

# Aanbesteden en contracteren in infrastructuur

*Prof.dr.ir. Marleen Hermans, leerstoel Publiek Opdrachtgeverschap in de Bouw*

De gezamenlijke publieke opdrachtgevers in de infrastructuur zien zich gesteld voor een groot aantal uitdagingen. De maatschappelijke opgave waaraan infrastructuur haar bijdrage moet leveren is groot, divers en complex. Opgaven die niet door een enkele infrastructuurbeheerder alleen kunnen worden opgepakt. De bestaande infrastructuur is bovendien aardig op leeftijd en het grootste deel heeft op korte termijn groot onderhoud nodig, waarbij er tegelijkertijd verduurzaamd en verbeterd moet worden om de infra geschikt te maken voor de komende generaties. Er is tegelijkertijd sprake van schaarste in ruimte, duurzaam en circulair materiaal en materieel en menskracht.

In het publieke domein kent de infrasector zowel een paar grote publieke opdrachtgevers (RWS, ProRail, G4), een aantal middelgrote (Waterschappen, provincies) als een veelheid aan kleinere en heel kleine opdrachtgevers (gemeenten). De complexiteit en de schaal van de huidige en aankomende opgave is zodanig dat een groot beroep gedaan wordt op de professionaliteit van opdrachtgevend organisaties. Het opbouwen en in stand houden van deze kennis en professionaliteit is in op dit moment in het publieke domein een groot vraagstuk. Kennis en capaciteit delen is essentieel om met elkaar de opgave aan te kunnen. Dat vraagt om meer publiek-publieke samenwerking en gezamenlijke kennisontwikkeling en uitwisseling van capaciteit. Zeker voor decentrale overheden is een organisatie als Pianoo van groot belang voor toegang tot actuele kennis en ervaringen.

De publieke sector vergrijst en kent een grote uitstroom. Dit geldt zeker voor de technisch georiënteerde opdrachtgevend organisaties in de infra - RWS, waterschappen, gemeenten en provincies. De overheid is bovendien niet de meest gewilde sector om in te werken, dus het werven van capaciteit – kwalitatief en kwantitatief – is op zijn zachtst gezegd een uitdaging. De bouw, ICT en milieugerelateerde functies voeren al jaren de lijstjes met vacatures aan. In het huidige politieke debat ligt bovendien de inhuur van externe capaciteit onder een vergrootglas. Zie ook recente publicaties over de bemensing van de energietransitie in overheidsland. De 'aanwas' in de technische sector is helaas beperkt. Technisch onderwijs staat niet hoog op de verlanglijstjes van scholieren en studenten en er zijn veel opleidingen (met name op mbo en hbo) afgebouwd. Een kentering hierin is noodzakelijk om voldoende instroom te genereren voor de toekomstige opgave.

Met name in de installatietechniek is daarnaast voelbaar dat de uitwisselbaarheid van capaciteit zeer beperkt is: de sector is 'dichtgeregeld' met certificaten, die maakt dat een installatietechnicus niet zomaar kan 'hoppen' van werken aan het spoor naar werken in de energietransitie... dan moeten er nieuwe kwalificaties gehaald worden. Niet alleen aan de kant van opdrachtgevers is het lastig aan capaciteit komen, maar ook aan de kant van het bouwbedrijfsleven. Hier ligt een opgave tot vereenvoudiging, het verder bevorderen van zij-instroom en het gezamenlijk zorgdragen voor het behoud van de huidige capaciteit in de sector, bijvoorbeeld door via doorstroom en uitwisseling de persoonlijke ontwikkeling van medewerkers te bevorderen

Niet onbelangrijk is daarnaast dat het werken aan de infra, ter beperking van overlast voor de gebruikers (verkeersdeelnemers, treinreizigers, ...) zoveel mogelijk in de weekenden, nachten en vakanties plaats moet vinden. Dat levert niet perse aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden en – omstandigheden op. Ondanks de overlast die het werken op andere momenten oplevert voor bijvoorbeeld reizigers, is het voor het behoud van capaciteit in de sector van belang dat het werk meer gespreid kan worden.

