dat meerdere jaren doorlopen moeten worden om dit project te kunnen monitoren. Daarom is dit project in de huidige monitor nog niet meegenomen.

Figuur 2.2 Voortgang te monitoren tweefasenprojecten



Bron: RWS

Figuur 2.2 geeft de planning weer van de acht projecten die dit jaar financieel gemonitord zijn. Ten opzichte van de Transitie-monitor 2022 zijn hieraan de twee projecten A27 Houten-Hoipolder Noord en Zuid toegevoegd die allebei in 2023 van start zijn gegaan met de eerste fase.

2.2 Resultaten monitoring kostenontwikkeling

Naast het in beeld brengen van de effecten van een tweefasenaanpak op de drie condities samenwerken, financieel gezond en innoveren en leren wordt in deze monitor gekeken naar de kostenontwikkeling van de projecten. Het is immers van belang om zicht te hebben op de kostenontwikkeling bij een tweefasenaanpak (en de oorzaken hiervan) zodat de aanpak kan worden verbeterd en een juiste afweging kan worden gemaakt om de tweefasenaanpak wel of niet op te nemen in het marktbeleid van RWS.

2.2.1 Aanpak en werkhypothese

In theorie zorgt de tweefasenaanpak voor een verschuiving van de inspanning van de voorbereidings- en aanbestedingsfase naar de eerste fase. Een betere doorgronding en optimalisatie van het project in de eerste fase moet daarbij zorgen voor een beter beheersbare en meer voorspelbare uitvoering tijdens de tweede fase met minder kostenoverschrijdingen. Op basis van deze beoogde effecten zijn door EIB en PwC tien werkhypothese opgesteld, die bij de monitoring van de kostenontwikkelingen op verschillende momenten in de projecten zijn getoetst⁹:

1. Niet meer of minder kosten voorafgaand aan het beslismoment¹⁰
2. minder tenderkosten door verschuiving ontwerpinspanning naar de eerste fase
3. minder invloed van prijsconcurrentie bij aanbesteding
4. lagere overeengekomen bouwkosten door ontwerptimalisatie in de eerste fase
5. hogere apparaatskosten RWS in de eerste fase
6. meer toepassen van innovatie
7. betere risicobeheersing en -beprijzing
8. kleinere spreiding projectresultaat opdrachtnemer
9. minder onvoorziene aanpassingen/kosten (vtw's) in de tweede fase
10. planning realisatiefase beter beheersbaar en voorspelbaar

Van de acht projecten met een tweefasenaanpak die financieel zijn gemonitord, is het doel om de kostenontwikkeling tijdens de aanbestedingsfase, de eerste en de tweede fase in beeld te brengen. Hiervoor is een uniforme kostentabel opgesteld waarin de relevante kostencomponenten (voorbereidings- en aanbestedingskosten, ontwerpkosten, bouwkosten en risico's) worden onderscheiden, waarbij zoveel mogelijk gebruik is gemaakt van ramingen volgens de standaardsystematiek voor kostenramingen (SSK). Hiervoor hebben gesprekken plaatsgevonden met betrokkenen vanuit het project, zoals kostenpooledeskundigen en managers projectbeheersing over de benodigde informatie, waarin ook de gehanteerde cijfers zijn gevalideerd. Voor de ontwikkelingen tijdens de aanbestedingsfase en de eerste fase zijn de kosten op twee peilmomenten in kaart gebracht: bij de projectbeslissing en aan het eind van de eerste fase. Voor de ontwikkeling tijdens de tweede fase zijn de vtw's in beeld gebracht, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen 'harde' en 'zachte' vtw's. Bij harde vtw's is overeenstemming tussen OG en ON over de omvang en bij zachte vtw's staat de omvang nog niet vast.

Met alleen de kostenontwikkeling van de financieel gemonitorde projecten kan nog geen uitspraak worden gedaan over de verschillen in kostenontwikkeling tussen projecten met een tweefasenaanpak en projecten met een reguliere aanpak. Projecten verschillen in aard, omvang en complexiteit sterk van elkaar en ook de externe omstandigheden kunnen in de tijd sterk verschillen (denk aan PFAS, stikstof, loon- en materiaalkostenontwikkeling). Het is om deze redenen niet mogelijk om het beperkt aantal projecten met een tweefasenaanpak te benchmarken met gelijksoortige projecten met een reguliere aanpak. Het toetsen van bovenstaande werkhypothese vergt een additionele stap waarbij eerst gekeken is naar de oorzaken van de belangrijkste kostenontwikkelingen tussen de verschillende ijkmomenten en vervolgens is geanalyseerd welk deel hiervan toe te schrijven is aan de tweefasenaanpak en welk deel hiervan ook bij een reguliere aanpak zou zijn opgetreden. Deze analyse is gedaan door de in kaart gebrachte kostenontwikkelingen en vtw's te bespreken met de afzonderlijke projectteams van RWS, waarbij doorgevraagd is naar de belangrijkste oorzaken en in hoeverre deze kostenontwikkelingen of vtw's specifiek met de tweefasenaanpak verband houden. Vervolgens zijn de bevindingen getoetst in het gesprek met de projectleider van de opdrachtnemer en is vastgesteld in hoeverre de bovenstaande werkhypothese bij de individuele projecten gelden.

⁹ Dit betreft drie extra werkhypothese ten opzichte van de Transitie-monitor 2022 (EIB, 2023). De eerste en derde werkhypothese zijn vorig jaar niet expliciet benoemd maar werden wel onderzocht en zijn daarom dit jaar toegevoegd aan de werkhypothese. Daarnaast is hypothese 8 als extra werkhypothese opgenomen om een beeld te geven van de effecten van de risicobeheersing tijdens fase 1 voor de opdrachtnemer.

¹⁰ Het gaat om MIRT 3 bij aanlegprojecten en Beslismoment 2 bij VenR-projecten.

2.2.2 Ontwikkeling projectkosten

Voor ieder project is de kostenontwikkeling in kaart gebracht tussen drie peilmomenten: projectbeslissing¹¹, einde fase 1 en de huidige verwachte eindstand. Voor de twee projecten die nog in de eerste fase bevinden kon dit nog niet worden gedaan. Naast de nominale kostenontwikkeling is ook de voor prijspeil gecorrigeerde kostenontwikkeling berekend.¹² Voor de meeste projecten geldt dat de loon- en bouwmaterialenkostenstijging een aanzienlijk deel van de totale kostenontwikkeling betreft. Aangenomen mag worden dat de loonkosten- en bouwmaterialenprijsstijging tot een vergelijkbare kostenstijging zou leiden bij een reguliere aanpak. Voor de huidige verwachte eindstand is de aan het eind van de eerste fase vastgestelde projectkosten¹³ als basis genomen (tweede peilmoment) en vervolgens wordt deze opgehoogd met de kosten van inmiddels opgetreden vtw's. Er worden hierbij drie type vtw's onderscheiden. Ten eerste zijn er vtw's door scopewijzigingen of eventuele geëffectueerde stelposten of opties in het contract. Deze worden volledig bij de aan het eind van de eerste fase vastgestelde projectkosten opgeteld. Voor de vtw's die verband houden met opgetreden risico's worden alleen de overschrijding van de risicoservering hierbij opgeteld. De risicoservering maakt immers deel uit van de totale projectkosten. Een onderuitputting na afloop van de tweede fase moet juist in mindering worden gebracht. Tot slot zijn er vtw's die verband houden met de vergoeding voor loonkosten- en bouwmaterialenkostenstijgingen volgens afgesproken mandjes. Deze werken wel door in de ongecorrigeerde kostenontwikkeling, maar niet door in de voor prijspeil gecorrigeerde kostenontwikkeling. In bijlage A wordt dit in figuur A.2 grafisch in beeld gebracht.

Kostenontwikkeling tussen projectbeslissing en einde fase 1

Na prijspeilcorrectie blijkt dat voor de gemonitorde projecten de kosten tussen de projectbeslissing en einde fase I oplopen met 15 tot 30%. Bij de bespreking met de projectteams van Rijkswaterstaat en de markt kwamen de volgende belangrijkste oorzaken naar voren:

Scopeveranderingen

Bij veel projecten hebben scopeveranderingen en veranderingen in uitgangspunten invloed op de kostenontwikkeling tijdens de eerste fase. De eerste fase biedt immers meer ruimte om scopeveranderingen in het definitief ontwerp mee te nemen. Tijdens de eerste fase zijn deze scopeveranderingen meegenomen, waardoor de kosten hiervan nu in de raming van de totale projectkosten aan het einde van de eerste fase zijn geland. Deze kosten kunnen echter niet geheel als kostenverhoging door de tweefasenaanpak worden beschouwd. Bij een tweefasenaanpak komen dergelijke scopewijzigingen tijdens de eerste fase in beeld terwijl deze bij een regulier project in de regel als verzoek tot wijziging (vtw) wordt doorgevoerd. De tweefasenaanpak biedt in de eerste fase meer ruimte om deze scopewijzigingen nader in het ontwerp uit te werken, waarbij dit in reguliere projecten vaker op een ongunstiger moment tijdens de uitvoering naar voren komt. Nog geen enkel project heeft de tweede fase afgerond, daarom zullen de scopeveranderingen tot aan het einde van het project gemonitord moeten blijven worden voordat hier definitieve conclusies over kunnen worden getrokken.

Externe omstandigheden

Bij alle projecten heeft de recente hoge bouwkostenstijging vanwege corona en de oorlog in Oekraïne substantiële invloed op de totale projectkosten. Per type project kan de invloed verschillen door een ander gebruik van materialen. De bouwkosten in de gww lagen halverwege 2022 gemiddeld ruim 20% hoger dan een jaar eerder. De eerste fase bood bij veel projecten de gelegenheid om het actuele hoge bouwkostenniveau in de raming mee te nemen en afspraken te maken over wie welk deel van toekomstige prijsontwikkelingen draagt. Dit draagt bij aan een logische verdeling van het prijsrisico tijdens realisatie en voorkomt discussies tijdens de realisatie van het project. Voor andere kostenverhogende invloeden zoals PFAS en stikstof geldt dat deze naar verwachting ook bij een reguliere aanpak tot kostenverhogingen zouden hebben

¹¹ Als geen kostenraming beschikbaar was bij de projectbeslissing is de raming bij marktbenadering gebruikt of de raming bij de voorkeursbeslissing.

¹² Centraal Bureau voor de Statistiek. Grond-, weg- en waterbouw (GWW); inputprijsindex.

¹³ Naast de vastgestelde prijs voor de activiteiten van de opdrachtnemer in de tweede fase omvat dit ook alle eerder gemaakte kosten die ten laste komen van de opdrachtgever en de overige kosten die tijdens de tweede fase ten laste komen van de opdrachtgever.

geleid. De kosten die samenhangen met gewijzigde externe omstandigheden kunnen dan ook niet aan de tweefasenaanpak worden toegerekend.

Ontwerpkosten

Bij veel projecten liggen de ontwerpkosten na afloop aanzienlijk hoger dan bij de start van de eerste fase. In zijn algemeenheid geldt dat meer tijd is besteed aan het verkennen van meerdere opties en verdere detaillering van het ontwerp, wat effect heeft op de doorlooptijd en de projectkosten. Dit geldt vooral bij de projecten waarbij het ontwerp nog volledig moest worden uitgevoerd. Uit de gesprekken komt naar voren dat bij een aantal van deze projecten achteraf gezien het aantal uitgewerkte opties beperkt had kunnen worden. Met name het beter meewegen van de eisen van de interne opdrachtgevers van RWS en de bijbehorende budgetten in een vroeger stadium had tot beperking van het aantal uitgewerkte opties kunnen leiden.

Extra onderzoek en risicoprofiel

Bij ieder project wordt als onderdeel van de totale projectkosten een risicoreservering opgenomen voor benoemde en onbenoemde risico's.¹⁴ Bij vijf van de zes projecten is de omvang van de risicoreservering in de kostenraming tussen projectbeslissing en einde fase 1 afgenomen. Dit is een duidelijk resultaat van de tweefasenaanpak, waar sterk op risico-beheersing wordt gestuurd. Gedurende de eerste fase worden onderzoeken uitgevoerd en beheersen RWS en marktpartijen samen risico's waardoor de totale risicoreservering lager is bij het einde van de eerste fase. Op het moment van de projectbeslissing lag de risicoreservering op 12 tot 32% van de totale projectkosten. Bij einde fase 1 is dit teruggebracht naar 6-14% van de totale projectkosten. Door extra onderzoek kwamen bij een aantal projecten bepaalde risico's beter in beeld, waarna besloten is om extra tijd te nemen voor de uitvoering. Naast vertraging zorgt dit ook voor extra kosten door een langere doorlooptijd.

Project- en uitvoeringskosten

Verschillende projectteams geven aan de project- en uitvoeringskosten te hebben onderschat, met name voor de eerste fase. Dit zit voor een belangrijk deel in de benodigde inzet van RWS en ingehuurde partijen tijdens de eerste fase. Bovendien vergt de eerste fase ook meer inzet van technische kennis en kostendeskundigheid bij RWS om een goede gesprekspartner voor de marktpartij te zijn. Daarnaast geldt dat de inzet van het personeel langer doorloopt als gevolg van langere doorlooptijden. Soms waren de project- en uitvoeringskosten afgestemd op de omvang van het project, maar bleek het project uiteindelijk veel complexer en had een hoger budget voor deze kosten meer in de rede gelegen.

Algemene kosten en winst

Bij alle projecten was verbetering van de conditie 'financieel gezond' een duidelijk uitgangspunt voor de samenwerking en prijsvorming in de eerste fase. Naast transparantie in de bouw- en ontwerpkosten was ook veel aandacht voor een redelijke opslagen voor de algemene kosten (AK) en winst (W)-vergoeding aan de opdrachtnemer. Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat de AKW-opslagen nu iets hoger liggen dan marktpartijen bij een reguliere aanpak in hun bieding hanteerden. Dit heeft een kostenopdrijvend effect dat deels aan de tweefasenaanpak is toe te rekenen. Ook de huidige marktdynamiek kan hierbij een rol spelen. Hier staat wel tegenover dat marktpartijen door de transparantie bij een tweefasenaanpak ook minder mogelijkheden hebben dan bij een reguliere aanpak om een (te) lage AKW-vergoeding in hun bieding later te compenseren met meerkosten. De gehele tweede fase moet eerst zijn afgerond voordat uit de monitoring definitieve conclusies kunnen worden getrokken.

Kostenontwikkeling tussen einde fase 1 en verwachte eindstand

Voor het eerst kon dit jaar voor zes projecten de kostenontwikkeling tijdens de 2^e fase in beeld worden gebracht. Het verschil (na prijspeilcorrectie) tussen de verwachte eindstand van de totale projectkosten en de totale projectkostenraming aan het einde van de eerste fase is gemiddeld genomen beperkt. Bij vier van de zes projecten is de verwachte eindstand gelijk aan de kostenraming aan het einde van de eerste fase. Bij twee projecten ligt de verwachte

¹⁴ Dit betreft alle benoemde risico's die bij opdrachtgever of bij opdrachtnemer liggen en de reservering van de onvoorziene risico's van de opdrachtgever.

eindstand hoger. Bij beide projecten komt dit door opties of stelposten in het contract die zijn geëffectueerd die niet aan de tweefasenaanpak zijn toe te schrijven.

Tot nu toe overschrijdt bij geen enkel project de totale omvang van de vtw's de aan het einde van de eerste fase vastgestelde risicoreservering. De reeds doorlopen tijd van de projecten in fase twee speelt hierbij een belangrijke factor. Gekeken is naar het deel van de risicoreservering dat nog niet is benut, door opgetreden VTW's in verhouding te beschouwen tot de resterende looptijd van het project. Hieruit volgt een positief beeld. Bij de projecten die ver in de tweede fase zitten lijkt de totale omvang van de opgetreden risico's geheel binnen de overeengekomen risicoreservering te gaan passen. Er kunnen op basis van deze projecten echter nog geen definitieve conclusies worden getrokken, aangezien nog geen enkel project fase twee heeft afgerond.

2.2.3 Beoordeling van werkhypothesen

Vorbereiding- en aanbestedingsfase

Niet meer of minder kosten voorafgaand aan het beslismoment

Voorafgaand aan de projectbeslissing zijn bij de gemonitorde projecten niet meer of minder kosten gemaakt als die bij een reguliere aanpak zouden zijn gemaakt. Voor alle projecten geldt dat de keuze voor een tweefasenaanpak gemaakt na het beslismoment is gemaakt en pas vanaf dat moment verschillen konden ontstaan in kostenontwikkelingen tussen de tweefasenaanpak en de reguliere aanpak.

Minder tenderkosten

In alle projecten werd door de tweefasenaanpak tijdens de aanbesteding minder inspanning gevraagd van gegadigde marktpartijen en werden lagere tendervergoedingen uitgekeerd. Een deel van de activiteiten, die normaal in de aanbestedingsfase door meerdere partijen wordt gedaan, wordt bij de tweefasenaanpak na gunning slechts door één partij tijdens de eerste fase gedaan. Per saldo leidt dit tot minder inspanning bij marktpartijen, hetgeen zich vertaalt in minder tenderkosten. Enkele projecten hanteren een hybride aanpak, waarbij een deel van de scope wordt aanbesteed volgens de tweefasenaanpak en voor het andere deel een reguliere vaste prijs door de gegadigden moet worden afgegeven. Hierdoor is de besparing op ontwerp-inzet bij deze projecten relatief kleiner ten opzichte van de situatie waarbij de volledige scope onder de tweefasenaanpak zou zijn aanbesteed.

Invloed van prijsconcurrentie

De invloed van prijsconcurrentie is beperkter bij een tweefasenaanpak dan bij een reguliere aanpak. Bij een reguliere aanpak hebben marktpartijen doorgaans een sterke prikkel om door optimalisatie van het ontwerp en de uitvoering de kosten van hun bieding laag te houden om een grotere kans te maken om voor de opdracht in aanmerking te komen. Deze druk ontbreekt bij de geanalyseerde projecten bijna volledig.

Extra inspanning RWS bij voorbereiding en aanbesteding

De voorbereiding van de projecten heeft meer inzet gevergd omdat de tweefasenaanpak vorm moest worden gegeven. Aangezien het gaat om pilotprojecten is de verwachting dat deze inzet tijdelijk van aard is. Bij een deel van de projecten heeft RWS daarnaast ontwerp-werkzaamheden uitgevoerd voor de aanbesteding van het project. Dit heeft niet tot een evenredige vermindering gezorgd van de ontwerp-inzet van marktpartijen omdat zij nog steeds bij aanbesteding inspanning moeten verrichten om het ontwerp te kunnen doorgronden.

Eerste fase

Lagere bouwkosten door ontwerpoptimalisatie in de eerste fase

In de projecten is wisselend aandacht aan ontwerpoptimalisatie besteed. Bij enkele projecten is wel kostenoptimalisatie toegepast om de projectkosten meer in lijn te brengen met de beschikbare budgetten. Zo is er binnen deze projecten gekeken naar de mogelijkheden om eisen te verminderen of naar het hergebruik van materialen. Gemiddeld genomen liggen de

projectkosten aan het einde van de eerste fase boven de aanvankelijk beschikbaar gestelde budgetten.

Hogere apparaatskosten RWS in de eerste fase

Het intensieve proces tijdens de eerste fase vergt meer capaciteit van RWS (en marktpartijen) dan bij een reguliere aanpak. Voor beide projecten geldt dat de inspanning voor RWS hoger was in de eerste fase omdat intensief wordt opgetrokken met de opdrachtnemer. Deze extra inzet is bijvoorbeeld nodig voor afstemming rond de ontwerpen, het risicodossier en het treffen van beheersmaatregelen.

Betere risicobeheersing en -beprijzing

Tijdens de eerste fase is voor het risicodossiers van het project de project gezamenlijk opgetrokken door RWS en opdrachtnemer. Eerst zijn risico's samen geïnventariseerd. Op basis van deze inventarisaties zijn keuzes gemaakt over beheersmaatregelen en zijn deze uitgevoerd. Ten slotte zijn restrisico's afgeprijsd en verdeeld tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Dit heeft geleid tot een aanzienlijke verlaging van de risicoreservering ten opzichte van de risicoreservering bij projectbeslissing. De getroffen beheersingsmaatregelen leiden daarentegen wel tot hogere projectkosten.

Meer toepassen van innovatie

Bij de projecten heeft de tweefasenaanpak tot niet direct tot extra toepassing van innovaties geleid. De tweefasenaanpak bood wel de ruimte om in gesprek te gaan over deze innovaties, maar de innovaties zijn met name het gevolg van budgetten die beschikbaar waren of die bijdragen aan de risicobeheersing van het project (bijvoorbeeld digital twins en inzet van robots). Op het gebied van duurzaamheid investeren marktpartijen in emissieloos materieel en zetten deze in bij projecten, zowel bij een tweefasenaanpak als bij een reguliere aanpak. Voor de aanschaf van emissieloos materieel is een Rijkssubsidieregeling beschikbaar.

Tweede fase

Kleinere spreiding projectresultaat opdrachtnemer

Marktpartijen ervaren voordelen van de tweefasenaanpak door het gezamenlijk uitwerken, mitigeren en daarmee beheersen van de belangrijkste risico's en geven aan met een lager risicoprofiel de tweede fase in te gaan dan bij een reguliere aanpak. De tijdens de eerste fase vastgestelde winstmarges liggen nog binnen bereik en het risico op grote mee- of tegenvallers is relatief beperkter ten opzichte van een reguliere aanpak. Bij geen van de projecten is de tweede fase afgerond en er kan dus nog geen definitief beeld van de tweefasenaanpak ten opzichte van een reguliere aanpak bij deze projecten worden vastgesteld.

Minder onvoorziene aanpassingen/kosten (vtw's) in de tweede fase

Een belangrijk doel van de tweefasenaanpak is om het risicoprofiel van een risicovol, complex project terug te brengen naar een voor de markt en RWS acceptabel niveau. In fase 1 worden afwegingen gemaakt om bepaalde risico's wel of niet nader te onderzoeken door de kosten van de beheersmaatregelen af te wegen met de kans en de impact van het risico. Daarnaast kunnen risico's door onderzoek beter in kaart worden gebracht, maar sluit dit het optreden van het risico niet uit. Wel kan door beheersmaatregelen de impact van de risico's worden verkleind. De tweefasenaanpak sluit daarmee het optreden van risico's niet uit maar zal naar verwachting het optreden van risico's of de impact ervan verminderen omdat dit deels in fase 1 al in beeld is gebracht en hiervoor mitigerende maatregelen zijn genomen. Dit beeld wordt bevestigd door de projecten waarvan een belangrijk deel van de werkzaamheden is uitgevoerd, waarvan de kosten van de opgetreden risico's goed binnen de opgenomen risicoreservering lijken te passen. Het voorlopige beeld voor deze werkhypothese lijkt positief maar hier kunnen nog geen definitieve conclusies worden getrokken omdat niet alle projecten de tweede fase volledig hebben doorlopen.