De combinatie van deze drie elementen: maatschappelijke opgave, verouderende voorraad en beperkt beschikbare capaciteit maken dat het werken in de sector serieus zal moeten worden veranderd om de arbeidsproductiviteit structureel te verhogen. De huidige projectmatige wijze van werken, met ieder werk en iedere asset zijn eigen specificaties, een eigen projectinrichting en -governance en een eigen inkoopproces is zeer arbeidsintensief, voor zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers. En dit terwijl bijvoorbeeld Rijkswaterstaat aangeeft in de komende jaren vier keer meer productie te moeten draaien dan in de afgelopen periode, juist vanwege die 'Verbeter- en Renovatieopgave' (hierna: V&R) aan de bestaande assets. Rijkswaterstaat is daar zeker niet alleen in: alle infrabeheerders zien zich gesteld voor een zelfde opgave. Juist omdat de capaciteit ook beperkt uitwisselbaar is, moet het dus echt fundamenteel anders als we het tij wat technische en functionele veroudering willen keren en voldoende willen kunnen doen op het vlak van energietransitie, klimaatadaptatie en verduurzaming.

Een programmatische aanpak – gebiedsgericht, langjarig en vanuit de gecombineerde, samenhangende opgave redenerend – in een netwerkcoalitie is noodzakelijk om maatschappelijke opgaven aan te kunnen, zo laat wetenschappelijk onderzoek zien. Dat vraagt een andere opstelling van publieke organisaties onderling en in hun relatie met de markt. De klassieke opdrachtgever – opdrachtnemer relatie volstaat dan niet meer. De vragen van vandaag vragen meervoudige, netwerkgerichte samenwerking tussen verschillende publieke organisaties en private organisaties. Voor radicale verandering en innovatie in de sector is bovendien volume en continuïteit een randvoorwaarde. Innovaties zijn immers niet op 1 project terug te verdienen. Standaardisatie – ook aan de vraagkant – is eveneens een voorwaarde: zo lang iedere opdrachtgever zijn vraag op zijn eigen manier blijft uitdrukken, is het voor de markt onmogelijk om met integrale nieuwe concepten te komen.

Daarbij is van belang dat het MKB en start-ups / scale ups actief betrokken blijven in de markt. We hebben hun ideeën, servicegerichtheid en uitvoeringskracht keihard nodig. Programmatisch werken moet daarom een vorm krijgen waarin niet het volume en de gewenste productieomvang in korte tijd de benodigde omvang van de marktpartij bepaalt (en het MKB uitschakelt), maar een zodanige langjarige continuïteit bieden dat er gezamenlijke ontwikkeld en geleerd kan worden. Ook vraagt het standaardisatie in de aanpak en de gestelde eisen. Het beter gebruik maken van mogelijkheden van repetitie is, juist ook in de bestaande bouw, een belangrijke kans om de arbeidsproductiviteit toe te laten nemen. De wijze van aanbesteden en contracteren zou daarop aangepast moeten worden.

In de huidige aanbiedersmarkt zijn aanbieders risico-avers. Niet omdat ze risico's niet aan zouden kunnen, maar omdat ze net zo makkelijk een opdracht aan kunnen nemen waarin ze die risico's niet hoeven te nemen. De reactie van opdrachtgevers om zich dan – bijvoorbeeld - op bouwteams of tweefasenmodel te richten past weliswaar bij het risico-avers zijn van de huidige markt, maar is gezien het voorgaande (opschaling en

opgavegerichte programmatische aanpak) niet de langetermijnoplossing. We zullen gezamenlijk op zoek moeten naar andere wijze van aanbesteden en contracteren waarbij we door bundeling van volume in de tijd en het borgen van continuïteit de mogelijkheden voor innovatie en verbeteren van arbeidsproductiviteit vergroten. Daarbij horen ook contractvormen waarin het hoofd geboden kan worden aan de onzekerheden die inherent zijn aan het bouwen en onderhouden.