Planning realisatiefase beter beheersbaar en voorspelbaar

In het verlengde van het bovenstaande heeft de betere voorspelbaarheid qua risico's ook als gevolg dat de planning in de realisatiefase tot nu toe beter beheersbaar en voorspelbaar verloopt. Bij veel projecten wordt de planning gehaald. Gedurende de tweede fase is één project versneld omdat opdrachtgever en opdrachtnemer hier gezamenlijk mogelijkheden voor zagen.

Daarnaast is bij een ander tweefasenproject juist een deel van het werk uitgesteld om de risico's beter te beheersen.

Het uitwerken van het risicodossier maakt duidelijk wat de opdrachtgever en opdrachtnemer moeten doen als een benoemd risico zich voordoet. Bij het optreden van onvoorziene risico's kunnen opdrachtnemer en opdrachtgever leunen op de afspraken en rolverdeling die zijn gemaakt ten tijde van het opstellen van het gezamenlijke risicodossier. Bij sommige projecten zijn zelfs scenario's bedacht voor (on)voorziene risico's met rollen en acties zodat snel gehandeld kan worden bij het optreden van een risico. Daarnaast worden werkzaamheden niet stil gelegd totdat volledige financiële afhandeling heeft plaatsgevonden van vtws, maar wordt vanuit vertrouwen doorgedaan. Bij een reguliere aanpak zou dit vaker tot vertragingen leiden, waaraan ook hoge kosten zijn verbonden.

Totaalbeeld van resultaten van toetsing op werkhypothesen

In tabel 2.2 wordt het voorlopige totaalbeeld van de resultaten van de toetsing op de werkhypothesen weergegeven. Een aantal werkhypothesen kunnen vanwege de fase waarin de projecten zich bevinden nog niet getoetst worden (onbekend). Voor de werkhypothesen over de tweede fase wordt een voorlopig beeld geschetst: definitieve conclusies over deze werkhypothesen kunnen pas worden getrokken wanneer de tweede fases zijn afgerond bij projecten. Bij acht van de tien werkhypothesen lijken de voorlopige uitkomsten de werkhypothese te ondersteunen. Het beeld bij de werkhypothese rond de lagere bouwkosten door ontwerp-optimalisatie is divers. Dat een tweefasenaanpak meer innovatie uitlokt dan bij een reguliere aanpak wordt niet door de ervaringen van de experimentprojecten ondersteund.

Tabel 2.2 Resultaten van toetsing op werkhypothesen

	Waar	Niet waar	Onbekend
Vergelijkbare kosten voor beslismoment	7		
Minder tenderkosten	7		
Minder invloed van prijsconcurrentie	7		
Lagere bouwkosten door ontwerpoptimalisatie in 1 ^e fase	3	3	1
Betere beheersing en beprijzing risico's	6		1
Hogere apparaatskosten RWS in 1 ^e fase	6		1
Meer toepassen van innovatie		6	1
Minder onvoorziene aanpassingen/kosten in 2 ^e fase ¹	6		1
Kleinere spreiding projectresultaat ON ¹	6		1
Planning realisatiefase beter beheersbaar en voorspelbaar ¹	6		1

¹ De resultaten voor de werkhypothesen over de tweede fase betreffen voorlopige resultaten omdat de tweede fase bij geen van de projecten is afgerond.

Bron: PwC/EIB

2.3 Resultaten en effecten op de condities van het programma

2.3.1 Samenwerken vanuit voldoende expertise met de opgave centraal

Goede samenwerking in eerste fase wordt voortgezet in tweede fase

De eerste fase biedt ten opzichte van een reguliere aanpak betere mogelijkheden om tot een goede samenwerking te komen. De samenwerking in de eerste fase werd door zowel RWS-projectteams als marktpartijen veelal als positief beoordeeld door de transparantie van beide partijen, de inbreng van kennis en ervaring, een gedeelde inzet op 'best for project' en het beter kunnen bespreken van issues. Net als bij reguliere projecten gaat de samenwerking niet vanzelf

en wordt deze ook door de houding en vaardigheden van individuele mensen bepaald. Mensen die goed kunnen samenwerken creëren hiervoor ook de goede condities binnen een regulier project. Toch biedt de eerste fase - anders dan bij een reguliere aanpak - betere mogelijkheden om het project samen te doorgronden om een optimalisatieslag in het ontwerp en de risicobeheersing en risicoverdeling te kunnen doorvoeren. Als de samenwerking in de eerste fase moeizaam verliep, had dit met name te maken met twee oorzaken. De eerste betreft verschillen tussen de verwachtingen van RWS en de marktpartij over het samenwerkingsproces. De andere oorzaak is als een partij zich al aan een budget heeft gebonden, waardoor er minder financiële ruimte is voor nadere keuzes.

Voor de tweede fase geven partijen aan dat de samenwerking zoals die in de eerste fase is gecreëerd wordt voortgezet in de tweede fase. Ook tijdens de tweede fase beoordelen de RWS-projectteams en marktpartijen de onderlinge samenwerking overwegend als positief. Hoewel na het doorlopen van de eerste fase de rolverdeling en verantwoordelijkheden meer gaat lijken op een standaard UAV-GC-contract, is er nog steeds veel transparantie tussen partijen en komen partijen relatief snel tot gezamenlijke oplossingen als risico's optreden. Projectteams geven aan dat de inzet in deze fase relatief groter is dan bij de realisatie van projecten met een reguliere aanpak.

Vroegtijdige betrokkenheid van beslissenden van belang voor samenwerking

De mate waarin de belangrijke beslissers in de projectsturinglijn van RWS en de opdrachtnemers in de eerste fase worden aangehaakt verschilt per project. In een aantal projecten is al in een vroeg stadium een stuurgroep samengesteld met de verantwoordelijken van zowel RWS als marktpartijen, zodat minder ruis kan ontstaan tussen het projectteam en de projectsturinglijn. Deze lijn wordt namelijk ook betrokken als er zaken spelen waar projectteams zelf niet tot overeenstemming komen. Hierdoor draagt het bij aan escalatie en helpt het eventuele spanningen te verminderen. Een voorbeeld hiervan is het besluit over de tweede fase met de bijbehorende prijs door de projectsturinglijn te laten nemen bij verschillen van inzicht tussen de RWS-projectteams en opdrachtnemer.

Begrip voor wederzijdse belangen werkt door in reguliere projecten

De ervaringen met de tweefasenaanpak werken ook positief door in de reguliere projecten. De partijen - zowel RWS als de markt - ervaren kennis-spillovereffecten van de samenwerking in de tweefasenprojecten naar de reguliere projecten. De transparantie in de totstandkoming van de definitieve prijs en het inzicht in elkaars belangen draagt ertoe bij dat deze kennis en ervaringen ook bij reguliere projecten kunnen worden ingezet.

2.3.2 Financieel gezonde, productieve sector

Verminderde tenderinzet door tweefasenaanpak

Door het verschuiven van ontwerpwerkzaamheden van de aanbestedingsfase naar de eerste fase vallen de voorbereidings- en aanbestedingskosten in de regel lager uit dan bij een reguliere aanpak. Wel geldt dat de voorbereiding van de aanbesteding meer inzet van RWS vergde omdat de vormgeving van een aanbesteding met een tweefasenaanpak nieuw was. Aangenomen mag worden dat met meer ervaring en met de handreiking die begin dit jaar is vastgesteld dit effect sterk kan worden teruggebracht. Daarnaast worden in sommige projecten de extra tenderkosten boven op de tendervergoeding van de winnende partijen in de projectkosten verrekend, terwijl dit niet gebeurt bij de afvallers.

Minder prikkel voor kostenoptimalisatie

Bij een reguliere aanpak is er onder druk van prijsconcurrentie een prikkel om bij aanbesteding tot kostenoptimalisaties te komen. Deze prijsconcurrentie is bij een groot deel van de gemonitorde projecten afwezig en bij een ander deel in veel mindere mate aanwezig. Ook tijdens fase 1 is er wisselend aandacht voor kostenoptimalisatie. Bij enkele projecten wordt wel kostenoptimalisatie toegepast om de projectkosten meer in lijn te brengen met de beschikbare budgetten. Zo is er binnen deze projecten gekeken naar de mogelijkheden om eisen te verminderen of naar het hergebruik van materialen. Bij alle projecten liggen de projectkosten aan het einde van de eerste fase boven de raming op het beslismoment.

Tweefasenaanpak leidt tot meer transparantie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer

Zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers van de projecten geven aan meer transparant te zijn over de opbouw van kosten en opslagen en dit ook bij de andere partij te zien. Zo kunnen de kosten per vierkante meter verschillen door verschillen in de omvang, aard en omgeving van het werk. Ook worden de gehanteerde opslagen beter onderbouwd. In de praktijk leidt dit tot meer begrip voor de kostenramingen van opdrachtnemers, maar kan niet in alle gevallen wantrouwen worden voorkomen als de inschatting van de opdrachtnemer hoger is dan opdrachtgever verwacht. Opdrachtgevers hebben doorgaans beperkt inzicht in de samenstelling van de indirecte kosten, wat ook bij een reguliere aanpak vaak tot discussie leidt. Hoe met meen- en tegenvallers wordt omgegaan verschilt tussen projecten. Er zijn projecten waarin tijdens de tweede fase nog steeds volledige transparantie over de gerealiseerde kosten wordt gegeven en opdrachtgever zelfs meedeelt in meevallers. Bij andere projecten geldt in deze fase een meer vergelijkbare situatie als bij een reguliere aanpak en is de transparantie vaak beperkt tot alleen de meerkosten van het project.

Risico's beter in beeld en verdeeld

Binnen de tweefasenaanpak is tijdens de eerste fase veel aandacht voor het opstellen van het risicodossier. Vervolgens worden, indien mogelijk, voor de belangrijkste risico's beheersmaatregelen getroffen als de kosten hiervan voldoende opwegen tegen de risicoreductie. Daaropvolgend wordt in gesprek tussen RWS en opdrachtnemer bezien wat het restrisico is en bij wie welk risico het beste belegd kan worden. Bij de gemonitorde projecten neemt RWS soms risico's over die volgens de standaard 'Uniforme Administratieve Voorwaarden – Geïntegreerde Contractvormen' (UAV-GC) onder de verantwoordelijkheid van de opdrachtnemer zouden liggen. Het gaat hier om risico's die ook bij een reguliere aanpak onder het principe 'redelijkheid en billijkheid' soms (deels) voor rekening van RWS zijn.

Deze inspanningen in de eerste fase leiden tot een lager risicoprofiel voor de tweede fase, oftewel, er is sprake van lagere risicoreserveringen bij einde fase 1 ten opzichte van voorgaande ramingen. Eerste beelden van de tweede fases bij gemonitorde projecten lijken positief: de vtws zijn in lijn met wat men zou verwachten volgens de risicoreservering van einde fase 1. Pas na afronding van fase 2 kunnen definitieve conclusies getrokken worden en kan de afweging gemaakt worden tussen de voordelen die hier beschreven staan en de extra kosten die fase 1 heeft gevegd.

Zicht op gezonde marges door beperkte prijsconcurrentie en lager risicoprofiel

Voor marktpartijen biedt de tweefasenaanpak perspectief op gezonde marges. Dit komt ten eerste doordat marktpartijen zich niet in een vroeg stadium onder prijsconcurrentie op een bepaalde prijs vastleggen. Daarnaast worden risico's beter in beeld gebracht en beheerst en soms ook anders verdeeld. Hierdoor is het risicoprofiel van het project gemiddeld lager dan bij een reguliere aanpak. Daarnaast liggen de vastgestelde opslagen voor algemene kosten en winst (AK en W) gemiddeld iets hoger dan gemiddeld genomen bij een reguliere aanpak. Al met al biedt dit een positief perspectief op gezonde marges. Marktpartijen geven aan dat de vooraf bepaalde winstmarges bij projecten op dit moment nog behaald kunnen worden. Ook hier moet eerst de tweede fase van projecten worden afgerond om definitieve conclusies te kunnen trekken.

2.3.3 Voldoende ruimte voor innoveren en leren

Innovatie geen doel op zich bij tweefasenprojecten

Bij de gemonitorde projecten kunnen innovaties als middel worden ingezet voor het project maar het toepassen van innovaties is geen doel op zich. In het algemeen geldt dat men bij de projecten terughoudend is met innovatie als daarmee extra risico wordt gelopen op tijd- en kostenoverschrijdingen. De tweefasenaanpak biedt tijdens de eerste fase wel meer ruimte om innovatieve ideeën uit te werken en in het werk in te passen. Uit de projecten blijkt dat innovatie wordt toegepast als hiervoor geen extra budget nodig is of extra budget beschikbaar is.

Veel zelf ontwikkelen bij pilotprojecten; handreiking helpt nieuwe projecten

De gemonitorde projecten met een tweefasenaanpak zijn veelal pilotprojecten die op veel onderdelen zelf hun aanpak hebben moeten ontwikkelen. Dit heeft bij de verschillende projecten veel inzet geleverd in de voorbereiding. Het beeld is dat deze extra inzet tijdelijk van aard is, omdat nieuwe projecten gebruik kunnen maken van de handreiking¹⁵ die is opgesteld op basis van geleerde lessen om voor een meer eenduidige aanpak bij nieuwe tweefasenprojecten te zorgen. In de handreiking worden mogelijke keuzes geboden (bijvoorbeeld voor de toepassing van prijselementen). Nieuwe projecten moeten zich aan de handreiking conformeren. Het is de bedoeling dat de handreiking periodiek wordt geactualiseerd op basis van nieuwe ervaringen die worden opgedaan in de projecten met een tweefasenaanpak.

Leer- en ontwikkelomgeving

Het beeld rond de leer- en ontwikkelomgeving is vergelijkbaar met het beeld dat in de monitor van 2022 is geschetst. De overlegstructuur van het transitieprogramma helpt om contact te leggen en kennis tussen projecten uit te wisselen. Daarnaast worden coaches ingezet om de samenwerking binnen de projectteams te ondersteunen en leerdoelen en leeropdrachten op te stellen. Dit helpt met name om expliciet stil te staan bij de samenwerking tussen partijen. Voor zowel de coaches als de Community of practice (CoP) geldt dat dit schaarse tijd vergt van de projectteams.

Taskforce Infra: samengewerkt aan de handreiking

Binnen de Taskforce Infra (TFI) is een aparte werkgroep met vertegenwoordigers van RWS en brancheorganisaties opgericht die zich richt op de tweefasenaanpak bij RWS-projecten. Hoewel de handreiking een document van RWS is, zijn binnen de werkgroep onderwerpen afgestemd met vertegenwoordigers van de marktpartijen, waarbij thema's ook gezamenlijk verder zijn uitgewerkt. De markt beoordeelt de samenwerking binnen deze werkgroep als constructief.

De marktpartijen hebben in het afgelopen jaar tijdens de marktconsultatie een gezamenlijke reactie gegeven op de handreiking. Voorbeelden van zaken die door de markt zijn benoemd tijdens deze consultatie zijn de complexiteit van een hybride aanpak en de opties voor andere contractvormen dan UAV-GC bij de tweefasenaanpak. Zo is de mogelijkheid van een bouwteamovereenkomst voor de eerste fase in de handreiking opgenomen.

Met het afronden van de handreiking is de belangrijkste taak van de werkgroep afgerond. De werkgroep gaat na dit jaar door met een nieuwe opdracht waaronder het actualiseren van de handreiking op basis van nieuwe geleerde lessen.

2.4 Conclusies en aanbevelingen

Conditie 'samenwerken': goede samenwerking uit eerste fase in tweede fase voortgezet

De samenwerking in de eerste fase werd door zowel RWS-projectteams als marktpartijen veelal als positief beoordeeld door de transparantie van beide partijen, de inbreng van kennis en ervaring, een gedeelde inzet op 'best for project' en het beter kunnen bespreken van issues. De goede samenwerking wordt in de tweede fase voortgezet. De transparantie wordt veelal behouden en partijen komen relatief snel tot gezamenlijke oplossingen als risico's optreden. De projectteams geven aan dat de inzet vanuit RWS tijdens de tweede fase relatief groter is dan bij de realisatie van projecten met een reguliere aanpak. Samenwerking zit echter ook in houding en vaardigheden van individuele mensen en mensen die goed kunnen samenwerken creëren hiervoor ook de goede condities binnen een regulier project. Bij een grotere inzet van de tweefasenaanpak vergt dit ook meer mensen met dit type capaciteiten binnen RWS en de opdrachtnemers. Daarnaast vereist de tweefasenaanpak ten opzichte van de reguliere aanpak ook een grotere inzet van technische kennis en kostendeskundigheid om samen met de opdrachtnemer het ontwerp te kunnen doorgronden en hierin keuzes te kunnen maken.

Bij de projecten wordt aan het eind van de eerste fase de definitief prijs vastgesteld met daaraan gekoppeld een geactualiseerde raming van de totale projectkosten. Indien blijkt dat

¹⁵ RWS (2023), Handreiking toepassing 2-fasen aanpak bij Rijkswaterstaat projecten versie 1.0.

meer budget nodig is, is dit vaak moeilijk vanwege de sterke sturing op tijd en geld in de lijnorganisatie en de vele schakels die binnen de RWS-organisatie doorlopen moeten worden. Zowel RWS-medewerkers als de markt ervaren dat dit druk kan zetten op de samenwerking. Het wordt daarom aanbevolen de aansturing van projecten met een tweefasenaanpak vanuit de projectsturinglijn te versterken en ook eerder kosteninzichten met de projectsturinglijn te delen.

Conditie financieel gezond: tweefasenaanpak biedt gunstige perspectieven, wel duurder

Aanbestedingsfase: lagere tenderkosten, effect prijsconcurrentie blijft achterwege

Per saldo lijkt de tweefasenaanpak bij de gemonitorde projecten tot een kostenverlaging van de voorbereidings- en aanbestedingsfase te leiden ten opzichte van de kosten van deze fase bij een reguliere aanpak. Dit wordt veroorzaakt door een verschuiving van werkzaamheden naar de eerste fase. Wel moest bij de pilotprojecten een grotere inspanning door RWS worden geleverd om het project volgens de tweefasenaanpak aan te besteden. Bij gebrek aan een uitgeschreven marsroute moest ieder project het wiel uitvinden en vonden extra marktconsultaties plaats. De dit jaar vastgestelde handreiking zal de extra inspanningen en de daarmee samenhangende kosten bij nieuwe projecten naar verwachting sterk kunnen reduceren. De omvang van de tenderkosten en daarmee ook deze kostenvoordelen zijn relatief beperkt ten opzichte van de totale projectkosten.

Door het niet of nauwelijks meenemen van prijsconcurrentie in de gunningscriteria ontbreekt een belangrijke prikkel voor kostenoptimalisaties. De gebruikelijke lagere bieding ten opzichte van de kostenraming bij de aanbesteding met een reguliere aanpak blijft bij de gemonitorde tweefasenprojecten grotendeels achterwege.

Eerste fase: kosten lopen op, beperkt deel toe te schrijven aan tweefasenaanpak

De prijs aan het einde van fase I ligt (na prijspeilcorrectie) 15 tot 30% hoger dan de raming op het beslismoment. Verschillende aspecten spelen hierbij een rol. Zo kan er bijv. sprake zijn van scopeveranderingen die tijdens de eerste fase worden meegenomen die anders in reguliere projecten tot vtws zouden leiden. Daarnaast kunnen externe omstandigheden (zoals corona, PFAS, stikstof) een rol spelen in de kostenstijging, maar dit is niet anders dan bij een reguliere aanpak. Waar echter wel een verschil zit is dat in de tweefasenaanpak extra onderzoeken worden uitgevoerd wat kan leiden tot mitigerende maatregelen om het optreden van risico's te voorkomen of de gevolgen ervan te verminderen of een afgeprijsde risicoreservering om het effect van risico's op te kunnen vangen. Het doel van de aanpak is om een beheersbare en voorspelbare uitvoering in de tweede fase te hebben.

De ervaring uit de eerste projecten is dat meer varianten en details zijn uitgewerkt dan uiteindelijk nodig was en dat dit de ontwerp- en apparaatskosten opdreef. De uitdaging hier is om met minder ontwerpiteraties en ontwerpslagen tot hetzelfde resultaat te komen. Hiernaast gaven in de gemonitorde projecten de beschikbare budgetten een prikkel om te optimaliseren om binnen de budgetten te blijven. Om de mogelijkheden tot optimalisatie niet te beperken is het van belang dat opdrachtnemers hier voldoende ruimte voor krijgen en dat opdrachtgever niet op elk detail eisen oplegt en alles in detail uitgewerkt wil zien. Onze aanbeveling is om deze elementen in de verdere ontwikkeling van de tweefasenaanpak samen met markt uit te werken.

Eerste beelden fase 2 wijzen op een beter beheersbaar en voorspelbaar proces dan bij reguliere aanpak

Bij geen van de gemonitorde projecten is de tweede fase volledig doorlopen; het is daarom te vroeg voor definitieve conclusies. De eerste beelden geven echter een gunstig beeld. De planning van de tweede fase lijkt beter beheersbaar en voorspelbaar dan bij een reguliere aanpak. De benutting van de risicoreservering is in lijn of lijkt soms relatief beperkt ten opzichte van de verstreken looptijd. Een eventuele onderuitputting van de risicoreservering zal geleid op het aandeel van de risicoreservering niet tot een grote reductie van de totale projectkosten leiden.

Conditie ‘innoveren en leren’: rol van innovatie is beperkt

Hoewel de tweefasenaanpak tijdens de eerste fase meer ruimte om innovatieve ideeën uit te werken en in het project toe te passen is men bij de projecten terughoudend met het toepassen innovatie als daarmee extra risico wordt gelopen op tijd- en kostenoverschrijdingen. In de regel geldt dat er ruimte is voor innovatie als deze kostenverlagend is of wanneer er vanuit een budget extra geld beschikbaar is. Als RWS innovatie in de projecten wil opschalen, dan zijn hiervoor extra budgetten nodig.

Leren en ontwikkelen: zorgen voor borgen doorontwikkeling

RWS heeft bij het transitieprogramma sterk ingezet op het leren en ontwikkelen bij projecten die een tweefasenaanpak toepassen. Deze ervaringen bij de eerste experimentprojecten zijn geland in de gepubliceerde handreiking. Toekomstige projecten moeten hier gebruik van maken, waardoor de invulling van een tweefasenaanpak minder inspanning zal moeten vergen dan bij de huidige experimentprojecten. Het is de bedoeling dat de handreiking periodiek wordt geactualiseerd op basis van de ervaringen die volgen uit de lopende tweefasenprojecten. Dit is onderdeel van de opdracht van de werkgroep Tweefasenaanpak onder de Taskforce Infra.

Verbetering van de condities gaat gepaard met hogere kosten

Bij de gemonitorde tweefasenprojecten liepen de geraamde projectkosten tussen de projectbeslissing en het einde van de eerste fase aanpak met 15 tot 30% op. Wel geldt dat bij de experimentprojecten sprake is van leergeld. Bovendien lijken er mogelijkheden om bij nieuwe tweefasenprojecten de extra kosten door een efficiëntere inrichting van de eerste fase te verlagen door bijvoorbeeld meer focus aan te brengen op de belangrijkste kostenposten en risico's en niet ieder detail uit te werken. De eerste resultaten laten tot nu toe geen grote kostenstijgingen tijdens de tweede fase zien, maar geen van de projecten is afgerond.

De totale kostenontwikkeling van de gemonitorde tweefasenprojecten kan worden afgezet tegen de kostenontwikkeling van reguliere projecten in het verleden. Een historische analyse van mee- en tegenvallers bij RWS-opdrachten in de periode 2010-2019 laat zien dat bij reguliere projecten op het moment van de projectbeslissing en na afronding van het project de kosten na prijscorrectie gemiddeld gelijk zijn, maar dat na gunning de projectkosten door lager geoffreerde kosten gemiddeld 20% lager liggen en dat tijdens de realisatie door scopeverbreidingen en tegenvallers dit kostenvoordeel verdwijnt.¹⁶ De resultaten van deze historische analyse zijn mogelijk niet geheel representatief vanwege de complexere aard van tweefasenprojecten en de in de laatste jaren veranderende marktomstandigheden, waarbij het aantal inschrijvingen op projecten met grote risico's die een reguliere aanpak toepassen sterk terugloopt wat de (prijs)concurrentie vermindert.

Het belangrijkste verschil in de kostenontwikkeling tussen projecten met een tweefasenaanpak en een reguliere aanpak is het ontbreken van de prikkel om de geoffreerde kosten zo laag mogelijk te houden om de opdracht te krijgen. Bij reguliere projecten zoeken gegadigden naar mogelijkheden van kostenoptimalisatie in het ontwerp. De prikkel van prijsconcurrentie is bij tweefasenprojecten kleiner. Tijdens de eerste fase wordt onder druk van de beschikbare budgetten ook wel gekeken naar mogelijkheden voor kostenoptimalisatie, maar het effect hiervan is kleiner dan die bij reguliere projecten.

Tegenover de extra kosten door de tweefasenaanpak staan de voordelen rond samenwerking, financieel gezond, een beter voorspelbare realisatie en minder hinder voor de omgeving. Bij de beslissing om de tweefasenaanpak definitief op te nemen als aanpak in het marktbeleid van RWS zal het voordeel van deze baten tegen de hogere kosten en ook de bereidheid van marktpartijen om projecten volgens de reguliere aanpak uit te voeren moeten worden afgewogen alvorens definitieve keuzes te maken over de toepassing van de tweefasenaanpak en de keuze bij welk type projecten deze aanpak het beste kan worden toegepast. Om definitieve conclusies te kunnen trekken, is het nodig dat naast het blijven monitoren van de tweefasenprojecten in de komende jaren ook de kostenontwikkeling van recente risicovolle

¹⁶ AT Osborne, PWC en Horvat & Partners (2022), Mee- en tegenvallers in aanlegprojecten.

projecten met een reguliere aanpak in beeld te brengen om een goed vergelijk tussen beide aanpakken te kunnen maken

Lagere kosten door efficiëntere inrichting tweefasenaanpak

De tweefasenaanpak is nieuw waardoor de hogere kosten ook deels leergeld bevatten. Aangenomen mag worden dat dit bij nieuwe projecten met deze aanpak minder is. Daarnaast lijken er goede mogelijkheden om het proces van de eerste fase efficiënter in te vullen. Onze aanbeveling is om vooraf meer focus aan te brengen op de belangrijkste kostenposten en risico's en niet ieder detail uit te werken. Dit zal de extra ontwerp- en projectorganisatiekosten in de eerste fase reduceren.

3 Contractuele portfolioaanpak

3.1 Beschrijving en voortgang

Als onderdeel van het transitieprogramma experimenteert Rijkswaterstaat met contractuele portfolio's. De verwachting is dat het herhaald uitvoeren van soortgelijke werken door dezelfde (combinatie van) opdrachtnemer(s) voordelen oplevert op het gebied van samenwerking, doorlooptijd, kwaliteit, financiële performance en innovatie.

3.1.1 Voortgang van de projecten

In tabel 3.1 worden de experimentprojecten waarbij de portfolioaanpak wordt toegepast weergegeven. Vier van de vijf zijn tijdens de monitor van 2023 gemonitord. MJPG ZN is dit jaar niet geïnterviewd vanwege beperkte voortgang ten opzichte van vorig jaar.

Tabel 3.1 Experimentprojecten portfolioaanpak, status project, aantal projecten binnen portfolio en onderdeel van monitor 2023¹

Portfoliocontract	Status	Aantal projecten in portfolio	Geïnterviewd in 2023
Beweegbare bruggen West-Nederland-Zuid	Haringvlietbrug in uitvoering, Papendrechtsebrug in voorbereiding	2	Ja
Sluiscomplexen Zandkreek en Hansweert ²	Zandkreeksluis gegund, Hansweert in voorbereiding	2	Ja
Koninginnesluis en Houtribsluis ²	Koninginnesluis gegund, Houtribsluis in voorbereiding	2	Ja
Tunnelrenovaties Zuid-Holland ³	In voorbereiding	2 en 3	Ja

¹ Deze tabel bevat enkel de geïnterviewde projecten in het kader van de portfolioaanpak. Het portfolio-project MJPG ZN is dit jaar niet geïnterviewd vanwege beperkte voortgang.

² Ook tweefasenaanpak.

³ Het totale programma bevat zeven tunnels waarvoor nu twee portfolio's op de markt komen.

Bron: RWS

Beweegbare bruggen West-Nederland-Zuid

De Haringvlietbrug en de Papendrechtsebrug zijn VenR-projecten in de regio West-Nederland-Zuid. De portfolioaanpak gaat over de beweegbare delen die in beide bruggen voorkomen. Het project Haringvlietbrug staat onder grote tijdsdruk vanwege de verslechterde staat van de brug. Gedurende de voorbereiding voor de marktbenadering is besloten om bij het project Haringvlietbrug een portfolioaanpak toe te passen. De IPM-teams geven aan dat gekeken is naar een VenR-project in dezelfde regio met een vergelijkbaar bewegingswerk. De Papendrechtsebrug voldeed hieraan.

De Papendrechtsebrug is toegevoegd als herhalingsopdracht met een annex in het contract. Op basis van een aantal criteria heeft de opdrachtgever de mogelijkheid om een herhalingsopdracht op te dragen. Eisen worden gesteld aan onder andere het voldoen aan de 'beste prijs-

kwaliteitverhouding' (BPKV), het opstellen van verbeterplannen, het energiegebruik en de milieukostenindicator (MKI). Ten tijde van de aanbesteding van de Haringvlietbrug was performancemanagement nog niet ontwikkeld en dus ook niet in het contract opgenomen.

Net als in 2022 lag de focus van het projectteam in 2023 op de uitvoering van de Haringvlietbrug. Vanaf januari 2023 zijn de werkzaamheden buiten gestart. Daarnaast werkte RWS aan de planfase van de Papendrechtsebrug. Vanwege de krappe planning van de Haringvlietbrug had de opdrachtnemer beperkte tijd om zich te richten op de voorbereiding van de Papendrechtsebrug. Om de lessen vanuit de Haringvlietbrug mee te nemen bij de planfase- en contractvoorbereiding op de Papendrechtsebrug is sinds de zomer gestart met zogenaamde 'ontwerpateliers' met opdrachtgever en opdrachtnemer. In deze sessies worden per thema de geleerde lessen van de Haringvlietbrug besproken en meegenomen zodat hier bij de voorbereiding op de Papendrechtsebrug gebruik van wordt gemaakt.

Koninginnensluis en Houtribsluis

In het voorjaar van 2023 is gestart met de aanbesteding van de Koninginnensluis met een herhalingsopdracht voor de Houtribsluis. De opdracht is in het najaar van 2023 gegund. Bij deze projecten wordt zowel de portfolioaanpak als de tweefasenaanpak toegepast. De planstudie voor de Houtribsluis wordt door hetzelfde team en parallel aan de aanbesteding van Koninginnensluis uitgevoerd. Daarnaast is het team gedeeltelijk hetzelfde als het team van de renovatie van de Marijkesluis (tweefasenaanpak) en worden op die manier ook de lessen uit dit project meegenomen.

Renovatie sluiscomplexen Zandkreek en Hansweert

Deze sluizen in Zeeland zijn in 2020 aangewezen als experiment met een contractuele portfolioaanpak. Oorspronkelijk betrof dit een portfolio van vijf sluizen. Vanwege de complexiteit op het gebied van financiële inpassing is dit portfolio vertraagd en is nu gekozen voor een portfolio van twee sluizen. De keuze voor deze sluizen is samen met de regio bepaald. Ook bij dit project wordt de portfolioaanpak gecombineerd met de tweefasenaanpak. De aanbesteding van het initiële project Sluiscomplex Zandkreek is in het najaar van 2023 gegund.

Tunnelrenovaties Zuid-Holland

Het gehele programma bestaat uit de renovatie van acht tunnels in Zuid-Holland. RWS werkt aan de voorbereiding van 2 contractuele portfolio's. Het eerste contractportfolio bestaat uit de Noordtunnel (initiële opdracht) met als herhalingsopdrachten de Beneluxtunnel en Tweede Heinenoordtunnel. De tweede contractportfolio bestaat uit de Drechttunnel (initiële opdracht) en de Sijtwendetunnels als herhalingsopdracht.

3.1.2 Ontwikkelingen in leer- en ontwikkeltraject

In het afgelopen jaar is door de werkgroep onder de Taskforce Infra (TFI) gewerkt aan het onderwerp performance management, wat geland is in de handreiking portfolio aanpak.¹⁷ De werkgroep Portfolioaanpak en performancemanagement (onder de TFI) zal komend jaar worden voortgezet met een nieuwe opdracht. Daarnaast blijft een belangrijke taak van de werkgroep om te leren van de opgedane ervaringen, deze te monitoren en de handreiking hierop aan te passen.

Binnen Rijkswaterstaat blijft het expertteam portfolio aanpak fungeren als adviesorgaan richting nieuwe en bestaande projecten.

¹⁷ Begin dit jaar is een nieuwe (concept) versie van de handreiking opgesteld waarin de feedback op versie 2.0 is verwerkt en performance management is uitgewerkt.

3.2 Resultaten en effecten op de condities van het programma

Portfolioaanpak bij meer projecten toegepast, meer tijd nodig voor effecten

De voordelen van de portfolioaanpak worden met name verwacht bij de herhalingsopdrachten. Net als vorig jaar is het te vroeg om de effecten van de contractuele portfolioaanpak bij de herhalingsopdrachten in beeld te brengen. Van geen van de aanbestede contractuele portfolio's zijn de herhalingsopdrachten opgedragen. Bij de portfolio Haringvlietbrug-Papendrechtsebrug lag de focus dit jaar nog op de uitvoering van de initiële opdracht. De budgetteringssystematiek voor portfolioprojecten is aangepast wat de selectie van portfolioprojecten beter moet faciliteren. In het begin van vorig jaar is het aantal experimentprojecten uitgebreid om sneller de benodigde ervaring op te doen en is dit jaar een aantal van deze projecten aanbesteed. Ondanks deze uitbreiding kunnen nog geen ervaringen worden opgehaald bij herhaalopdrachten.

Timingsissues rond start herhalingsopdracht

Er zijn een aantal uitdagingen rondom het afstemmen van planningen tussen de initiële opdracht en de herhalingsopdrachten. Bij sommige projecten vindt de aanbesteding voor het initiële project plaats terwijl de planfase voor de herhalingsopdracht nog niet is afgerond. Daarmee bestaan nog risico's rond de toekenning van het budget voor de herhalingsopdracht.

Daarnaast wordt er bij in de planfase van de Papendrechtsebrug nog toegewerkt naar Beslismoment 2. Vanuit de portfoliogedachte is het van belang om zoveel mogelijk leerpunten vanuit de Haringvlietbrug mee te nemen naar het ontwerp en de planning voor de Papendrechtsebrug. Er wordt met de opdrachtnemer afgestemd om de lessen van Haringvlietbrug te implementeren in een maakbaar ontwerp en uitvoeringsmethode voor de renovatie van de Papendrechtsebrug. Deze ruimte is gecreëerd door een aantal vooropdrachten voorafgaand aan de definitieve herhalingsopdracht. Dit zorgt voor een efficiënter ontwerp en voorkomt dat de raming en bieding ver uit elkaar komen te liggen.

Daarnaast is de eis die de Aanbestedingswet stelt om maximaal drie jaar binnen gunning van de initiële opdracht in onderhandeling wordt getreden over de herhalingsopdracht. Voor zeer grote langdurige projecten betekent dit dat relatief weinig ervaring vanuit de realisatie meegenomen kan worden naar de herhalingsopdracht. Mogelijk kan het anders contractueel inrichten van de portfolio en de vervolgoedragen meer ruimte bieden.

Vorderingen rond performance management

In de werkgroep van de Taskforce Infra was performance management één van de belangrijkste onderwerpen in het afgelopen jaar. Ook uit gesprekken met de projectteams blijkt het een uitdaging om de key performance indicators (KPI's) op de juiste manier te formuleren. Het proces van performance management is erop gericht om op objectieve en meetbare wijze de bijdrage aan verbetering inzichtelijk te maken. Hiervoor worden door opdrachtgever en opdrachtnemers gezamenlijk de definitieve KPI's tijdens de aanbesteding vastgesteld en na gunning nader geconcretiseerd. Het opdragen van de herhalingsopdracht is afhankelijk van de uitkomst van de KPI's.

Effecten op de condities van het programma

Ook dit jaar is het te vroeg om diepgaande effecten op samenwerking, financiën en innovatie te duiden. Deze effecten worden namelijk vooral bij herhalingsopdrachten verwacht die nog niet zijn gestart.

Conditie 'samenwerken'

Voor de samenwerking worden als gevolg van de portfolioaanpak positieve prikkels verwacht omdat langer met elkaar wordt samengewerkt en beide partijen hebben, gelet op de mogelijke vervolgfase, een grotere prikkel dan normaal om samen goed uit discussies te komen. De voordelen van deze verbeterde samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer zullen ook bij het gezamenlijk vaststellen van afspraken en randvoorwaarden voor de herhalingsopdracht naar voren moeten komen.

Conditie 'financieel gezond'

Er zijn nog geen herhaalopdrachten opgedragen, waardoor de effecten op de conditie 'financieel gezond' nog niet in beeld kunnen worden gebracht. Dit jaar is wel een methodiek uitgewerkt waarmee de portfolio aanpak financieel gemonitord kan worden en daarmee de effecten op de conditie 'financieel gezond' in beeld worden gebracht (zie bijlage A.2). Hieraan liggen de onderstaande 8 hypothesen ten grondslag.

1. Niet meer of minder kosten voorafgaand aan het beslismoment
2. Extra investeringen in initiële project om kostenvoordelen in vervolgproject(en) te behalen
3. Minder invloed van prijsconcurrentie bij vervolgproject(en)
4. Kostenvoordelen bij vervolgproject door minder tenderinzet
5. Minder apparaatskosten bij vervolgproject(en)
6. Kostenvoordelen door repeterend werk en efficiency eisen performance management
7. Planning realisatiefase beter beheersbaar en voorspelbaar bij vervolgprojecten
8. Kwaliteitsvoordelen bij vervolgproject(en)

Conditie 'Innoveren en leren'

In lijn met de tweede werkhypothese biedt de portfolioaanpak mogelijkheden om investeringen over meerdere projecten terug te verdienen en biedt dit daarmee ruimte voor innovatie. Hierbij is het van belang dat het aantal objecten binnen de portfolio's voldoende groot is. In de huidige portfolio's is het aantal objecten nog beperkt. De terugverdienmogelijkheden van technische innovaties, die al onder druk staan vanwege de onzekerheid over doorgang van de herhalingsopdracht, zijn naar verwachting daardoor beperkt. Om deze reden worden bij de meeste projecten met name procesinnovaties verwacht.

Bij de contractuele portfolioaanpak wordt niet alleen gezamenlijk geleerd door opdrachtgever en opdrachtnemer bij het uitvoeren van meerdere, vergelijkbare projecten. Ook op andere wijze kan geleerd worden van het uitvoeren van meerdere vergelijkbare projecten. Zo kan de voorbereidingsfase ook als portfolio worden benaderd indien hetzelfde team van RWS en/of ingenieursbureau aan de voorbereiding van deze projecten werkt. Daarnaast kan het team van RWS ervaringen vanuit de uitvoeringsfase vanuit het initiële project ervaringen meenemen naar de planfase van vervolgproject(en), mits hiervoor wel voldoende tijd in het proces wordt ingeruimd. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval bij de projecten Marijkesluis, Koninginnesluis en Houtribsluis waar het team van RWS voor een belangrijk deel hetzelfde is en op deze manier geleerd wordt tussen de projecten die zich in verschillende fasen bevinden.

3.3 Conclusies en aanbevelingen

Meer tijd nodig voor definitieve keuzes toepassing portfolioaanpak in marktbeleid

Grote voordelen worden bij de portfolioaanpak verwacht, zowel op het gebied van een financieel gezonde sector, als op samenwerking en de toepassing van innovatie. De voordelen van de portfolioaanpak worden met name tijdens de herhalingsopdracht zichtbaar. Ondanks dat het aantal experimentprojecten is toegenomen in de afgelopen jaren zijn nog geen herhalingsopdrachten opgedragen. Het zal daarom nog tijd vergen om de praktijkervaring op te doen die nodig is om definitieve keuzes te maken over inbedding in het marktbeleid. In de handreiking wordt uitgebreid ingegaan op de condities waarbij een portfolioaanpak voordeel kan opleveren, maar die moeten nog wel aan de hand van praktijkervaring worden getoetst. Voorlopig lijkt het verstandig om tot voldoende praktijkervaring is vergaard te blijven monitoren. Gezien de planning van projecten zullen eerste inzichten rond effecten van de portfolioaanpak pas over enkele jaren zichtbaar zijn en het lijkt verstandig om dan het nieuwe monitoringsmoment voor de portfolio-projecten te laten plaatsvinden. Daarnaast is het belangrijk om vorm te geven aan het vervolg van het leren en ontwikkelen bij de portfolioaanpak door het leren, monitoren, evalueren en bijsturen duidelijk te beleggen binnen de RWS-organisatie. Recent zijn hier belangrijke stappen voor genomen.

Ruimte nodig om leerervaringen initiële project te verwerken in voorbereiding herhalingsopdracht

Bij Papendrechtsebrug wordt gewerkt aan de planfase. Vanuit de portfoliogedachte wordt de opdrachtnemer hierbij betrokken om de geleerde lessen bij het initiële project mee te nemen in het ontwerp en de planning van de herhalingsopdracht. Dit vergt echter ruimte (zowel tijd als budget) voor de opdrachtnemer om voor de verlening van de herhalingsopdracht al eerste onderzoeken uit te voeren. Het verdient de aanbeveling om dit element aan de handreiking toe te voegen.

4 Doorontwikkeling onderhoudscontracten

4.1 Beschrijving en voortgang

Strategisch Inkoop van Onderhoud (SIO)¹⁸ heeft binnen RWS de opdracht een nieuwe inkoopvisie voor onderhoud op te stellen en de implementatie hiervan te begeleiden. Het doel van deze nieuwe visie is een efficiënte en effectieve koppeling tussen ketenpartners, leidend tot een optimaal samenwerkende instandhoudingsketen en een continue verbetering in kwaliteit en efficiëntie. Al in een vroeg stadium heeft SIO ook marktpartijen bij dit proces betrokken. Zij hebben zich verenigd in de Klankbordgroep Markt en Assetmanagement.¹⁹ Doelstellingen van deze visie zijn het verbeteren van:

- Kwaliteit van onderhoud en areaal
- Productievermogen
- Rendement voor markt op basis van betrouwbare zakelijke relaties
- Veiligheid, duurzaamheid en innovatie
- Werkplezier en trots

In de afgelopen jaren hebben markt en RWS samen negen kansen verkend. Acties die in de afgelopen jaren zijn uitgevoerd voor het invullen van deze kansen variëren van webinars tot enquêtes en toepassingen in projecten. In het afgelopen jaar zijn deze negen kansen vrijwel afgerond. Eén van deze kansen betrof het schrijven van een nieuw basisonderhoudscontract. In de eerste twee rapportages van de transitie-monitor is uitgebreid stilgestaan bij de negen kansen. Deze monitor richt zich specifiek op het nieuwe basisonderhoudscontract en de hieraan gekoppelde raamovereenkomsten voor variabel onderhoud.

Nieuw contractenlandschap voor onderhoud

RWS ziet een nieuwe set onderhoudscontracten als één van de middelen om bovenstaande doelen te bereiken. In de huidige denklijn wordt een combinatie van drie nieuwe typen contracten voorzien als alternatief voor de bestaande (prestatie)onderhoudscontracten. Het Basis OnderhoudsContract (BOC) moet het huidige prestatiecontract geleidelijk vervangen. De taken die onder dit contract zullen vallen, zijn het vast onderhoud, calamiteiten en incidentmanagement, klein variabel onderhoud, vergaring en uitwisseling van areaalgegevens en het opstellen van onderhoudsadviezen. Separate onderhoudscontracten worden voorzien voor het niet planbare maar wel voorspelbare specialistisch variabel onderhoud. Ten slotte worden Integrale onderhoudscontracten voorzien voor planbaar, goed te bundelen variabel onderhoud. Deze laatste twee typen contracten betreffen met name raamcontracten met meerdere opdrachtnemers.

Vorig jaar is een bestuursbesluit genomen om de vervolgstappen voor de nieuwe onderhoudscontracten te realiseren:

- Het principebesluit om een wijziging in de contractering van vast en variabel onderhoud (exclusief VenR) door te voeren, overeenkomstig met de SIO-denklijn.
- Het besluit om een eerste, gedoseerde toepassing plaats te laten vinden van een set nieuw te ontwikkelen onderhoudscontracten in het droge en natte areaal:
 - De ontwikkeling van een basisonderhoudscontract (BOC) ter opvolging van de aflopende prestatiecontracten droog in Oost-Nederland en Zee en Delta;
 - De ontwikkeling van een BOC ter opvolging van de aflopende prestatiecontracten nat in West-Nederland-Noord en Midden-Nederland;

¹⁸ Omdat dit meer behelst dan inkoop, heet dit inmiddels 'Samenwerken in Onderhoud'.

¹⁹ Deze klankbordgroep is tevens werkgroep acht van de Taskforce Infra 2.0.

- Een set raamovereenkomsten voor variabel onderhoud, noodzakelijk en complementair aan de vier genoemde contracten hierboven.
- Het besluit om onder verantwoordelijkheid van het RWS-organisatieonderdeel PPO, samen met ketenpartners, de onder de voorgaande punten genoemde toepassingen zorgvuldig te monitoren op beoogde effecten. De resultaten en een daaropvolgend implementatieplan voor het vervolg, wordt volgens planning in het eerste kwartaal van 2024 opnieuw ter besluitvorming ingebracht in het bestuur zodat het principebesluit beheerst en gefaseerd wordt gerealiseerd.

Hiernaast is vorig jaar een eerste versie van een BOC toegepast voor het droge areaal in Zuid-Nederland. Deze is gebaseerd op de bestaande prestatiecontracten met een aantal aanpassingen die aansluiten bij de visie van SIO en wordt daarom gezien als versie 0.7.

Eerste BOC's in aanbesteding

De aanbestedingen van de vier bovengenoemde BOC's zijn dit jaar gestart. Hierbij wordt in een treintje geleerd van de aanbestedingen: de leerervaringen van de aanbesteding van BOC 0.7 worden meegenomen bij de aanbesteding voor Zee & Delta en de leerervaringen hiervan worden meegenomen naar de aanbesteding van Oost-Nederland. Op deze wijze kan RWS leren van voorgaande aanbestedingen, maar kan ook de markt leren bij aanbestedingen van deze nieuwe contractvorm. Belangrijke verschillen die in deze BOC's zijn aangebracht ten opzichte van de prestatiecontracten zijn de volgende:

- Meer aandacht voor assetmanagement informatie doordat de areaalinformatie meer op maat zal worden uitgevraagd in de BOC's dan de praktijk was bij prestatiecontracten. Hierdoor moet het inzicht in areaaldata verbeteren, moeten gebreken en afwijkingen sneller in beeld komen bij de beheerder en de opdrachtnemer en moet er een verbeterde basis voor contractbeheersing door RWS en voor assetmanagementadvies door de opdrachtnemer ontstaan. De BOC-opdrachtnemer wordt gericht betaald voor het gezamenlijk met de opdrachtgever uitvoeren van analyses en het opstellen van onderhoudsadviezen.
- Waar dit meerwaarde heeft, worden bij de BOC's taken voorgeschreven in onderhoudsregimes. In prestatiecontracten wordt de opdrachtnemer geacht het functioneren en presteren van het areaal via gestelde functionele en prestatie-eisen te borgen. In BOC's wordt de frequentie van bepaalde onderhoudsregimes door RWS vastgesteld en voorgeschreven in het contract. De onderhoudsregimes worden waar nodig bijgesteld op basis van de opgehaalde assetmanagementinformatie.
- De looptijd van de onderhoudscontracten is verlengd. Voor de twee droge contracten is gekozen voor 5+2 jaar en voor de twee natte contracten is gekozen voor 6+2 en 6+4 jaar terwijl de looptijden inclusief verlenging bij prestatiecontracten varieerde van 3 tot 7 jaar.
- Variabel onderhoud wordt voor het droge areaal alleen binnen het BOC uitgevoerd als de omvang hiervan kleiner of gelijk is aan € 150.000. Als de omvang van variabel onderhoud groter is, moet dit via een ander contract worden aanbesteed. Bij de BOC's voor het natte areaal zal een zeker mate van koppeling tussen vast en variabel onderhoud (m.n. voor de bewegende delen) blijven bestaan. Daarnaast kennen BOC's ook een maximum op de verhouding van het variabele onderhoud ten opzichte van het gehele BOC.
- De betrokkenheid van de assetmanagers van de RWS-regio's is groter bij de BOC's dan bij prestatiecontracten. Dit sluit aan op de assetmanagementadviezen die met een BOC van de opdrachtnemer worden verwacht.

Deze aanpassingen moeten leiden tot meer aandacht voor het vaste onderhoud en een verbeterde samenwerking. Door een duidelijkere scope en de duidelijke focus op het vaste onderhoud is de prikkel om te speculeren op de variabele scope minder.

Een mogelijke uitdaging bij deze nieuwe onderhoudscontracten is dat er meer raakvlakken worden gecreëerd. Onderhoud dat voorheen onder één contract viel, wordt nu in meerdere contracten uitbesteed. Als er variabel onderhoud aan een asset gedaan moet worden waarvan het vast onderhoud in de BOC zit, dan gaat de asset tijdelijk (gedurende het variabel werk) out of scope van het BOC. Dan ligt verantwoordelijkheid van de asset bij de opdrachtnemer van het variabel werk. Deze raakvlakken zal RWS samen met de BOC-opdrachtnemer moeten managen wat extra capaciteit zal vergen.

Raamovereenkomsten dienen nog verder vormgegeven te worden

Het variabele onderhoud werd eerder in het prestatiecontract weggezet terwijl het contract daar niet op geënt was. Marktpartijen hadden hierbij de prikkel om bij de aanbesteding laag in te schrijven op het vaste onderhoud om vervolgens dit binnen het contract op het variabel onderhoud terug te verdienen. Bij de raamovereenkomsten zal het variabele onderhoud apart worden aanbesteed en dit moet leiden tot prijsconcurrentie op het variabele onderhoud en reëlere prijzen voor de vaste onderhoudstaken binnen een BOC. Complementair aan de vier BOC's worden daarom ook raamovereenkomsten (ROK's) voor variabel onderhoud vormgegeven. Hierbij gaat het zowel om raamovereenkomsten voor integraal levensverlengend onderhoud als om variabel werk dat is gericht op specialismen. Deze ontwikkeling is nog minder ver gevorderd en er wordt nog gewerkt aan de vormgeving van deze contracten. RWS streeft ernaar om in de toekomst voor alle areaaltypen een passende en dekkende set van ROK's ingekocht te hebben die complementair is aan de dan gecontracteerde BOC's.

Doorontwikkeling BOC's loopt in komende jaren door

RWS heeft het brede programma Assetmanagement 2.0 opgestart om door te groeien naar een state of the art assetmanagement organisatie. In de komende jaren zal dit programma nog volop in ontwikkeling zijn. RWS heeft ervoor gekozen om voor aflopende prestatiecontracten het BOC in de markt te zetten. Het is de bedoeling om het BOC mede op basis van de leerervaringen bij de eerste projecten de komende jaren door te ontwikkelen om zodoende de ontwikkeling in Assetmanagement 2.0 te laten landen in de toekomstige BOC's. Deze kennisuitwisseling tussen projecten vindt veelal plaats via SIO.

De projectteams maken gebruik wat er tot nu toe al op het gebied van nieuwe onderhoudscontracten ontwikkeld was door SIO (bijvoorbeeld voor de BOC ZN 0.7) en hebben dit in samenspraak met SIO zelf verder ontwikkeld. De voorgaande prestatiecontracten liepen af waardoor er tijdsdruk was om te starten met de aanbesteding. De BOC's die worden aanbesteed kennen hierdoor op een aantal punten nog geen uniformiteit. Zo bevat de scope bij West-Nederland-Noord relatief meer variabel onderhoud. Daarnaast wordt hier een tweefasenaanpak toegepast waarbij in een eerste fase de onderhoudsbehoefte en de prijs wordt vastgesteld. Bij de andere contracten is dit bij aanbesteding bepaald met de mogelijkheid om dit onderhoudsregime gedurende het contract bij te stellen. Ook bij het onderhoud van het natte areaal in Midden-Nederland is de grens voor variabel onderhoud op te rekken tot ruim boven het doel van SIO om maximaal 10% variabel onderhoud in het BOC weg te zetten. Het verschil komt door de complexiteit van de desbetreffende netwerkschakels. De droge BOC's betreffen eenvoudige netwerkschakels (met uitzondering van tunnels). De natte BOC's betreffen vaker complexe netwerkschakels met relatief veel beweegbare objecten, wat moeilijker programmeerbaar is en een complexere samenhang kent tussen vast en variabel onderhoud.

Taskforce Infra werkgroep Markt en Assetmanagement werkt aan vervolgvragen

Via de TFI-werkgroep Markt en Assetmanagement zijn de markt en RWS vertegenwoordigd om te werken aan de doorontwikkeling van de nieuwe onderhoudscontracten. In duo's van markt en RWS is in de afgelopen jaren gewerkt aan de negen kansen. Gezamenlijk is in de werkgroep het proces rond de negen kansen geëvalueerd en bepaald welke vervolgstappen nodig zijn. Deze worden nu opgepakt en betreffen onder andere de doorontwikkeling van BOC's en ROK's, de monitoring door middel van enquêtes onder direct betrokkenen van RWS en marktpartijen en een verdere uitwerking van de door de werkgroep opgestelde visie en toepassing op samenwerking in de assetmanagementketen.²⁰ Deze worden in de tweede helft van 2023 ter

²⁰ TFI (2023), Gelijkwaardig samenwerken Rijkswaterstaat en opdrachtnemers onderhoudsmarkt (deel 1 beschrijft de visie en deel 2 de toepassing), versie 1.0.

consultatie aan de ketenpartners voorgelegd. Eén van de uitdagingen die de werkgroep nu ziet is het goed betrekken van de verschillende regionale directies van RWS bij de nieuwe onderhoudscontracten.

4.2 Resultaten en effecten op de condities van het programma

De vier experimentprojecten met een BOC zijn nog niet aanbesteed, waardoor de effecten op de drie condities nog niet in beeld kunnen worden gebracht. Dit jaar is wel een methodiek ontwikkeld waarmee de projecten met een BOC en bijbehorende nadere overeenkomsten (NOK's) financieel gemonitord kan worden en daarmee de effecten op de conditie 'financieel gezond in beeld worden gebracht (zie bijlage A.3). Hieronder wordt op de verschillende werkhypothesen op de drie condities ingegaan:

'Samenwerken vanuit voldoende expertise met de opgave centraal'

Ten eerste wordt een verbeterde samenwerking verwacht tussen de RWS-projectteams en de opdrachtnemers door de langere looptijden van het contract en de vermindering van ruimte voor strategisch gedrag. Ten tweede wordt de samenwerking in de driehoek beter (regio van RWS, opdrachtnemer en het projectteam van RWS) door meer gezamenlijk op te trekken.

'Financieel gezonde, productieve sector'

Voor deze conditie zijn de volgende werkhypothesen opgesteld.

1. De inspanning en kosten voor inspecties en het vastleggen van areaalinformatie blijft gelijk.
2. Extra inspanning en kosten als gevolg van assetmanagementadviezen.
3. Voor vast onderhoud zullen de inschrijvingen stijgen door:
 - prikkel om laag in te schrijven op vast onderhoud verdwijnt vanwege verdienmodel variabel onderhoud²¹;
 - op onderdelen worden de onderhoudstaken meer concreet beschreven waardoor de prikkel om het minimale te doen verdwijnt.
4. Geen andere prijs of frequentie voor calamiteiten en incidenten.
5. Vtw's op vast onderhoud worden naar verwachting minder door:
 - scherpere scope en specifiekere uitvraag en hierdoor minder discussie over uiteenlopende interpretaties van scope BOC dan bij prestatiecontract;
 - beter betrekken van assetmanager minder onverwachte extra verzoeken.
6. Lagere kosten voor variabel onderhoud door:
 - meer concurrentie binnen ROK's ten opzichte van 1-op-1 wegzetten in prestatiecontract;
 - efficiëntievoordelen vanwege assetmanagementadviezen door mogelijke optimalisatie in bundeling.
7. 'Gezonde marges' voor marktpartijen op zowel het vaste als het variabele onderhoud:
 - Het verdienmodel van variabel onderhoud in prestatiecontracten verdwijnt. Aan de andere kant wordt de opdrachtnemer nu specifiek betaald voor het opstellen van deze adviezen. Het is belangrijk om in beeld te brengen wat deze veranderingen met de marges doen van opdrachtnemers.
 - De biedingen bij BOC's kennen minder spreiding dan bij prestatiecontracten omdat de scope scherper omschreven is waardoor er minder speculatie is.
8. Minder inzet van RWS voor het totaal aan onderhoud:

²¹ In prestatiecontracten werd veel variabel onderhoud opgenomen in het contract als meerwerk. Door deze constructie is er geen prijsconcurrentie op dit variabele onderhoud. Dit gaf een prikkel voor marktpartijen om laag in te schrijven op het vaste onderhoud (prestatiecontract) en dit terug te verdienen met het variabele onderhoud (meerwerk op prestatiecontract).

- minder inzet door langere looptijd van de nieuwe onderhoudscontracten;
 - minder inzet door gebruik model-ROK's voor variabel onderhoud, meer landelijke inkoop van variabel onderhoud met ROK's en meer vereenvoudiging van de opdrachtverlening met NOK's onder deze ROK's;
 - minder inzet door minder discussie over scope of vtw's;
 - minder inzet doordat onderhoudsbehoefte samen met de regio en de opdrachtnemer wordt gemanaged;
 - meer inzet door meer aanbestedingen vanwege het opknippen van onderhoud in verschillende contracten;
 - meer inzet door meer raakvlakken tussen verschillende contracten die RWS moet managen.
9. Kwaliteitsverbeteringen van het areaal door meer aandacht voor vast onderhoud omdat de prikkel om hier het minimale te doen verdwijnt.

'Voldoende ruimte voor innoveren en leren'

Het verwachte effect op innovatie is lastig te bepalen. Vanuit het repeterende karakter van het onderhoud en de langere looptijden van de onderhoudscontracten ten opzichte van de prestatiecontracten lijkt hier een grotere prikkel voor innovatie te ontstaan. Tegelijkertijd wordt er minder functioneel uitgevraagd terwijl dit ook een prikkel kan zijn voor innovatie. Monitoring moet uitwijzen wat de effecten van de nieuwe onderhoudscontracten op innovatie zijn.

4.3 Conclusies en aanbevelingen

Belangrijke stappen gezet met aanbestedingen van BOC's, ROK's moeten nog vorm krijgen

Met de start van de aanbesteding van de vier BOC's, zoals vorig jaar besloten is in het Bestuursbesluit, is een belangrijke stap genomen voor de verdere ontwikkeling en toepassing van het nieuwe contractenlandschap. Deze contracten zijn in lijn ingevuld met de eerder bedachte visie, maar is ook nog ruimte gehouden voor maatwerk.

Voor een goede vergelijking tussen de voorgaande prestatiecontracten en het nieuwe contractenlandschap moeten niet alleen de BOC's gemonitord worden maar ook de complementaire ROK's. Alleen in gezamenlijkheid van deze twee type contracten kunnen conclusies getrokken worden over de effecten²² van het nieuwe contractenlandschap. Dit betekent dat het van belang is om op korte termijn ook de ROK's vorm te geven en aan te besteden.

Monitoring van nieuwe contractenlandschap van belang voor doorontwikkeling

Van belang is om leerervaringen op te doen en inzicht te krijgen in de effecten van de nieuwe contracten zodat de contracten verder ontwikkeld en geoptimaliseerd worden. In dit kader is een financiële monitoringsaanpak opgesteld door EIB en PwC die hierbij gehanteerd kan worden (bijlage A.3). Deze aanpak is toegepast op BOC 0.7 Zuid-Nederland en er kan volgens deze aanpak een goed inzicht gecreëerd worden in de effecten van het nieuwe BOC ten opzichte van de prestatiecontracten.

De experimenten nemen jaren in beslag, maar een belangrijk deel van de effecten zullen zich al in de eerste jaren van de looptijd voordoen. De gehele looptijd van een contract hoeft niet te worden afgewacht om al zicht te verkrijgen op de eerste effecten. Het bestuursbesluit om deze vier experimenten financieel te monitoren maakt het mogelijk om bij de verlenging van andere onderhoudscontracten een onderbouwde afweging te maken voor een definitieve keuze voor de combinatie van nieuwe contractvormen. De monitoring maakt het ook mogelijk om lessen te trekken en het basisonderhoudscontract op basis hiervan aan te passen.

²² Het gaat hierbij naast de financiële effecten ook om kwaliteitsverbetering van het areaal.

5 Doorontwikkeling dienstencontracten

5.1 Beschrijving en voortgang

In 2021 zijn nieuwe samenwerkingsraamovereenkomsten (SROK's) afgesloten voor 'Project- en procesbeheersing' (SROK PPB) en 'Ingenieursdiensten' (SROK ID). De opzet van de raamovereenkomsten is hierbij veranderd ten opzichte van de voorgaande raamovereenkomsten. De nieuwe raamovereenkomsten bevatten bijvoorbeeld zo min mogelijk regels en eisen om zoveel mogelijk partijen toegang te bieden, maar wel gedragsregels over samenwerken. Voor grote opdrachten wordt eerst met de markt de opgave doorleefd ten behoeve van een gerichte aanbesteding.

Experimenteerruimte

Naast de aanbesteding van de twee SROK's is er gelijktijdig experimenteerruimte gereserveerd om ervaring op te doen met nieuwe vormen van inkoop van diensten buiten de SROK's om. Deze experimenteerruimte is bedoeld voor de uitwerking van drie type inkoopvarianten: 'programmagestuurd', 'adaptief' en 'regionaal/landelijk'.

De eerste projecten zijn geselecteerd binnen deze experimenteerruimte. Voor het spoor 'programmagestuurd' zijn de (VenR-)planstudies van het portfolio tunnels Zuid-Holland in één programma aanbesteed. Voor het spoor adaptief is een opdracht geselecteerd waarbij een aantal bruggen in Zuid-Holland de tijd tot het VenR-moment moeten overbruggen en bepaald moet worden welke onderhoudsmaatregelen tot dit moment genomen moeten worden. Ten slotte is een raamovereenkomst aanbesteed voor de herberekening van constructieve veiligheid van bruggen en viaducten. RWS wil bij deze opgave graag samenwerken met de markt en de schaarse technische kennis doelmatig inzetten. Voor de aanbesteding is besloten om de bruggen regionaal in te delen met daarnaast een landelijk expertisebureau, waarin alle partijen deelnemen.

Visie diensten 2030

Voor de doorontwikkeling van de SROK's op korte termijn en met zicht op de toekomst is een 'Inkoopvisie GWW diensten 2030' opgesteld. Daarbij is ook rekening gehouden met wat RWS in eigen hand wil houden en wat aan de markt over te laten. De relatie met andere raamovereenkomsten binnen RWS wordt daarbij in acht genomen. Deze visie is mede input geweest voor het plan van aanpak voor de nieuwe generatie SROK's die medio 2025 in werking moeten treden. De visie richt zich op drie prioriteiten: goede organisatie van de interne behoefte aan diensten GWW, verminderen van transactiekosten, optimaliseren van de (interne) samenwerking en kennisoverdracht.

Monitorings- en evaluatieprogramma

Een belangrijk onderdeel binnen de doorontwikkeling van dienstencontracten is het opzetten van een monitorings- en evaluatieprogramma om lessen te trekken uit de nieuwe generatie raamovereenkomsten om deze vervolgens te kunnen gebruiken bij verdere doorontwikkeling van de dienstencontracten richting 2030. In het afgelopen jaar is deze evaluatieaanpak ingericht en zijn de vragenlijsten opgesteld. De evaluatie is echter nog niet uitgevoerd.

5.2 Resultaten en effecten op de condities van het programma

Volume in SROK blijft ook dit jaar achter bij verwachting

Vanaf de eerste aanbesteding in de zomer van 2021 tot en met maart 2023 blijven de gegunde opdrachten binnen de beide SROK's sterk achter bij de totale opdrachtenstroom in de voorgaande raamovereenkomsten en de verwachtingen van de markt. Het beeld wisselt echter sterk per kwartaal en per perceel. Zo heeft de opdrachtenstroom binnen de SROK ID zich positiever ontwikkeld.

De achtergrond van deze achterblijvende opdrachtstroom is vergelijkbaar met vorig jaar, namelijk vertragingen van projecten, onder meer door corona en de problemen rondom stikstof. Vanwege stikstof is besloten om budgetten te verschuiven van aanleg naar onderhoud en VenR. Er zullen nieuwe projecten gezocht en geselecteerd moeten worden en dit vergt tijd. Ook impliceert dit een verschuiving naar meer werk met een ander karakter. Het vergt tijd voordat dit tot concrete projecten voor de SROK's leidt en daarom zal het achterblijvend volume aan opdrachten voor de huidige SROK's voorlopig nog aanhouden.

Eerste ervaringen rond experimenten positief

Op de drie experimentensporen zijn vorderingen gemaakt en zijn er projecten aanbesteed. De praktijkervaring moet hier nog voor een groot deel worden opgedaan, maar de eerste ervaringen bij de experimentprojecten bieden positieve perspectieven voor een gebundelde aanbesteding van vergelijkbare projecten.

Voor de realisatie van gww-projecten worden belangrijke voordelen verwacht indien dit repeterende werkzaamheden betreft die als portfolio via één contract kunnen worden aanbesteed. Voor dienstencontracten kunnen deze voordelen ook gelden en het lijkt daarom logisch om deze experimenten door te zetten.

Wel geven marktpartijen van de SROK's aan dat bundeling van projecten zoals dat bijvoorbeeld heeft plaatsgevonden bij het experimentspoor 'programmagestuurd' ook nadelen kent omdat in de huidige situatie dit de opdrachtenstroom binnen de huidige SROK's verder beperkt. Door deze bundeling zijn minder marktpartijen op dit onderwerp actief, waardoor de kennis bij andere marktpartijen mogelijk verloren gaat en bij een volgende aanbesteding niet meer ingezet kan worden.

Weinig resterende tijd voor invulling nieuwe SROK's

De looptijd van de huidige SROK's met de bijbehorende experimenteerruimte is met een jaar verlengd en loopt tot 2025. De start van de aanbesteding is na de zomer van 2024 gepland. Dit jaar is hiervoor een plan van aanpak opgesteld. In oktober 2023 is een eerste markt bijeenkomst geweest, waarbij de belangrijkste doelstellingen voor de doorontwikkeling naar de nieuwe SROK's zijn gedeeld en besproken. Er moet in korte resterende tijd tot aan de start van de aanbesteding nog een aantal belangrijke stappen gezet worden. Het is de bedoeling dat RWS eerst met de markt in gesprek gaat om oplossingen voor een aantal vraagstukken te bedenken. In het eerste kwartaal van 2024 moet de inkoopstrategie op hoofdlijnen gereed zijn om deze vervolgens tijdens een markt bijeenkomst te bespreken en deze verder uit te kunnen werken in de aanbestedingsdocumenten.

5.2.1 Samenwerken vanuit voldoende expertise met de opgave centraal

Marktpartijen positief over samenwerking met RWS

Marktpartijen die actief zijn binnen de SROK's geven aan dat de communicatie ten opzichte van vorige SROK's verbeterd is en dat er meer aandacht is voor het gezamenlijke belang. Een voorbeeld dat wordt gegeven is dat de redelijkheid en billijkheid principes meer terug worden gezien bij bijvoorbeeld de behandeling van meerwerk of betalingstermijnen waar voorheen soms de eisen uit het contract centraal stonden en hier niet van werd afgeweken. Daarnaast waardeert de markt dat er relatief meer informatiebijeenkomsten zijn en dat deze in de regel ook informatiever zijn waardoor de achtergrond van uitvragen duidelijker wordt. Ook zijn partijen positief over de eigen inbreng gedurende de NOK's. Wel geeft de markt aan dat er nog weinig mogelijkheid is om voor de NOK's kennis in te brengen. Marktpartijen zouden graag meer meedenken bij het opstellen van opdrachten om de uitvragen te verbeteren.

Samenwerkingsplatform actief, initiatieven vanuit marktpartijen beperkt

Het samenwerkingsplatform is operationeel en biedt RWS en de raamcontractanten de mogelijkheid om buiten de individuele projecten de vorderingen te bespreken, lessen te trekken en aanbevelingen te doen. Het biedt echter weinig prikkels voor de marktpartijen om hier initiatief toe te nemen.

Leveranciersgesprekken bieden inzicht in ervaringen markt, evaluatie nog niet beschikbaar
RWS voert reguliere leveranciersgesprekken met opdrachtnemers. Deze gesprekken bieden de mogelijkheid om te bespreken wat goed gaat en waar verbeteringen gezien worden. Ondanks dat de evaluatie van de SROK nog niet zijn gestart, krijgt RWS op deze wijze toch op hoofdlijnen inzicht in mogelijke verbeteringen vanuit het oogpunt van de markt. Voorbeelden van onderwerpen die hier besproken zijn, is de mogelijkheid tot het verbeteren van de inkoopplanning voor diensten en het verlagen van de transactiekosten.

5.2.2 Financieel gezonde, productieve sector met de risico's beheerst

Zowel marktpartijen als RWS geven aan dat er nog verbeteringen mogelijk zijn op het beperken van de transactiekosten. Grotere opdrachten worden onder alle partijen binnen de SROK aanbesteed en dit vergt een relatief grote inzet terwijl de winkans klein is. Voor marktpartijen is dit soms een reden om niet in te schrijven. Ook voor kleine projecten zijn de transactiekosten bij de aanbesteding van de NOK relatief hoog ten opzichte van de opdrachtsom. Marktpartijen en ook RWS vinden dat veel administratief werk moet worden verricht om de opdracht te krijgen. Rijkswaterstaat erkent dat dit zorgt voor hoge transactiekosten bij zowel de markt als bij zichzelf. In het nieuwe plan van aanpak voor de nieuwe SROK's wordt dit punt geadresseerd.

5.2.3 Voldoende ruimte voor innoveren en leren

De huidige omstandigheden bemoeilijken kennisontwikkeling. Ten eerste veroorzaakt de beperkte opdrachtenstroom volgens marktpartijen dat zij zich zullen focussen op andere opdrachtgevers en/of andere kennisvelden. Ten tweede worden opdrachten relatief meer gebundeld waardoor slechts één of enkele partijen kennis opdoen met specifieke kennisvelden en het voor andere partijen moeilijk is om aan continue kennisontwikkeling te werken. Tot slot worden door het toepassen van de randomizer²³ weliswaar de transactiekosten beperkt, maar kunnen partijen met bij uitstek geschikte kennis en ervaring voor de opdracht buiten de boot vallen en worden soms minder geschikte partijen geselecteerd. Marktpartijen zien voordelen voor zowel de kennisontwikkeling als het reduceren van transactiekosten door meer gebruik te maken van kwalitatief onderscheidend vermogen als hiervan meerwaarde wordt voorzien.

5.3 Conclusies en aanbevelingen

Opdrachtenstroom blijft opnieuw achter

De tegenvallende opdrachtenstroom en de concurrentiedruk om de spaarzame opdrachten binnen te halen werkt negatief door in het werkplezier, realistische marges voor marktpartijen, het verkrijgen van een duurzame relatie en continuïteit voor kennisontwikkeling. Ook maakt de beperkte ervaring het lastiger om de raamovereenkomsten richting 2030 verder te ontwikkelen en vergroot dit het risico dat marktpartijen zich meer gaan richten op andere opdrachtgevers en daarmee meer duurzame relaties gaan opbouwen. Een aandachtspunt vanuit marktpartijen is dat door de combinatie van de tegenvallende opdrachtenstroom en de toename van het bundelen van werken het mogelijk is dat bepaalde kennis bij andere marktpartijen niet benut wordt, daardoor over tijd verloren gaat en bij een volgende aanbesteding niet meer ingezet kan worden. Aanbeveling is om de experimenten en ook in de breedte groepen van belangrijke vraag-marktcombinaties hierop te monitoren

Tijd om ervaringen te verwerken in komende raamovereenkomsten is beperkt

De looptijd van de huidige SROK's met de bijbehorende experimenteeruimte loopt tot 2025 en na de zomer van 2024 moet gestart worden met de aanbesteding van de nieuwe SROK's. De evaluaties die hiervoor opgezet zouden worden, zijn sterk vertraagd waardoor hier nog geen gebruik van gemaakt kan worden. Wel kan geput worden uit de informatie die de leveranciersgesprekken en marktbijsluitingen hebben opgeleverd. Er is een plan van aanpak, de uitvoering ervan is gestart maar het vergt nog wel veel interactie met marktpartijen om de wensen voor een nieuwe aanpak in de aanbestedingsdocumenten te verwerken.

²³ Bij opdrachten tot € 300.000 wordt bij veel interesse de randomizer toegepast om drie partijen te loten.

Aandachtspunten voor doorontwikkeling: transactiekosten en kwalitatieve inbreng

Op basis van de gesprekken lijkt een belangrijk ontwikkelpunt voor de volgende SROK's het beperken van de transactiekosten. Zowel Rijkswaterstaat als de marktpartijen geven aan dat hier voordelen te behalen zijn. Daarnaast is een mogelijk verbeterpunt het onderscheiden op kwaliteit en de ruimte voor inbreng voor de markt, ook voor NOK's.

6 Beelden vanuit de brede infrasector

In dit hoofdstuk komen geschetste beelden van opdrachtnemers in de infrasector en andere opdrachtgevers dan Rijkswaterstaat aan de orde, waarbij de nadruk wordt gelegd op de ervaringen met de in dit rapport beschreven aanpakken. Naast de ervaringen die bedrijven in de experimentprojecten hebben opgedaan, zijn ook ontwikkelingen van belang die andere opdrachtgevers hebben ingezet en die de transitie van RWS ondersteunen.

De analyse in dit hoofdstuk is met name gebaseerd op twee online rondetafelgesprekken met drie tot vijf deelnemers per gesprek. De rondetafelgesprekken zijn gehouden met andere opdrachtgevers en met marktpartijen uit de bredere infrasector die ook voor andere partijen dan Rijkswaterstaat werken, aangevuld met de hoofdlijnen van de ervaringen van RWS en marktpartijen vanuit de experimentprojecten.

6.1 Ervaringen rond tweefasenaanpak

Ook andere opdrachtgevers passen tweefasenaanpak toe

Marktpartijen hebben bij andere opdrachtgevers ervaring opgedaan met de tweefasenaanpak, bijvoorbeeld in het kader van het HWBP. Deze aanpakken komen in grote lijnen overeen met die van Rijkswaterstaat, waarbij het proces, de organisatie en de samenwerking onderlinge gelijkens vertonen. De gesproken marktpartijen geven aan goed voorbereid te zijn voor een verdere uitrol van projecten met een tweefasenaanpak, mede door deze ervaringen. Daarbij wordt opgemerkt dat het werken in een bouwteam, dat overeenkomsten vertoont met een tweefasenaanpak, al goed geïntegreerd is bij marktpartijen.

Zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers merken op dat Rijkswaterstaat beperkt open lijkt te staan voor ervaringen die elders worden opgedaan. Opdrachtnemers geven aan dat het complex is om elders benutte processen of producten bij RWS te introduceren. Opdrachtgevers geven aan dat er weliswaar regelmatig overleg plaatsvindt met RWS op diverse niveaus, maar dat op het niveau van praktische invulling van de aanpak (contractvorming, uitvoering) de samenwerking en kennisuitwisseling beperkt is²⁴.

Complexe projecten beter te beheersen met tweefasenaanpak

Uit de ervaringen van marktpartijen die wel en niet voor RWS werken en van andere opdrachtgevers komt naar voren dat met een tweefasenaanpak complexe projecten beter zijn te beheersen dan met andere samenwerkings- en contractvormen. Bij de tweefasenaanpak worden risico's gezamenlijk geïnventariseerd, beheersmaatregelen genomen en restrisico's onderling verdeeld.

Vroegtijdige risico-inventarisatie draagt sterk bij aan financiële stabiliteit van marktpartijen

Voor marktpartijen is de betere beheersbaarheid gunstig omdat dit sterk bijdraagt aan het reduceren van het risicoprofiel van projecten en kostenoverschrijdingen worden beperkt. De kans op een zogeheten 'bleeder', een aanhoudend en sterk verliesgevend project dat de continuïteit van een bedrijf kan bedreigen, is volgens de marktpartijen met een tweefasenaanpak veel kleiner dan bij een meer reguliere aanpak. Door betere beheersbaarheid van individuele projecten, is ook het risicoprofiel van de gehele portefeuille lager. Het wegvallen van prijsconcurrentie is daarbij gunstig voor de marges van marktpartijen en vermindert strategisch gedrag (laag inschrijven en dit later terugverdienen door vtws).

²⁴ Hier wordt bedoeld op zaken als het inschatten van AKW, hoe om te gaan met het wel of niet in stand houden projectteams vanuit de opdrachtgever in de tweede fase en hoe concurrentie in fase 1 gestimuleerd kan worden.

Tweefasenaanpak draagt bij aan financiële transparantie, indirecte kosten nog twistpunt

Opdrachtgevers geven aan dat ze door een meer open werkwijze in de voorbereiding meer inzicht krijgen in de financiële component en in de wijze waarop veranderingen in opzet en fasering doorwerken in het bouwproces en de kosten voor bedrijven. In de praktijk leidt dit weliswaar tot meer begrip voor kosteninschattingen van opdrachtnemers, maar soms ontstaan ook vragen bij opdrachtgevers over kostencalculaties van opdrachtnemers als deze hoger zijn dan verwacht. Opdrachtgevers hebben doorgaans beperkt inzicht in de samenstelling van indirecte kosten en vinden het moeilijk te beoordelen of de waardering van deze kostencomponenten redelijk is. Bedrijven ervaren ook bij projecten met een tweefasenaanpak dat opdrachtgevers soms een percentage algemene kosten, winst en risico 'voorschrijven', waarbij de grondslag niet altijd helder is. Daarbij komt een door opdrachtgevers voorgeschreven wijze van budgetteren niet altijd overeen met de wijze waarop opdrachtnemers hun begroting vaststellen.

Aanpak gericht op beter voorspelbaar en beheersbaar project lijkt geen extra doorlooptijd te vergen

Ook opdrachtnemers die alleen voor andere opdrachtgevers werken, geven aan dat de eerste fase van een tweefasenaanpak extra doorlooptijd vergt omdat risico's meer aandacht krijgen en aanvullende onderzoeken worden uitgevoerd. Andere opdrachtgevers en opdrachtnemers ervaren echter dat in veel gevallen deze extra doorlooptijd gecompenseerd wordt door een snellere tweede fase, waarbij in sommige gevallen de doorlooptijd korter uitvalt dan bij reguliere aanpakken²⁵. De meest genoemde redenen van een kortere doorlooptijd zijn de betere uitvoerbaarheid van het ontwerp en het minder optreden van vtws.

Uit onderhavige monitor blijkt dat bij sommige RWS-projecten de doorlooptijd wel toeneemt. Dit hangt mogelijk samen met de relatief complexe projecten van Rijkswaterstaat, waardoor in de eerste fase relatief veel onderzoek wordt gedaan vergeleken met andere opdrachtgevers. Volgens marktpartijen valt er voor RWS (en andere grote publieke opdrachtgevers) winst te behalen. Zij signaleren dat deze partijen veel protocollen en richtlijnen hanteren die de wendbaarheid en een snelle doorlooptijd kunnen belemmeren en dat mandaat bij projectleiders regelmatig ontbreekt.

Soepel verloop van de uitvoering draagt bij aan werkplezier en beter benutten van expertise

Een belangrijk effect van de beperking van 'gedoe' in de uitvoeringsfase, dat zowel door opdrachtgevers als opdrachtnemers wordt genoemd, is de vergroting van het werkplezier op projecten. Dit geldt bijvoorbeeld voor projectleiders en uitvoerders die doorgaans bij stagnatie in de uitvoering geconfronteerd worden met sterk verhoogde werkdruk. Daarnaast wordt de omgang met opdrachtgevers als prettiger ervaren dan bij meer traditionele contractvormen, met name omdat opdrachtnemers hun expertise beter benut zien.

Hierbij moet worden opgemerkt dat de samenwerking tussen marktpartijen en opdrachtgevers door de tweefasenaanpak (en ook door de andere nieuwe contractvormen) een ander karakter krijgt. Openheid over risico's en de intentie om 'best for project' te werken zijn belangrijke succesfactoren in de tweefasenaanpak. De gesproken partijen geven aan dat dit expliciete aandacht vereist voor de wederzijdse belangen en evaluatie van het projectverloop. Zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers geven aan dat hiervoor andere competenties benodigd zijn dan bij traditionele contractvormen, waarbij het beschermen van het eigen belang meer centraal stond. In het HRM-beleid van opdrachtnemers wordt hier rekening mee gehouden door het verder ontwikkelen van samenwerkingscompetenties via cursussen en trainingen. Bij de tweefasenaanpak wordt in de taakverdeling rekening gehouden met de aanwezigheid van dergelijke competenties, onder meer om het werkplezier te behouden.

Samenwerking stopt niet na de eerste fase

In de gesprekken is aan de orde gekomen of projectteams na de eerste fase volledig intact worden gelaten. In de praktijk wisselen de aanpakken bij projecten van andere opdrachtgevers: soms blijven volledige teams opereren tijdens de uitvoering, maar in de meeste gevallen wordt

²⁵ Bij niet RWS-projecten.

de intensieve samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer afgeschaald tijdens de uitvoering, waarbij bijvoorbeeld ontwerpers van beide kanten minder betrokken raken. Bij RWS is de ervaring dat het team veelal intact blijft en daarmee de (positieve) samenwerking wordt doorgezet. Dit biedt voordelen als onbenoemde risico's optreden, maar heeft als keerzijde dat dit extra capaciteit vergt van de opdrachtgever. De vraag of de teams van opdrachtgevers volledig moeten blijven bestaan, hangt samen met de inschatting van de kans op resterende risico's van het project.

6.2 Ervaringen rond portfolioaanpak

Andere opdrachtgevers hebben enige ervaring met portfolioaanpak

Andere opdrachtgevers (provincies, gemeenten, waterschappen en Prorail) hebben enige ervaring met de portfolioaanpak, al wisselt de aanpak per opdrachtgever. Sommige opdrachtgevers beschouwen meerdere, diverse projecten binnen een afgebakend geografisch gebied als 'een portfolio', terwijl andere opdrachtgevers gelijksoortigheid van projecten als uitgangspunt kiezen. Ervaringen zijn nog niet dusdanig ver dat definitieve conclusies kunnen worden getrokken over bijvoorbeeld innovatie of tenderkosten, maar opdrachtnemers en opdrachtgevers geven wel aan dat de effecten van een portfolioaanpak positief zijn voor de samenwerking, met name door het lange termijnperspectief. In beide gevallen (gelijksoortigheid en geografisch gebied) kan kennis worden toegepast in toekomstige projecten wanneer zij gelijkenissen vertonen met eerder uitgevoerde projecten. Tot slot bieden portfolio's in theorie een mogelijkheid om investeringen over meerdere projecten en een langere tijd terug te verdienen.

Samenwerkingen ontstaan door portfolioaanpak

In de praktijk zijn in het kader van portfolioaanpakken nieuwe samenwerkingsverbanden tot stand gebracht. Dit betreft bijvoorbeeld de modulaire aanpak van de bouw van zuiveringsinstallaties, waarbij een waterschap samen met een infrabedrijf en een watertechnologiebedrijf nieuwe concepten heeft ontwikkeld. Dit concept wordt momenteel 'uitgerold' bij een grotere groep van waterschappen. Een ander voorbeeld is de programmatische aanpak van bruggen en kademuren in Amsterdam, waarbinnen infrabedrijven nieuwe renovatieconcepten hebben ontwikkeld die bij achtereenvolgende deelprojecten kunnen worden toegepast.

Stabiele budgetten en marktperspectief belangrijke voorwaarden voor innovatie-investeringen

Het is niet bekend of eerdergenoemde innovaties zoals een modulaire aanpak voor zuiveringsinstallaties of renovaties van kademuren ook zonder de portfolioaanpak tot stand waren gekomen. Het ligt echter wel voor de hand dat het vroegtijdig communiceren van dergelijke grote opgaven een prikkel vormt voor de markt om investeringen te plegen. Hierbij moet wel worden aangetekend dat deze ruimte tot voorinvesteren staat of valt met de mogelijkheid om innovaties terug te kunnen verdienen. Van marktpartijen kan niet worden verwacht dat zij grote investeringen voor innovaties zullen plegen zonder enige garanties in de vorm van toekomstige projecten. De contractuele portfolioaanpak, waarbij opdrachtnemers een bundel of treintje aan gelijksoortige opdrachten gecontracteerd krijgen, voorziet hier mogelijk wel in.

Brede maatschappelijke trends en duurzaamheidseisen van publieke opdrachtgevers zoals het terugdringen van emissies in de bouw- of gebruiksfase worden wel door marktpartijen aangegrepen om te investeren in emissieloos materieel. In algemene zin zijn bouwbedrijven zich zeer bewust van de invloed van maatschappelijke opgaven en bijkomende eisen voor hun bedrijfsvoering. Belangrijk is hierbij een stabiel marktperspectief en de beschikbaarheid van stabiele budgetten voor de infrasector en contractvormen waarbinnen investeringen voor een belangrijk deel kunnen worden terugverdiend.

6.3 Overige beelden uit de sector

Beperkte vergelijkbaarheid van onderhoudscontracten en raamovereenkomsten diensten

Het basisonderhoudscontract bij RWS is pas zeer recent vormgegeven, waardoor het ten tijde van schrijven niet mogelijk was om ervaringen van de markt met onderhoudscontracten te vergelijken met de ontwikkelingen bij RWS. Wel deelt de markt de visie dat een opzet met vaste en variabele onderhoudscontracten een ander verdienmodel vereist dan die bij het traditionele prestatiecontract. De opzet van de dienstencontracten die RWS momenteel uitrolt, laat zich ook moeilijk vergelijken met ontwikkelingen bij andere opdrachtgevers en opdrachtnemers.

Aantrekkelijk opdrachtgeverschap van belang

De omvangrijke maatschappelijke opgaven doen een groot beroep op specifieke capaciteiten in de infrasector. Naast RWS zijn ook opdrachtgevers als ProRail, de waterschappen, Tennet en de regionale netwerkbedrijven op zoek naar voldoende capaciteit, met name waar het gaat om installateurs, ingenieurs en technici. Marktpartijen geven nadrukkelijk aan bij schaarste de aantrekkelijkheid van de opdrachtgever en de projecten mee te nemen in hun strategisch marktbeleid. Hierbij geldt dat financiële voorwaarden en het risicoprofiel van projecten een rol spelen, maar ook de mate waarin gebruik gemaakt wordt van de kennis van de marktpartij en de ervaringen met de samenwerking in het verleden. Marktpartijen geven hierbij aan dat het transitieprogramma een positieve bijdrage heeft geleverd aan het imago van RWS.

6.4 Conclusies en aanbevelingen

Opdrachtgevers en opdrachtnemers positief over nieuwe aanpakken

Zowel marktpartijen als overige opdrachtgevers zijn positief over met name de tweefasenaanpak. De aanpak zorgt voor opdrachtgevers voor beter beheersbare projecten en voor opdrachtnemers geldt dat hun expertise beter wordt benut en dat de risicobeperking die de aanpak kenmerkt positief is voor de financiële stabiliteit. Vanuit dit oogpunt lijkt de aanpak bij te dragen aan zowel de samenwerkingsconditie als de financiële conditie van het transitieprogramma.

Contractvormen vergen geen grote aanpassingen voor marktpartijen

Marktpartijen hebben een ruime ervaring met het vormgeven van het bouwproces en het uitvoeren van projecten. Deze zaken zijn onder de nieuwe aanpakken niet wezenlijk anders dan bij meer traditionele contractvormen. De introductie van deze nieuwe aanpakken vergt dan ook geen specifieke andere kennis van marktpartijen, maar vraagt wel samenwerkingscompetenties die voorheen minder van belang waren. Marktpartijen lijken hier goed op toegerust en geven aan goed om te kunnen gaan met vragen als hoe te komen tot een prijs aan het eind van de eerste fase bij een tweefasenaanpak en hoe restrisico's te beheersen.

Uitwisseling tussen RWS en andere opdrachtgevers biedt kansen

Er zijn weliswaar verschillen tussen projecten van RWS en andere opdrachtgevers, maar dit laat onverlet dat elders nieuwe toepassingen of werkwijzen worden opgedaan die ook in de RWS-omgeving nuttig kunnen zijn. Het gezamenlijk met een andere opdrachtgever uitvoeren van een project met een tweefasenaanpak kan een route zijn om de kennisdeling in de praktijk vorm te geven. Dit gebeurt nu al met ProRail en de gemeente Amsterdam bij de Zuidasdok, maar het strekt tot aanbeveling om ook op kleinere schaal met bijvoorbeeld een provincie of een waterschap een project uit te voeren. Door met een dergelijke partner samen te werken kan worden onderzocht of het mogelijk is om praktijkaanpakken van kleinere partijen toe te passen in de RWS-omgeving.

Prikkels voor innovatie nog aandachtspunt

RWS kan de prikkels voor innovatie vergroten door bijvoorbeeld specifieke innovatiebudgetten binnen projecten beschikbaar te stellen. Projecten kunnen hier een beroep op doen wanneer tijdens voorbereiding en/of uitvoering zich kansen voor vernieuwingen voordoen. Voorwaarde is dan dat snel op verzoeken kan worden gereageerd. Daarnaast zijn er binnen grotere programma's belangrijke innovatiekansen wanneer 'over de projecten heen', bijvoorbeeld in een portfolio aanpak, in innovaties kan worden geïnvesteerd. Hiervoor is het nodig dat

vroegtijdig wordt geanalyseerd wat mogelijk is op de langere termijn bij een 'treintje' van projecten: wat voor innovaties zouden mogelijk kunnen zijn bij een portfolioaanpak en welke investeringen kunnen hiervoor (financieel) gestimuleerd worden?

Marktsituatie heeft implicaties voor RWS

Marktpartijen zijn in de regel goed voorbereid op de nieuwe contractvormen, maar voor RWS hebben de aanpakken ook gevolgen voor het personeelsbeleid. De aanpakken kennen in de regel een intensievere samenwerking dan reguliere projecten, waarbij in de eerste fase van een tweefasenaanpak veel capaciteit wordt gevraagd van met name IPM-rolhouders, technisch adviseurs en kostendeskundigen. Daarbij geldt dat ook van RWS-medewerkers meer soft skills gevraagd worden. Een aanbeveling aan Rijkswaterstaat is om rekening te houden met de competenties van het personeel wanneer projectteams voor bijvoorbeeld een project met een tweefasenaanpak worden samengesteld. Verder dient Rijkswaterstaat voldoende aandacht te hebben voor de capaciteit op het gebied van kostendeskundigheid en techniek, omdat de tweefasenaanpak hier een relatief groot beroep op doet.

De wijze van samenwerking en het risicoprofiel van projecten zijn voor opdrachtnemers van belang voor het al dan niet accepteren van een opdracht. Onder de huidige omstandigheden hebben marktpartijen relatief veel keuze tussen verschillende opdrachten. Als gevolg hiervan kijken zij kritisch naar het risicoprofiel, de risicoverdeling en de wijze waarop binnen projecten samengewerkt zal worden.

7 Beeld over de monitoringsperiode

In de jaren 2021, 2022 en 2023 hebben het EIB en PwC het transitieprogramma ‘Op weg naar een vitale infrasector’ gemonitord. De totale monitoringsperiode betreft maart 2020 tot en met september 2023. De resultaten van de monitoring zijn verschenen in drie afzonderlijke rapporten, inclusief onderhavig rapport. In dit hoofdstuk wordt teruggekeken op de volledige monitoringsperiode, waarbij aanpassingen aan het programma in de monitoringsperiode, procesmatige voortgang, resultaten en conclusies en aanbevelingen aan de orde komen.

7.1 Aanpassing aan het programma en monitoring tussen 2020 en 2023

Aanpassingen structuur en monitoring van het programma: van maatregelen naar sporen

Bij aanvang van de monitoring bestond het programma uit een pallet van bestaande maatregelen die waren geclusterd langs drie lijnen:

- Versterken feitenbasis, kennis en competenties, sturen op houding en gedrag;
- Gericht experimenteren in projecten;
- Aanpassen marktbeleid op basis van experimenten.

De 23 maatregelen kenden ieder ‘eigen’ doelstellingen en hadden daarnaast een beoogde bijdrage aan één van de drie condities van het transitieprogramma. Elke conditie kende zeven afzonderlijke transitiedoelen, waarbij per maatregel was gespecificeerd aan welke transitiedoelen de maatregel zou bijdragen. Het totaal van de maatregelen dekte weliswaar de totale opgave van RWS voor de komende jaren af, maar miste ook een duidelijke focus.

Ten behoeve van de monitoring hebben het EIB en RWS in het eerste jaar (maart 2020 tot augustus 2021) gezamenlijk gekozen voor een aanpak langs andere lijnen dan hierboven geschetst, waarbij ook gebruik is gemaakt van de reputatiemonitor en innovatiemonitor. In de monitor kwamen de contractsporen en de drie condities van het programma centraal te staan. Daarnaast was er separaat aandacht voor de opzet van het programma, de duurzaamheids- en digitaliserings-inspanningen en ontstond een cluster ‘overige maatregelen’. Deze aanpak is ook overgenomen in het transitieprogramma in 2021 en is doorgetrokken in de jaren daarna. Hierbij is het programma geclusterd langs vijf sporen:

1. Verbinden en organiseren
2. Leren en ontwikkelen
3. Experimenteren en borgen (inclusief marktbenadering digitalisering en duurzaamheid)
4. Bekendmaken en betrekken
5. Monitoren en bijsturen

De monitor is vervolgens langs deze lijnen uitgevoerd over de periode september 2021 tot september 2022. In onderhavige rapportage is er in overleg voor gekozen om de contractsporen volledig centraal te stellen en zijn de overige sporen en maatregelen niet meer gevolgd. De verbinding met de duurzaamheids- en digitaliseringsprogramma’s is in stand gebleven, maar niet meer expliciet gevolgd.

Aanpassingen sporen: focus op marktbenadering en uitbreiding monitor tweefasenaanpak

Met name tussen het eerste jaar en het tweede jaar van het programma zijn er wijzigingen geweest in de te volgen maatregelen. Door de clustering van de 23 maatregelen naar de afzonderlijke sporen, zijn de separate maatregelen die samenhangen met digitalisering en duurzaamheid losgelaten en is de marktbenadering bij deze thema’s centraal komen te staan. Daarnaast zijn gedurende de looptijd projecten met een tweefasenaanpak toegevoegd aan het programma en aan de monitoring. Aan de andere kant zijn er gedurende het programma geen vervolopdrachten binnen portfolioprojecten gestart die financieel gemonitord konden worden

en heeft de ontwikkeling van de onderhoudscontracten vertraging opgelopen, waardoor ook deze contracten niet financieel zijn gemonitord.

Positieve effecten van meer focus in het programma

De meer gerichte focus van het programma en daarmee ook de monitor, heeft een aantal positieve effecten gehad. Ten eerste zijn hoofd- en bijzaken gedurende het programma meer gescheiden. De nadruk is komen te leggen op de contractsporen. Ondersteunende sporen zijn apart benoemd en gemonitord en afzonderlijke ontwikkelingen en programma's op het gebied van digitalisering en duurzaamheid zijn separaat behandeld en niet meer als bijdrage aan het programma zelf. Gevolg hiervan is dat de inzet van het programma doelgerichter is geworden. Ten tweede heeft de focus op de drie condities, waarbij de monitoring van de subdoelen van de condities goeddeels is losgelaten, ertoe bijgedragen dat de hoofddoelen van het programma centraal zijn komen te staan. Hierdoor zijn resultaten minder diffuus geworden en konden effecten van maatregelen beter worden gemonitord in relatie tot de condities van het programma.

7.2 Procesmatige voortgang van het programma

Gedurende de monitoringsperiode heeft het EIB jaarlijks gereflecteerd op de procesmatige voortgang van de maatregelen (het eerste jaar) en de sporen (het tweede en derde jaar). Uit de rapportages komt het beeld naar voren dat in elk jaar belangrijke stappen zijn gezet, maar dat resultaten van maatregelen langer op zich laten wachten dan initieel gehoopt. Er zijn geen projecten afgerond en concrete financiële monitoring behoorde beperkt tot de mogelijkheden, met uitzondering van de projecten met een tweefasenaanpak waar wel eerste resultaten getoond konden worden. De resultaten hebben wel geleid tot een financiële monitoringsaanpak. Per saldo is het op dit moment echter nog niet mogelijk een definitieve afweging te maken tussen de voordelen en de kosten van de nieuwe contractvormen.

Maatregelpakket compleet, focus van duurzaamheid en digitalisering was diffuus

Het oorspronkelijke maatregelpakket was compleet te noemen en sloot goed aan bij de opdrachtenstroom van RWS. In de eerste jaren van de monitoring bleek wel dat de doelen van individuele programma's in de regel prevaleerden boven de doelen van het transitieprogramma. Met name over de inbedding van de duurzaamheids- en digitaliseringsmaatregelen in het transitieprogramma bestond enige verwarring. Enkele 'maatregelhouders' waren niet of beperkt op de hoogte van de rol van hun eigen maatregel in het totale transitieprogramma. Hierdoor werd het complex om de maatregelen op zowel hun eigen merites als op de bijdrage aan het transitieprogramma te monitoren en werden doelen van de maatregelen diffuus. De duurzaamheids- en digitaliseringsmaatregelen kenden eigen doelen en ambities en moesten een bijdrage leveren aan een specifiek programma waaronder zij vielen (bijvoorbeeld IA-sourcing of KCI) en aan het transitieprogramma. Als gevolg liepen organisatorische lijnen door elkaar en werd met name de bijdrage aan het transitieprogramma als secundair beschouwd. Door de nadruk te leggen op de contractsporen, waar deze knelpunten niet naar voren kwamen, is dit probleem adequaat geadresseerd.

Belangrijke processtappen gezet gedurende het programma

Na de startfase van het programma zijn belangrijke procesmatige stappen gezet en is de inbedding van de maatregelen in het programma en de inbedding van het programma zelf binnen RWS aanzienlijk verbeterd. Opgedane ervaringen zijn toegepast in de praktijk en aanbevelingen uit de monitor zijn in de regel overgenomen. De eerdergenoemde aanpassingen aan het programma zijn hier voorbeelden van, evenals de aanpassingen in de budget-systematiek ten behoeve van portfoliocontracten en de uitbreiding van het aantal projecten met een tweefasenaanpak. Daarnaast is de leer- en ontwikkelomgeving opgezet en geborgd en zijn concrete handreikingen opgesteld. De randvoorwaarden voor een succesvol programma zijn gedurende de gehele monitoringsperiode goed geborgd en de resultaten van de projecten met een tweefasenaanpak lijken goed geborgd te zijn.

Projecten met een tweefasenaanpak op schema, eerste meetbare resultaten

De tweefasenprojecten hebben van de experimentprojecten de meeste procesmatige voortgang geboekt. In onderhavige rapport zijn de eerste resultaten van fase twee in beeld gebracht, in voorgaande rapportages is nader ingegaan op de financiële resultaten van de aanbesteding en fase één. In de eerste fase worden bovendien stappen waargenomen die het project beter beheersbaar maken, maar het is nog te vroeg om te kunnen concluderen welke concrete effecten deze betere beheersbaarheid heeft. Het feit dat het aantal te monitoren projecten met een tweefasenaanpak gedurende het traject is vergroot, conform de aanbevelingen, heeft ertoe bijgedragen dat sneller informatie is vergaard en leerervaringen sneller zijn opgedaan.

Voortgang bij overige contractsporen niet zoals gehoopt bij aanvang

De eerder beschreven procesmatige stappen hebben ertoe geleid dat de randvoorwaarden voor de nieuwe generatie onderhoudscontracten en portfoliocontracten op orde zijn. De eerste herhalingsopdracht van een portfoliocontract moet echter nog worden opgedragen. Aangaande het basisonderhoudscontract lopen nu de eerste aanbestedingen, waarbij vier projecten in de nabije toekomst gemonitord kunnen worden. De eerste concrete resultaten zullen echter nog op zich laten wachten.

In de oorspronkelijke planning was het de verwachting dat aan het einde van de monitoringsperiode financiële resultaten van de portfolio- en onderhoudscontracten gemeten konden worden. Het feit dat de randvoorwaarden niet op orde waren bij aanvang van het programma kan als een gemiste kans worden gezien. Wat betreft de dienstencontracten kan worden gesteld dat er beperkt vordering is geboekt en geen concrete projecten gemonitord konden worden. Wel is de contractvoorbereiding voor de nieuwe generatie raamovereenkomsten gestart in samenwerking met de markt, waarbij een opgavegerichte en efficiënte marktsamenwerking is benoemd.

7.3 Resultaten in relatie tot de drie condities

7.3.1 Samenwerken

Samenwerken met opdrachtnemers: vorderingen vanaf de start van het programma

Vanaf de eerste monitoringsrapportage heeft het EIB geconcludeerd dat op het gebied van de samenwerkingsconditie resultaten zijn behaald. Met name in de tweefasencontracten geven zowel opdrachtnemers als medewerkers van RWS aan dat de samenwerking is verbeterd. Daarbij kent de manier van werken ook spillovers naar de samenwerking in andere contractvormen, waardoor de samenwerking tussen RWS en de markt in het algemeen beter lijkt te verlopen dan voorheen. Daarnaast wordt de Taskforce Infra (TFI) door de gehele sector benoemd als geschikt platform voor het uitwisselen van kennis tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers.

Benutten van kennis en ontwikkelen van producten met opdrachtgevers

In de voorgaande rapporten is benoemd dat RWS de transitie in de sector kan versnellen door de samenwerking met andere opdrachtgevers te intensiveren. RWS spant zich duidelijk in om specifieke dagen en kennisuitwisselingsmomenten te organiseren, waarbij verschillende opdrachtgevers bij elkaar komen. Toch blijft de mogelijkheid om producten gezamenlijk te ontwikkelen en benutten onderbelicht. Dit geluid is naar voren gekomen in gesprekken met zowel andere opdrachtgevers als opdrachtnemers gedurende de gehele monitoringsperiode.

Het advies om te leren van andere opdrachtgevers en gebruik te maken van producten en diensten van andere opdrachtgevers is slechts beperkt opgevolgd door Rijkswaterstaat. Zowel marktpartijen als andere opdrachtgevers bemerken een gesloten houding bij de RWS die ertoe bijdraagt dat men slechts sporadisch ontvankelijk is voor kennis van buitenaf. Hierdoor blijft het 'not-invented-here'-idee binnen RWS in stand.

Mogelijkheden tot verbetering van de samenwerking binnen RWS en met de markt

Uit de monitor van de afgelopen jaren is gebleken dat het adaptief vermogen van Rijkswaterstaat beperkt wordt door complex intern stakeholdermanagement en risicomijdend gedrag, met name in de lijn- en projectorganisatie. De samenwerking wordt regelmatig

bemoeilijkt doordat de lijnorganisatie meer volgens protocollen en standaarden functioneert dan bij de experimentprojecten het geval is. Naast het ontbreken van mandaat, hebben opdrachtnemers gedurende de gehele monitoringsperiode aangegeven dat vertraging en bureaucratie zich bij RWS-projecten relatief veel voordoet. Dit hangt mede samen met de behoefte veel handelingen en gebeurtenissen vast te leggen. Hierbij wordt gesignaleerd dat er meer onderscheid kan worden gemaakt tussen hoofd- en bijzaken. In projecten met een tweefasenaanpak meent men bovendien dat het vertrouwen in de regel dermate toeneemt dat de noodzaak voor het hanteren van uitgebreide protocollen en procedures minder wordt. Voor RWS geldt bovendien dat vermindering van de bureaucratische last door protocollen en richtlijnen de organisatie als opdrachtgever aantrekkelijker maakt.

Binnen de projectteams met een tweefasenaanpak wordt goed samengewerkt, zowel onderling als met de markt. Aandacht blijft nodig voor de positieve ervaringen met de nieuwe aanpakken en inbedding van deze positieve ervaringen in reguliere projecten, ook wanneer de tweefasenaanpak tot 'reguliere projecten' gaat behoren. Spillover-effecten kunnen zich voordoen wanneer positieve aspecten van de tweefasenaanpak overgenomen worden in reguliere projecten, maar kunnen ook teniet worden gedaan wanneer de 'reguliere aanpak' met standaarden en protocollen te veel wordt toegepast binnen projecten met een tweefasenaanpak. Daarnaast kan samenwerking worden verbeterd door meer mandaat voor projectleiders en snellere besluitvorming: besluiten moeten op veel verschillende plekken worden geaccordeerd. Hoewel deze problematiek deels inherent is aan grote organisaties als RWS, komt het een effectieve samenwerking binnen projecten niet ten goede.

7.3.2 Financieel gezond

Vorderingen te beperkt voor beslissingen over definitieve invoering

Gedurende het programma is gebleken dat de vorderingen in de regel te beperkt zijn om uitspraken te kunnen doen over de financiële effecten van de nieuwe contractvormen. De portfoliocontracten en onderhoudscontracten zijn nog niet ver genoeg gevorderd en voor de dienstencontracten geldt dat de opdrachtenstroom gedurende de looptijd tegen is gevallen, waardoor de financiële effecten vooralsnog niet positief uitvallen. Alleen over de projecten met een tweefasenaanpak kunnen uitspraken worden gedaan, waarbij de resultaten vooralsnog positief zijn voor de financiële gezondheid van marktpartijen, bijvoorbeeld door het lagere risicoprofiel ten opzichte van reguliere projecten. Daarnaast blijkt uit de eerste resultaten dat projecten vooralsnog beter beheersbaar zijn dan bij reguliere projecten. Echter doordat nog geen enkel project fase twee heeft afgerond, is het nog te voorbarig om definitieve conclusies te trekken.

De mate waarin de contractsporen bijdragen aan de financiële gezondheid van de sector is echter ook afhankelijk van de wijze van implementatie. Het is mogelijk dat de verschillende contractvormen zich meer of juist minder lenen voor specifieke projecten. Op dit moment is het bijvoorbeeld nog onduidelijk onder welke condities een tweefasenaanpak juist wel of niet bijdraagt aan een efficiënter project en voor welk type projecten de aanpak wenselijk is. Om vorderingen op de financiële conditie te bestendigen, is het raadzaam om monitoring voort te zetten, om een goede afweging te kunnen maken op de wijze waarop verschillende contractvormen onderdeel uit moeten maken van het contractenbuffet. Het ligt voor de hand een beslissing te nemen over de definitieve invoering van de contractvormen en aanpakken wanneer de informatie voldoende helderheid biedt over de effecten op de condities en de omstandigheden waarbinnen de aanpakken en contracten toegepast dienen te worden op basis van praktijkervaringen.

7.3.3 Innovatie

Programma heeft beperkt effect gehad op innovatie in de sector

Het programma als geheel heeft beperkte invloed gehad op het stimuleren van innovaties in de sector. In theorie bieden de nieuwe contractvormen meer mogelijkheden tot innovaties door een betere samenwerking, gezamenlijke risico-inschatting en/of herhalingsopdrachten. In de praktijk blijkt echter niet dat de contractvormen een aanvullende prikkel tot innovatie met zich mee hebben gebracht. Per saldo geldt dat hiervoor binnen of buiten de contractvormen

voldoende financiële ruimte moet worden gereserveerd. Maatschappelijke opgaven vormen een prikkel voor innovatie, maar deze prikkels doen zich ook voor zonder nieuwe contractvormen.

7.4 Conclusies en aanbevelingen

Planning bij aanvang te ambitieus

De planning van de maatregelen bij aanvang van het programma is achteraf gezien onrealistisch krap geweest. Het experimenteren met nieuwe contractvormen kan alleen snel plaatsvinden wanneer alle randvoorwaarden op orde zijn en zelfs dan blijkt uit de monitor dat resultaten enkele jaren op zich laten wachten gezien de lange doorlooptijd van RWS-projecten. Marktpartijen betreuren de vertraging omdat zij hebben voorgesorteerd op de nieuwe contractvormen, bijvoorbeeld door het opleiden van personeel.

Belangrijke stappen gezet, evaluatie na langere periode

Met het transitieprogramma en de monitoring zijn belangrijke stappen gezet. Belangrijke winst is met name behaald door het opdoen van ervaring met experimenten en het bestendigen van randvoorwaarden om nieuwe experimenten te kunnen starten. De praktijk moet zich echter wel nog bewijzen, aangezien ervaringen met portfoliocontracten, onderhoudscontracten en dienstencontracten niet of zeer beperkt zijn opgedaan. Het strekt dan ook tot aanbeveling om de (financiële) monitoring voor de contractsporen door te zetten in de komende jaren, waarbij resultaten van experimenten worden afgezet tegen de huidige werkwijzen. Daarnaast is het raadzaam om na bijvoorbeeld vijf jaar, wanneer meer resultaten van de experimentprojecten bekend zijn, een evaluatie uit te voeren van het volledige programma inclusief de drie condities. De afweging of nieuwe contractsporen al in het staande marktbeleid moeten worden opgenomen, gebeurt idealiter wanneer praktijkresultaten voldoende robuust zijn.

Wendbaarheid van Rijkswaterstaat blijft een aandachtspunt

De positie van RWS is complex. RWS maakt deel uit van een brede politieke omgeving wat eisen stelt aan de verantwoording. Het programma 'Op weg naar een vitale infrasector' heeft met de wijzigingen van het programma zelf en de aanpassingen aan de monitoring flexibiliteit en wendbaarheid getoond. Voor de RWS-organisatie zelf blijft het vergroten van de wendbaarheid binnen genoemde omstandigheden echter een aandachtspunt. De resultaten die behaald zijn bij met name de tweefasenaanpak op het gebied van samenwerking met de markt, komen naar verwachting onder druk wanneer de aanpak door protocollen en te uitgebreide verantwoordingsmechanismen inflexibel wordt. De directie van zowel RWS als de hoofdaannemer sluiten nu al regelmatig aan bij belangrijke, complexe projecten met strategisch belang en grote risico's. Het strekt tot aanbeveling deze praktijk voort te zetten, daar het de samenwerking ten goede komt bij dergelijke projecten, sturing kan geven aan prioriteiten en wendbaarheid kan vergroten.

Leergeld voor het nieuwe programma is betaald

Het opzetten en uitvoeren van het programma 'Op weg naar een vitale infrasector' heeft ertoe bijgedragen dat de randvoorwaarden nu op een dermate niveau zijn dat goed geëxperimenteerd kan worden met portfolio- en onderhoudscontracten en dat de tweefasenaanpak aangescherpt kan worden. Vanuit doelmatigheidsoogpunt lijkt het raadzaam om te 'oogsten' en de aandacht te richten op het verder brengen van de resultaten. Daarbij is het belangrijk om geen compleet nieuwe contractvormen op korte termijn te introduceren en de lopende experimenten vooralsnog niet 'los te laten'.

Toekomstige programma's: focus op hoofdzaken

Wanneer in de toekomst nieuwe programma's worden opgestart, kunnen de resultaten van deze en vorige monitoringsrapportages worden gebruikt voor een efficiënte en effectieve opzet. De belangrijkste lessen die op dit vlak getrokken kunnen worden, liggen bij de focus van het programma en het besef dat resultaten in de regel minder snel zichtbaar zijn dan gewenst. Vanuit deze bevindingen strekt het tot aanbeveling om een dergelijk programma 'smaller' en 'langer' te maken. Versmalling van een dergelijk programma kan worden bereikt door niet te veel aanpalende thema's en maatregelen mee te willen nemen. Het invoegen van programma's als IA Sourcing, AIRBIM en de innovatieagenda in het transitieprogramma heeft achteraf gezien voor meer ruis gezorgd dan wenselijk, aangezien dergelijke programma's een eigen dynamiek en eigen doelen kennen. Verlenging hangt samen met de termijn waarop resultaten van introducties van complexe, langlopende inzichtelijk worden, variërend (in dit geval) van drie tot naar verwachting zeven jaar. RWS heeft dit punt nu geadresseerd door het verankeren van rollen in de lijnorganisatie. Bij opzet en monitoring van nieuwe programma's strekt het tot aanbeveling om het verwachttingsmanagement aangaande termijnen waarop resultaten zichtbaar worden in ogeschouw te houden.

Bijlage A Aanpak financiële monitoring

De monitor van dit jaar is de laatste monitor in het kader van het Transitieprogramma 'Op naar een vitale infrasector'. Vorig jaar zijn het EIB en PwC gestart met de financiële monitoring van een aantal tweefasen projecten, dit jaar is dat voortgezet en is er een methodiek ontwikkeld voor de financiële monitoring van de portfolio aanpak en de nieuwe onderhoudscontracten. Deze bijlage beschrijft de aanpak en methodiek van de financiële monitoring van deze 3 contractsporen.

De financiële monitor richt zich op de kostenverschillen van deze nieuwe contractsporen ten opzichte van de reguliere aanpak. Dit betekent dat eerst de verschillen tussen de nieuwe en reguliere contractsporen worden geïnventariseerd en dat op basis hiervan zogeheten werkhypothesen worden opgesteld. Deze werkhypothesen worden getoetst op basis van de financiële informatie over de projecten en een bespreking hiervan met de betrokken projectteams van zowel RWS als van de markt. Op basis van het beeld van de verschillende werkhypothesen moet een beeld ontstaan in hoeverre de totale kosten van de nieuwe aanpak verschilt ten opzichte van een reguliere aanpak.

A.1. Tweefasenaanpak

Verschillen tweefasenaanpak ten opzichte van een reguliere aanpak

De tweefasenaanpak wordt gezien als oplossing voor projecten met moeilijk op voorhand in te schatten en te beprijzen risico's. De belangrijkste verschillen ten opzichte van een reguliere aanpak zijn als volgt:

- Verschuiving van ontwerpinspanning en prijsvorming van de aanbesteding naar de 1^e-fase;
- Verdere uitwerking van het ontwerp en de prijs in de 1^e-fase in afstemming tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, met het oog op grote risico's en op basis van bijvoorbeeld nadere onderzoeken, ontwerp(keuzes) en uitvoeringsmethodieken;
- De prijs voor de 2^e-fase wordt aan het einde van de 1^e-fase definitief vastgesteld;
- Meer aandacht voor samenwerking en risicoverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer gedurende het project;

Vanwege de complexe aard van de projecten waar deze aanpak wordt toegepast, laten deze projecten zich lastig vergelijken met projecten die de reguliere aanpak volgen. Projecten hebben vaak ook uiteenlopende karakteristieken en daarnaast kunnen de externe omstandigheden in de tijd sterk verschillen tussen projecten. Eerst worden de kostenontwikkelingen gedurende het project in kaart gebracht en vervolgens worden gesprekken met de projectteams van RWS en de markt gehouden om in beeld te brengen welk deel van deze kostenontwikkelingen het gevolg zijn van de tweefasenaanpak.

Werkhypothesen

Op basis van bovenstaande verschillen zijn de volgende tien werkhypothesen opgesteld:

1. *Niet meer of minder kosten voorafgaand aan het beslismoment:* Het is mogelijk dat projectteams van RWS voorsorteren op een tweefasenaanpak en al in de planfase meer of minder activiteiten uitvoeren.
2. *Minder tenderkosten:* Een deel van de ontwerpinspanning verschuift van aanbesteding naar de 1^e fase.
3. *Minder invloed van prijsconcurrentie bij aanbesteding:* De prijsvorming vindt deels (bij een hybride aanpak) of niet (bij volledige scope in tweefasenaanpak) onder concurrentie plaats.

4. *Lagere bouwkosten door ontwerpoptimalisaties*: Door gezamenlijke uitwerking van ontwerp in 1^e fase kunnen ontwerpoptimalisaties en bijbehorende kostenvoordelen ontstaan.
5. *Hogere apparaatskosten RWS in de 1^e fase*: Meer inspanning/begeleiding/afstemming vanuit RWS dan bij een reguliere aanpak.
6. *Meer toepassing van innovaties*: Door gezamenlijke uitwerking in de 1^e fase worden kennis en ervaring gebundeld waardoor marktpartijen meer mogelijkheden hebben om innovaties in het ontwerp of proces in te brengen.
7. *Betere risicobeheersing & -beprijzing*: Door in de 1^e fase risico's te onderzoeken en eventuele beheersmaatregelen te nemen is de verwachting dat risico's aan het eind van de 1^e fase beter beheerst en geprijsd zijn.
8. *Kleinere spreiding projectresultaat opdrachtnemer*: Als risico's beter beheerst en geprijsd zijn door de tweefasenaanpak zou dit voor minder tegenvallers moeten zorgen tijdens de uitvoering waardoor het beoogde projectresultaat meer in lijn is met de verwachting aan het einde van de 1^e fase.
9. *Minder onvoorziene aanpassingen/kosten (vtw's) in de 2^e fase*: Door de 1^e fase moeten de risico's beter in beeld en beheerst zijn dan bij een reguliere aanpak waardoor er minder (kosten)tegenvallers ontstaan in de 2^e fase.
10. *Planning realisatiefase beter beheersbaar en voorspelbaar*: Betere beheersing door gezamenlijke uitwerking en risicobeheersing moet zorgen voor minder vertraging en de realisatie verloopt beter beheersbaar en voorspelbaar dan bij een reguliere aanpak.

Monitoringsaanpak

In tabel A.1 is voor de tweefasenaanpak per werkhypothese aangegeven welke kwantitatieve of kwalitatieve informatie per project voor de financiële monitoring zal worden gebruikt om deze te toetsten en om een indicatie te krijgen van de omvang van het effect.

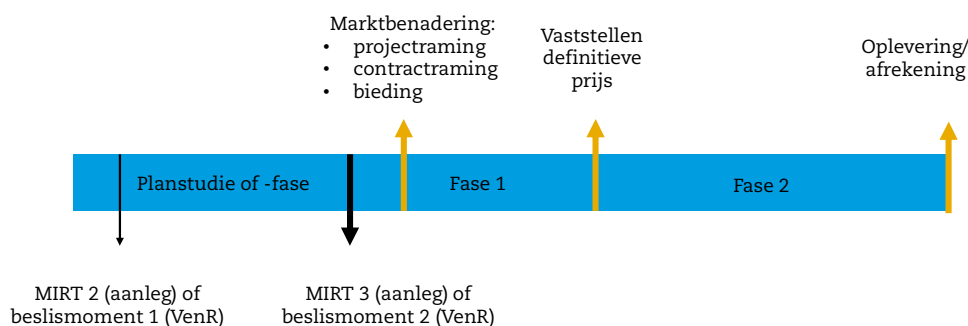
Tabel A.1 Benodigde informatie ten behoeve van toetsing werkhypotheses tweefasenaanpak

Werkhypothese	Kwantitatieve informatie	Kwalitatieve informatie
Niet meer of minder kosten voor het beslismoment	Geen	Duiding of er andere acties ondernomen zijn gedurende voorbereiding door tweefasenaanpak
Minder tenderkosten	Tendervergoeding markt	Duiding van markt over de gemaakte kosten ten opzichte van de vergoeding en duiding van vergoeding bij reguliere projecten met soortgelijk werk
Minder invloed van prijsconcurrentie bij aanbesteding	Raming MIRT3/BM2 en prijs bij aanbesteding	Duiding van prijselementen in gunning
Lagere bouwkosten door ontwerpoptimalisatie	Vergelijking tussen kostenraming MIRT3/BM2 en einde fase 1	Duiding door projectteams: welke aanpassingen zijn gemaakt in het ontwerp om de bouwkosten te verlagen? Wat is de verhouding tot de ontwerp/onderzoekskosten die hier extra voor zijn gemaakt?
Hogere apparaatskosten RWS in 1 ^e fase	Geen	Duiding projectteam RWS van inzet gedurende fase 1 ten opzichte van reguliere aanpak
Meer toepassen van innovatie	Geen	Duiding door projectteams en eventuele voorbeelden
Betere risicobeheersing & -beprijzing	Risicodossier, vtw's naar categorie en kosteneffect, kostenramingen bij MIRT 3/BM2, einde fase 1 en oplevering/afrekening met onderscheid naar de risicovoorziening.*	Duiding van verdeling risico's in afwijking van UAV-GC, duiding van verhouding beheersmaatregelen tot risico's in raming en relatie van vtw's tot aanpassing UAV-GC.
Kleinere spreiding projectresultaat ON	Verwacht projectresultaat einde fase 1 en gerealiseerd projectresultaat einde fase 2	Duiding door projectteams over eventuele verschillen
Minder onvoorziene aanpassingen/kosten (vtw) in 2e fase	Vtw's naar categorie en met kosteneffect	Duiding van achtergrond vtw's door projectteams
Planning realisatiefase beter beheersbaar en voorspelbaar	Verloop realisatiefase ten opzichte van planning	Duiding van oorzaken van eventuele vertragingen

Bron: PwC/EIB

De belangrijkste kwantitatieve informatiebehoefte bestaat uit de ontwikkeling van de kostenramingen (van zowel het contract als het gehele project) gedurende het project. In onderstaande tijdlijn worden de standaardmomenten tijdens de doorlooptijd van een project weergegeven waarop naar verwachting kostenramingen kunnen worden opgehaald.

Figuur A.1 Tijdlijn momenten kostenramingen voor financiële monitoring tweefasenprojecten



Bron: PwC/EIB

Kostenraming bij start van het project

Als startpunt wordt gekozen voor (bij voorkeur) de kostenraming (SSK) die voor MIRT 3 (aanleg) of Beslismoment 2 (VenR) is gebruikt. Door aan te sluiten op de SSK-kostensystematiek wordt gebruik gemaakt van een stramen die bij alle projecten wordt toegepast. Deze kostenraming wordt samengesteld op basis van de kostenpoolgegevens van een reguliere aanpak. In de praktijk is niet voor ieder project deze kostenraming beschikbaar en moest worden teruggerepen naar alternatieve kostenramingen die vroeger of later in tijd zijn opgemaakt. Bij het verzamelen van de kostenramingen wordt per project in een eerste gesprek met de manager projectbeheersing (mpb'er) en de kostendeskundige besproken welke kostenramingen beschikbaar zijn.

Analysetabel met kostenontwikkelingen

Ten behoeve van de analyse van de kostenontwikkelingen en de bespreking daarvan met het projectteam wordt op basis van gedetailleerde SSK-ramingen een tabel opgesteld met daarin de kostenramingen op de verschillende tijdstippen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar de totale projectkosten en de contractkosten. Bij de kosten wordt verder onderscheid gemaakt tussen de volgende posten: aanbestedingskosten (tenderkosten en overig), apparaatskosten, ontwerpkosten, bouwkosten en risico's. De verschillen in prijspeil worden tot en met einde fase 1 op basis van de algemene GWW-index van CBS gecorrigeerd. Voor fase 2 wordt voor prijspeil gecorrigeerd door gebruik te maken van de vtws over prijsindexatie die zijn gebaseerd op de overeengekomen mandjes per project. De kosten worden zowel inclusief als exclusief btw in het overzicht weergegeven. Deze tabel wordt opgesteld en ter toetsing en ter voorbereiding op het gesprek met het projectteam aan de mpb'er en de kostendeskundige van het project teruggelegd.

Werkhypothese 1 zal tijdens het gesprek met het RWS-projectteam worden getoetst. Tijdens het gesprek met het projectteam zal geïnformeerd worden welke activiteiten ten opzichte van een reguliere aanpak in voorbereiding op MIRT 3 of beslismoment 2 extra of niet zijn ondernomen. Op basis hiervan zal een kwalitatieve inschatting worden gemaakt van het effect op de projectkosten. Bij de projecten die in het afgelopen jaar financieel zijn gemonitord was

geen sprake van andere activiteiten, maar bij nieuwe projecten is het mogelijk dat in de voorbereiding op een tweefasenaanpak wordt geanticipeerd.

Kostenraming bij marktbenadering en gunning

Vervolgens wordt gedurende het project de actuele stand van de kostenraming (SSK) voor het gehele project en de kosten van de opdrachtnemers opgehaald. De eerste kostenraming na MIRT3 of beslismoment 2 is de project – en contractraming van RWS op het moment van de marktbenadering met eventueel een hiervan afwijkende bieding van de opdrachtnemer bij de gunning voor de contractraming. In het laatste geval kan hiermee ook het effect van concurrentie ten opzichte van een reguliere aanpak in beeld worden gebracht. Het is de bedoeling dat in de toekomst ieder project een prijselement bij de aanbesteding moet meenemen en hierdoor de bieding kan afwijken van de kostenraming bij marktbenadering.

Kostenraming aan het einde van de 1^e fase

Aan het eind van de 1^e fase wordt de definitieve prijs in overleg tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer vastgesteld. De bijbehorende totale kostenraming (SSK) en de raming voor de opdracht richting de opdrachtnemer geeft inzicht hoe de verschillende kostenposten zich gedurende de eerste fase hebben ontwikkeld. Deze ontwikkeling van de kostenposten wordt met het projectteam van de opdrachtgever besproken in hoeverre deze direct aan de tweefasenaanpak zijn te koppelen of dat deze ook bij een reguliere aanpak ook zouden zijn opgetreden. Daarnaast wordt het risicodossier dat bij het einde van fase 1 is vastgesteld opgevraagd.

Verschilanalyse van projecten

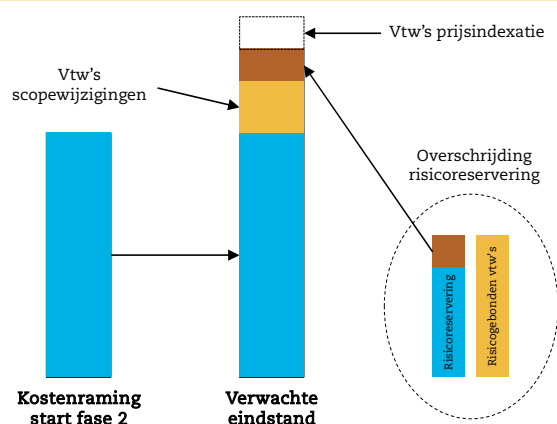
Idealiter wordt een verschilanalyse van de kostenraming voor en na afloop van de eerste fase, zoals die door het project A12 IJsselbruggen is opgesteld, gebruikt waarin zowel de omvang van de kostenverschillen als de onderliggende oorzaken worden beschreven. Dit wordt niet voor ieder project opgesteld, maar om de onderbouwing van de monitor te vergroten biedt een dergelijke beschrijving veel meerwaarde. Naast de kostenraming zal vanaf dit jaar ook het risicodossier met de aanpassingen ten opzichte van de standaard risicoverdeling volgens het UAV-GC worden opgevraagd. Bij de kostenontwikkelingen worden (waar mogelijk) de volgende factoren onderscheiden: scopeveranderingen, externe omstandigheden, ontwerpkosten, extra onderzoek en risicoprofiel, project- en uitvoeringskosten, algemene kosten en winst.

Kostenraming tijdens of na afronding 2^e fase

Tijdens de monitoring van een project in de 2^e fase wordt de meest actuele prognose eindstand opgevraagd en aan het eind van de 2^e fase de eindafrekening. Ook worden de afzonderlijke vtw's tijdens de 2^e fase opgevraagd, bij voorkeur onderscheiden naar categorie (scope-uitbreiding, bouwkostenstijging, opgetreden risico's voorzien en onvoorzien). De vtw's zullen worden gegroepeerd naar bovenstaande categorieën, waarvan de in omvang belangrijkste wijzigingen met de opdrachtgever en de opdrachtnemer zullen worden besproken. Hierbij zal worden bepaald in welke omvang deze wijziging anders ook zou zijn opgetreden bij een reguliere aanpak en bij de risico's welke partij hiervan anders de kosten zou hebben gedragen. Daarnaast wordt besproken of de vtw's volgens de reguliere UAV-GC ook bij opdrachtgever zouden liggen of dat dit het gevolg is van de tweefasenaanpak.

Om tussen projecten een vergelijkbaar beeld te schetsen voor de huidige stand van fase 2 is in de monitor van dit jaar een verwachte eindstand voor de totale projectkosten berekend. De verwachte eindstand wordt bepaald door boven op de raming van de totale projectkosten (blauw) bij de start van de tweede fase de extra kosten (geel) door scopewijzigingen tijdens de tweede fase en eventuele geëffectueerde stelposten en de eventuele overschrijding van de risicoservering (bruin) door de met opgetreden risico's verbonden vtw's (figuur A.2). Om de totale nominale kostenontwikkeling in beeld te brengen moeten hiernaast ook het totale bedrag van vtw's vanwege prijsindexatie worden opgeteld.

Figuur A.2 Opbouw verwachte eindstand bij financiële monitoring tweefasenprojecten



Bron: PwC/EIB

Op basis van de opgehaalde informatie zal een analysetabel ten behoeve van de financiële monitoring worden opgesteld.

Gesprekken met projectteam van RWS en opdrachtnemer

Nadat de analysetabel is opgesteld wordt deze ter toetsing bij het RWS-projectteam teruggelegd, en wordt de kostenontwikkeling van het tweefasenproject besproken aan de hand van deze analysetabel en een van tevoren toegezonden gespreksleidraad. Tijdens de gesprekken met het RWS-projectteam en de opdrachtnemer wordt ingegaan op de achtergrond van de kostenontwikkelingen en worden de werkhypothesen getoetst. Hierbij wordt bijvoorbeeld besproken welke extra ontwerp- of onderzoekswerkzaamheden gericht zijn uitgevoerd om risico's te reduceren. Welk effect heeft dit gehad op de risicovoorziening in de raming en wat waren de kosten van de extra werkzaamheden? Welke risico's hebben zich voorgedaan en zouden de kosten hiervan bij een reguliere aanpak voor het totale project anders zijn uitgevallen?

WOUW/WOCU

Het project WOUW/WOCU kent een andere methodiek dan de meeste tweefasenprojecten. Bij dit project wordt ieder jaar een eerste fase doorlopen waarbij de werkzaamheden voor het volgende jaar worden gepland. Deze werkzaamheden vinden binnen een vast budget plaats. De financiële analyse van dit project zal zich daarom niet alleen focussen op de kostenontwikkeling maar ook op de mate van kwaliteit die geboden kan worden binnen het vaste budget. Vorig jaar is een eerste jaar volgens deze aanpak doorlopen. Door gebrek aan een goed nulalternatief kan bij dit project geanalyseerd worden hoe de planning zich verhoudt tot de realisatie, hoe de jaarplanprocessen zich over tijd tot elkaar verhouden en of hiermee doelen van de tweefasenaanpak worden behaald. Dit betekent dat meerdere jaren doorlopen moeten zijn om dit project te kunnen monitoren.

A.2. Contractuele Portfolioaanpak

Verschillen contractuele portfolioaanpak ten opzichte van een reguliere aanpak

Contractuele portfolioprojecten verschillen van een reguliere aanpak door soortgelijke werken voorwaardelijk als pakket aan te besteden aan dezelfde (combinatie van) opdrachtnemer(s):

- Aanbesteding hoeft bij voldoende performance slechts één keer worden doorlopen;
- Door performancemanagement worden kwaliteitsverbeteringen- en/of kostenvoordelen bij vervolgproject(en) vastgelegd;
- Hetzelfde team bij opdrachtnemer en -gever werken samen bij meerdere projecten.

De voordelen van de portfolioaanpak zullen zich vooral bij de herhalingsopdracht(en) voor vervolgproject(en) voordoen en de vergelijking moet daarom gemaakt worden tussen de vervolgproject(en) met de initiële opdracht uit het portfolio.

Werkhypotheses

Op basis van de verschillen in aanpak bij een portfolioaanpak ten opzichte van een reguliere aanpak van de afzonderlijke projecten binnen het portfolio worden door ons de volgende werkhypotheses onderscheiden:

1. *Niet meer of minder kosten voorafgaand aan het beslismoment:* Het is mogelijk dat projectteams van RWS voorsorteren op een portfolioaanpak en al in de planfase meer of minder activiteiten uitvoeren.
2. *Extra investeringen in initiële project om kostenvoordelen in vervolgproject(en) te behalen:* Deze extra kosten kunnen gemaakt worden voor onderzoeken, innovaties en de inzet van RWS. Door meerdere vergelijkbare projecten in één portfolio op te nemen, ontstaat meer ruimte voor de opdrachtnemer om te investeren in innovaties (proces of techniek) omdat deze bij meer projecten kunnen worden ingezet en terugverdiend.
3. *Minder invloed van prijsconcurrentie bij vervolgproject(en):* Bij een portfolioaanpak is alleen prijsconcurrentie bij de aanbesteding van het eerste project. Bij een vervolgproject blijft door de herhalingsopdracht prijsconcurrentie vrijwel achterwege.
4. *Kostenvoordelen bij vervolgproject door minder tenderinzet:* Bij voldoende performance vindt geen aanbesteding van het vervolgproject plaats waardoor RWS en de markt geen tenderkosten hoeven te maken.
5. *Minder apparaatskosten bij vervolgproject(en):* De samenwerking die tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is opgebouwd kan worden voortgezet bij de herhaalopdracht. Dit kan er toe leiden dat er minder inspanningen nodig zijn (aan zowel opdrachtgever als opdrachtnemers kant), wat leidt tot een verlaging van de apparaatskosten.
6. *Kostenvoordelen door repeterend werk en door efficiency eisen vanuit performance management bij vervolgproject(en):* Leerervaringen uit het initiële projecten kunnen zorgen voor efficiëntere uitvoering van de werkzaamheden bij de herhaalopdracht. Vanuit performance-management worden hieraan eisen gesteld (middels KPI's), zodat aantoonbaar kan worden gemaakt dat het vervolgproject ook daadwerkelijk efficiënter wordt uitgevoerd.
7. *Planning realisatiefase beter beheersbaar en voorspelbaar bij vervolgproject(en):* Delen van ontwerp kunnen worden overgenomen uit voorgaande project en opgedane leerervaringen kunnen worden geëffectueerd.
8. *Kwaliteitsvoordelen bij vervolgproject(en):* Door leerervaringen te effectueren en door performancemanagement kan op onderdelen een hogere kwaliteit worden gerealiseerd.

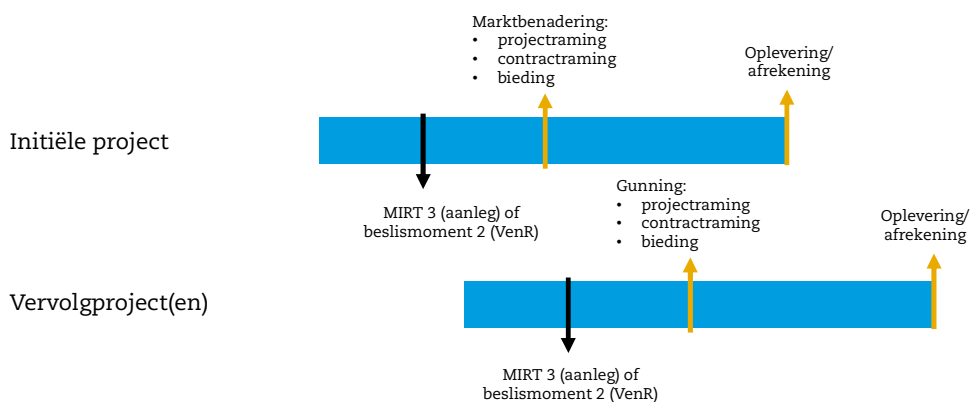
In tabel A.2 is voor de portfolioaanpak per werkhypothese aangegeven welke kwantitatieve of kwalitatieve informatie per project voor de financiële monitoring kan worden gebruikt om deze te toetsten en om een indicatie te krijgen van de omvang van het effect.

Tabel A.2 Benodigde informatie ten behoeve van toetsing werkhypotheses portfolioaanpak

Werkhypotheses	Kwantitatieve informatie	Kwalitatieve informatie
Niet meer of minder kosten voor het beslismoment	Geen	Duiding of er andere acties ondernomen zijn gedurende planstudie door portfolioaanpak
Extra investeringen in initiële project om kostenvoordelen in vervolgproject(en) te behalen	Vergelijking van ramingen (MIRT3/BM2, eventuele tussentijdse ramingen/prognoses eindstand en oplevering) tussen initiële project en vervolgproject(en)	Duiding van extra kosten voor o.a. onderzoek, ontwerp, capaciteit en duiding van voordelen in vervolgproject(en)
Minder invloed van prijsconcurrentie bij vervolgproject(en)	Raming MIRT 3/beslismoment 2 en prijs marktpartij bij vervolgproject	Duiding van prijselementen in gunning
Kostenvoordelen in vervolgproject(en) door: <ul style="list-style-type: none"> • minder tenderinzet • minder apparaatskosten • repeterend werk en efficiency eisen vanuit performance management 	Tendervergoeding, vergelijking van ramingen (MIRT3/BM2, eventuele tussentijdse ramingen/prognoses eindstand en oplevering) en vtw's naar type en kosteneffect tussen initiële project en vervolgproject(en)	Duiding door projectteams van verschillen in kosten tussen initiële project en vervolgproject(en) en oorzaken hiervan
Planning realisatiefase beter beheersbaar en voorspelbaar bij vervolgproject(en)	Verloop realisatiefase vervolgproject ten opzichte van planning	Duiding van oorzaken van eventuele vertragingen en in hoeverre de portfolioaanpak invloed had op oorspronkelijke planning
Kwaliteitsvoordelen bij vervolgproject(en) vanuit aangescherpte kwaliteitseisen vanuit performancemanagement	Resultaten op performance-indicatoren (KPI's) en kosten(effectiviteit)	Duiding door projectteams van resultaten van de KPI's en andere kwaliteitsvoordelen

Bron: PwC/EIB

Figuur A.3 Tijdslijn momenten kostenramingen voor financiële monitoring portfolio-projecten



Bron: PwC/EIB

Monitoringsaanpak

Net als bij de tweefasenaanpak worden de kostenontwikkeling op project- en contractniveau over tijd gevolgd. Ook hier wordt gebruik gemaakt van de kostenramingen vanaf het beslismoment 2, bij aanbesteding en gunning, en de actuele kostenraming tot oplevering. Wel zullen deze kostenramingen zowel voor het initiële project als het vervolgproject afzonderlijk in beeld moeten worden gebracht. In figuur A.3 worden de relevante momenten van de kostenramingen grafisch weergegeven.

Verzamelen kwantitatieve gegevens

De belangrijkste kwantitatieve informatie bestaat uit de verschillende kostenramingen van zowel het initiële project als van het vervolgproject. De te onderscheiden kostenposten zijn vergelijkbaar met de monitoring van de tweefasenaanpak. Tijdens de monitoring van de projecten zal naar voren komen welke kostenramingen voor het project beschikbaar zijn en als basis kunnen dienen voor de financiële monitor. Ook moet worden bepaald of gebruik is gemaakt van een kostenpoolraming op basis van een reguliere aanpak of dat al is voorgesorteerd op een portfolioaanpak. Naast de kostenramingen moeten de resultaten op Key Performance Indicators (KPI's) over tijd en de vtw's naar type en kosteneffect worden opgehaald. Om de juiste kostenramingen en andere informatie te verzamelen, zal eerst een gesprek voor ieder project met de mpb'er en de kostendeskundige worden georganiseerd. Vervolgens wordt de financiële informatie - net als bij de tweefasenaanpak, in een gestructureerde analysetabel worden verwerkt²⁶. Deze zal samen met een gespreksleidraad worden toegestuurd naar het RWS-projectteam ter voorbereiding op het verdiepende gesprek.

Gesprekken met projectteam van RWS en opdrachtnemer

Bij de portfolioaanpak is het van belang om de ontwikkelingen gedurende het vervolgproject te vergelijken met de ontwikkelingen uit het initiële project. Projecten zijn echter niet volledig gelijk aan elkaar en ramingen zijn daarom niet rechtstreeks vergelijkbaar. Daarnaast zijn bijvoorbeeld extra investeringen om voordelen in het vervolgproject te behalen of de efficiencyvoordelen bij vervolgprojecten niet rechtstreeks te herkennen in kostenramingen. Daarom is duiding nodig om de werkhypothesen te kunnen beantwoorden. Net als bij de tweefasenaanpak worden hier twee vervolggesprekken voorzien. Het eerste gesprek wordt gevoerd met de projectleider, de contractmanager en de mpb'er van RWS en het tweede gesprek met de projectleider van de aannemer. Tijdens deze gesprekken wordt ingegaan op de achtergrond van de kostenontwikkelingen en worden de werkhypothesen getoetst.

²⁶ Hierbij wordt op een vergelijkbare wijze als bij de tweefasenaanpak voor verschillende prijspeilen gecorrigeerd.

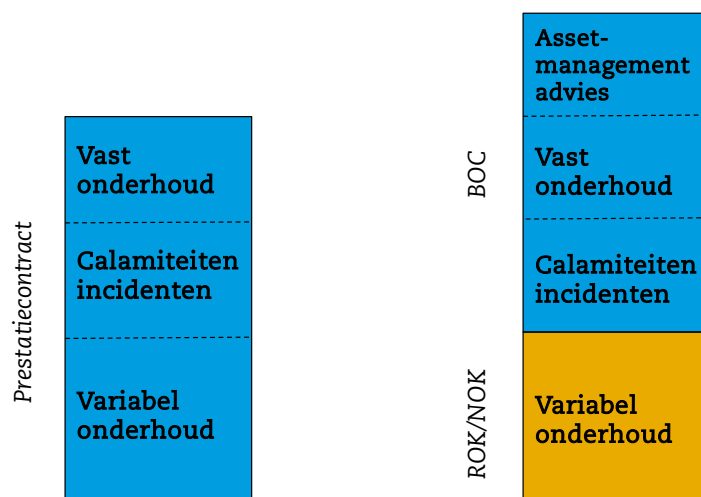
A.3. Onderhoudscontracten

Verschillen tussen nieuwe set aan onderhoudscontracten ten opzichte van prestatiecontract

In figuur A.4 worden de verschillen tussen het voorgaande prestatiecontract en de BOC's en ROK's weergegeven. De verschillen zijn als volgt:

- Areaalinformatie zal meer op maat worden uitgevraagd bij de BOC's en daarnaast zullen specifieke 'assetmanagementadviezen' worden uitgevraagd.
- Voor variabel en specialistisch onderhoud worden aparte raamovereenkomsten (ROK's) aanbesteed. Voor klein variabel onderhoud (tot € 150.000) blijft de mogelijkheid bestaan om dit via het BOC uit te voeren.
- De looptijd van de contracten wordt verlengd: van drie tot zeven jaar bij prestatiecontracten tot zeven jaar bij droge infra en acht tot tien jaar bij natte infra.
- Net als bij prestatiecontracten zal het onderhoud in beginsel functioneel worden uitgevraagd, maar bij de BOC's zal RWS specifieke taken voorschrijven indien dit meerwaarde heeft om te borgen wat ze willen.

Figuur A.4 Schematische weergave verschillen tussen prestatiecontract en nieuwe Basis Onderhoudscontracten (BOC) en raamovereenkomsten (ROK) en nadere overeenkomsten (NOK)



Bron: PwC/EIB

Werkhypotheses

Op basis van de verschillen in aanpak bij de nieuwe onderhoudscontracten ten opzichte van de prestatiecontracten worden door ons de volgende werkhypotheses onderscheiden:

1. De inspanning en kosten voor inspecties en het vastleggen van areaalinformatie blijft gelijk.
2. Extra inspanning en kosten als gevolg van assetmanagementadviezen. Deze taak is extra in het BOC ten opzichte van PRC en zal daarmee extra inspanning en kosten vergen.

3. *Voor vast onderhoud zullen de inschrijvingen stijgen door:*
 - prikkel om laag in te schrijven op vast onderhoud verdwijnt vanwege verdienmodel variabel onderhoud;
 - op onderdelen worden de onderhoudstaken meer concreet beschreven waardoor de prikkel om het minimale te doen verdwijnt.
4. *Geen andere prijs of frequentie voor calamiteiten en incidenten.*
5. *Vtw's op vast onderhoud worden naar verwachting minder door:*
 - Een scherpere scope en een specifiekere uitvraag minder discussie over uiteenlopende interpretaties van scope BOC dan bij prestatiecontract;
 - beter betrekken van assetmanager minder onverwachte extra verzoeken.
6. *Lagere kosten voor variabel onderhoud door:*
 - meer concurrentie binnen ROK's ten opzichte van 1-op-1 wegzetten in prestatiecontract;
 - efficiëntievoordelen vanwege assetmanagementadviezen door mogelijke optimalisatie in bundeling.
7. *'Gezonde marges' voor marktpartijen op zowel het vaste als het variabele onderhoud:*
 - Het verdienmodel van variabel onderhoud in prestatiecontracten verdwijnt. Aan de andere kant wordt de opdrachtnemer nu specifiek betaald voor het opstellen van deze adviezen en voor het verzamelen van areaalgegevens. Het is belangrijk om in beeld te brengen wat deze veranderingen met de marges doen van opdrachtnemers.
 - De biedingen bij BOC's kennen minder spreiding dan bij prestatiecontracten omdat de scope scherper omschreven is waardoor er minder speculatie is.
8. *Minder inzet van RWS voor het totaal aan onderhoud:*
 - minder inzet door langere looptijd van de nieuwe onderhoudscontracten;
 - minder inzet door gebruik model-ROK's voor variabel onderhoud, meer landelijke inkoop van variabel onderhoud met ROK's en meer vereenvoudiging van de opdrachtverlening met NOK's onder deze ROK's;
 - minder inzet door minder discussie over scope of vtw's;
 - minder inzet doordat onderhoudsbehoefte samen met de regio en de opdrachtnemer wordt gemanaged;
 - meer inzet door meer aanbestedingen vanwege het opknippen van onderhoud in verschillende contracten;
 - meer inzet door meer raakvlakken tussen verschillende contracten die RWS moet managen.
9. *Kwaliteitsverbeteringen van het areaal door meer aandacht voor vast onderhoud omdat de prikkel om hier het minimale te doen verdwijnt.*

Monitoringsaanpak

Bij de onderhoudscontracten kan een vergelijking gemaakt worden ten opzichte van de voorgaande prestatiecontracten op hetzelfde areaal. Vanwege de wisselende methodes waarop informatie wordt vastgelegd voor prestatiecontracten zal dit per areaal in beeld moeten worden gebracht en is het lastig om generieke kentallen te gebruiken. Daarnaast zullen vaak dezelfde teams actief zijn bij de BOC's ten opzichte van de voorgaande prestatiecontracten waardoor zij duiding kunnen geven aan verschillen tussen deze contracten. De monitoringsaanpak focust zich niet alleen op de BOC's, maar ook op de variabele en/of specialistische raamovereenkomsten.

In tabel A.3 is voor de nieuwe onderhoudscontracten per werkhypothese aangegeven welke kwantitatieve of kwalitatieve informatie per project voor de financiële monitoring zal worden gebruikt.

Tabel A.3 Benodigde informatie ten behoeve van toetsing werkhypothese onderhoudscontracten

Werkhypothese	Kwantitatieve informatie	Kwalitatieve informatie
Gelijke inspanning inspecties en vastleggen areaalinformatie	Vergelijking inschrijvingen prestatiecontract en BOC	Duiding over vergelijkbaarheid van deze taken tussen prestatiecontract en BOC
Extra inspanning voor assetmanagementadviezen	Vergelijking inschrijvingen prestatiecontract en BOC	Duiding over inspanning voor deze adviezen
Hogere inschrijvingen vast onderhoud	Vergelijking inschrijvingen prestatiecontract en BOC	Duiding over vergelijkbaarheid van deze taken tussen prestatiecontract en BOC en achtergrond van deze verschillen
Geen andere prijs of frequentie voor calamiteiten en incidenten	Vergelijking inschrijvingen prestatiecontract en BOC	Duiding van projectteam over vergelijkbaarheid van deze taken tussen prestatiecontract en BOC
Minder vtws op vast onderhoud	Overzicht van vtws bij prestatiecontract en BOC	Duiding van achtergrond vtws door projectteams
Lagere kosten voor variabel onderhoud	Inschrijvingen op contracten voor variabel onderhoud en kosten voor variabel onderhoud bij prestatiecontracten met inzicht in hoeveelheden en prijseenheden	Duiding van projectteams over verschillen tussen nieuwe contracten variabel onderhoud en prestatiecontracten
Gezonde marges voor marktpartijen op zowel het vaste als het variabele onderhoud	Projectresultaat ON bij prestatiecontract en bij BOC en vergelijking van inschrijvingen bij prestatiecontract en bij BOC	Duiding van opdrachtnemer over verschillen in marges tussen prestatiecontract en BOC en duiding projectteam over spreiding van biedingen
Geen verschil op inzet van RWS voor het totaal aan onderhoudscontracten	Geen	Duiding van projectteams van zowel vast als variabel onderhoud
Kwaliteitsverbeteringen op het areaal	Geen	Duiding van projectteams over kwaliteit van het areaal tussen prestatiecontract en BOC

Bron: PwC/EIB

Vergelijking voor vast onderhoud (BOC en prestatiecontracten)

De eerste vier werkhypothese kunnen kwantitatief in beeld worden gebracht door de inschrijvingen bij de BOC's te vergelijken met de inschrijvingen op de voorgaande prestatiecontracten op hetzelfde areaal. Hierbij worden dus alle inschrijvingen per aanbesteding uitgevraagd. Daarnaast wordt ter achtergrond ook de RWS-raming van deze contracten uitgevraagd. Belangrijk is dat bij de inschrijvingen onderscheid wordt gemaakt naar de relevante posten: inspecties/vastleggen informatie, assetmanagementadviezen, taken voor vast onderhoud en calamiteiten en incidenten. Daarnaast is het belangrijk om te bepalen welke posten wel onderdeel waren van het prestatiecontract en geen onderdeel zijn van het BOC. Deze aanpak is dit jaar getest bij BOC 0.7 Zuid-Nederland en op basis hiervan is geconcludeerd dat met deze aanpak een goed beeld gevormd kan worden van de verschillen tussen de contracten. Hiernaast zullen ook de vtw's uitgevraagd worden naar type en kosteneffect voor zowel het BOC als het prestatiecontract.

Vergelijking voor variabel onderhoud (ROK/NOK en prestatiecontracten)

Het variabele onderhoud werd bij de prestatiecontracten veelal als optie in het contract opgenomen of als vtw aanbesteed binnen het prestatiecontract. Bij de nieuwe onderhoudscontracten zullen deze taken worden aanbesteed binnen raamovereenkomsten. Om de 6^e werkhypothese te toetsen zal dus een vergelijking moeten worden gemaakt tussen deze extra opdrachten in het prestatiecontract en het variabel onderhoud dat voor dat areaal wordt aanbesteed in de raamovereenkomsten.

Om de werkhypothese te kunnen toetsen is het van belang dat zowel naar eenheidsprijzen als hoeveelheden wordt vergeleken. De kosten voor variabel onderhoud kunnen namelijk lager worden door zowel lagere prijzen door meer concurrentie op het variabele onderhoud als door grotere hoeveelheden omdat het variabele onderhoud op een efficiëntere wijze kan worden uitgevoerd. Uit gesprekken blijkt dat de hoeveelheden en prijzen per eenheid niet altijd goed worden vastgelegd bij de prestatiecontracten. Mogelijk kan worden gekeken naar de aangeboden prijzen per inschrijving. Dit zijn maximale tarieven en het is het mogelijk dat lagere bedragen gedeclareerd worden. Als de informatie over hoeveelheden en prijzen niet beschikbaar is, kan een vergelijking worden gemaakt tussen het prestatiecontract en de nieuwe onderhoudscontracten door de totale onderhoudskosten op het areaal over de gehele looptijd te vergelijken.

Gesprekken met projectteams

Om de financiële gegevens te verzamelen, zal eerst een gesprek voor ieder project met de mpb'er en de kostendeskundige worden georganiseerd. Vervolgens kan net als bij de andere contractvormen de informatie in een gestructureerde analyse tabel worden verwerkt en worden teruggelegd bij het RWS-projectteam. Tijdens het vervolgesprek met het RWS-projectteam kan verdere duiding worden verkregen over de verschillen tussen de contracten en de achtergrond van de ontwikkelingen. Daarnaast zal ook hier een gesprek met de opdrachtnemer nodig zijn voor duiding van de geschetste effecten en om een beeld te geven van werkhypothese 7.

Bijlage B Lijst van afkortingen

AKW	Algemene kosten en winst
AIRBIM	Areaal Informatie Rijkswaterstaat Bouwwerk Informatie Management
BOC	Basisonderhoudscontract
BPKV	Beste Prijs Kwaliteit Verhouding
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CoP	Community of Practice
EIB	Economisch Instituut voor de Bouw
GPO	RWS-organisatieonderdeel Grote projecten en Onderhoud
GWV	Grond-, weg- en waterbouw
HWBP	Hoog Water Beschermingsprogramma
IA	Industriële Automatisering
ID	Ingenieursdiensten
IenW	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
IPM	Integraal Project Management
KPI	Key Performance Indicator
KCI	Klimaatneutrale en Circulaire Infrastructuur
MJPG ZN	Meerjarenprogramma Geluidsanering Zuid-Nederland
MKI	Milieu Kosten Indicator
NOK	Nadere overeenkomst
OPA	Ontwikkelteam Portfolio Aanpak
PFAS	Poly- en perfluoralkylstoffen
PPO	RWS-organisatieonderdeel Programma's, Projecten en Onderhoud
PTZ	Project Tunnelrenovaties Zuid-Holland
PwC	PricewaterhouseCoopers
ROK	Raamovereenkomst
PPB	Project- en procesbeheersing
RWS	Rijkswaterstaat
SIO	Strategisch Inkoop van Onderhoud
SROK	Samenwerkingsraamovereenkomst van diensten
TFI	Taskforce Infra
UAV-GC	Uniforme Administratieve Voorwaarden-Geïntegreerde Contractvormen
VenR	Vervanging en Renovatie
VTW	Verzoek tot wijziging
WOUW/WOCU	Waardegedreven OnderhoudsContract van de Uiterwaarden
ZN MB2.0	Bediening en Besturing Maasobjecten (MB2.0) Zuid-Nederland

Bijlage C Geraadpleegde bronnen

Voor de monitor zijn onderstaande relevante documenten en websites geraadpleegd. Daarnaast zijn 47 verdiepende interviews en vier groepsinterviews gehouden, waarvan 34 interviews met afgevaardigden van RWS, dertien interviews met marktpartijen, drie gesprekken met brancheorganisaties/Taskforce Infra (TFI) en één gesprek met andere opdrachtgevers. Voor de monitoring van de vier nieuwe contractvormen hebben EIB en PwC gebruik gemaakt van verschillende projectdocumenten zoals planstudies en kostenramingen.

AT Osborne, PwC en Horvat & Partners (2022), Onderzoek naar mee- en tegenvallers in aanlegprojecten.

CBS (2022). Grond-, weg- en waterbouw (GWW); inputprijsindex, <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84538NED/table>

EIB (2021), Transitieopgave naar een vitale infrasector; transitiemonitor 2021.

EIB (2023), Transitieopgave naar een vitale infrasector; transitiemonitor 2022.

Kamerbrief (2020), 'Samen in transitie naar een vitale infra sector'.

RWS (2019), Toekomstige Opgave Rijkswaterstaat: Perspectief op de uitdagingen en verbetermogelijkheden in de gww-sector.

RWS (2020), Op weg naar een vitale infrasector; plan van aanpak en aanzet tot een gezamenlijk transitieproces.

RWS (2021), Op weg naar een vitale infrasector; volgende stappen in een gezamenlijk transitieproces.

RWS (2022), Nota bestuur, Samen op weg naar assetmanagement 2.0, met Strategische Inkoop Onderhoud.

RWS (2023), Op weg naar een vitale infrasector; de transitieaanpak verankeren en van alle betrokken maken.

RWS (2023), Handreiking toepassing 2-fasen aanpak bij Rijkswaterstaat projecten versie 1.0.

RWS (2023), Inkoopvisie diensten GWW.

RWS (2023), Plan van aanpak (op hoofdlijnen) Inkoop Diensten GW 2025 en verder.

RWS (2023), Nota bestuur, Op weg naar een vitale infrastructuur: afronding programma en borging in de organisatie.

TFI (2023), Gelijkwaardig samenwerken Rijkswaterstaat en opdrachtnemers onderhoudsmarkt (deel 1 en deel 2), versie 1.0.



Koninginneweg 20
1075 CX Amsterdam
t (020) 205 16 00
eib@eib.nl
www.eib.nl

