



VAN UITZONDERING NAAR REGEL

**Interdepartementaal
beleidsonderzoek
innovatief aanbesteden bij
rijkswaterstaat**

VAN UITZONDERING NAAR REGEL

***INTERDEPARTEMENTAAL BELEIDSONDERZOEK
INNOVATIEF AANBESTEDEN BIJ RIJKSWATERSTAAT***

Samenvatting

Conclusies en aanbevelingen

Inleiding

De omgeving waarin Rijkswaterstaat opereert is sterk in beweging. Dit geldt zowel voor de maatschappelijke discussies omtrent verkeer, vervoer en infrastructuur als voor de wijze waarop deze, met betrokkenheid van marktpartijen, tot stand worden gebracht. Naast de wens tot meer innovatieve vormen van aanbesteden te komen, met als drijvende krachten efficiëntievergroting en productinnovaties, zijn er belangrijke ontwikkelingen op het gebied van:

- * Publiek Private Samenwerking,
- * bedrijfsmatige en technologische ontwikkelingen (automatisering, informatisering, standaardisering, procesbeheersing en kwaliteitsborging),
- * schaalvergroting en de doorgaande ontwikkeling van een Europese markt,
- * steeds hogere eisen aan de integriteit en kwaliteit van overheidshandelen.

Tegen deze maatschappelijke achtergrond heeft de werkgroep in opdracht van de ministerraad onderzoek verricht naar efficiëncymogelijkheden van meer innovatief aanbesteden door Rijkswaterstaat. Innovatief aanbesteden is een concept waarbij de opdrachtgever zoveel mogelijk gebruik maakt van de expertise en kundigheid van de opdrachtnemer(s). Door het geven van relatief veel vrijheidsgraden in de uitvoering en toewijzing van risico's naar de meest geschikte partij, kan efficiency gegenereerd worden door proces- en productinnovaties en betere risicobeheersing. Beide partijen kunnen hun voordeel doen met deze wijze van aanbesteden. De opdrachtgever krijgt meer waar voor dezelfde prijs of hetzelfde produkt voor een lagere prijs. De opdrachtnemer heeft de mogelijkheid de concurrentiepositie te verbeteren door de proces- en/of productinnovaties.

CONCLUSIES

1. Substantiële maatschappelijke voordelen van innovatief aanbesteden

Uit onderzoek en interviews gehouden met zowel projectleiders van Rijkswaterstaat als daarbij betrokken marktpartijen blijkt dat de bedrijfseconomische en maatschappelijke voordelen van innovatief aanbesteden substantieel kunnen zijn. Voor projecten, die zich qua karakteristieken lenen voor innovatief aanbesteden, kunnen de volgende meest belangrijke voordelen worden genoemd:

- * beter beheersen van risico's door een betere allocatie conform de kerncompetenties;
- * vergroten innovatiekracht en (internationale) concurrentiepositie van de markt, ook binnen Europa;
- * verlagen van het projectbudget oplopend tot ongeveer 10%, bestaande uit het saldo van de aanbestedingssom en de apparaatskosten van Rijkswaterstaat;
- * een directere afstemming tussen ontwerp en aanleg en een vergroting van de (plannings)flexibiliteit tijdens de aanleg kan leiden tot een verkorting van de doorlooptijd van het ontwerp- en aanlegproces (d.w.z. exclusief wettelijke procedures en politieke besluitvorming), oplopend tot 25%.

2. De potentie van innovatief aanbesteden bij Rijkswaterstaat is veelbelovend

Rijkswaterstaat heeft op bescheiden schaal de afgelopen jaren ervaring opgedaan met innovatief aanbesteden bij enkele tientallen projecten. Binnen Rijkswaterstaat wordt geschat dat innovatief aanbesteden momenteel wordt toegepast voor ongeveer 1% van het aantal projecten of ongeveer 5% van het totale jaarbudget. Uit het onderzoek van de werkgroep en ondersteund door indicaties van marktpartijen is een substantiële potentie voor innovatief aanbesteden bij Rijkswaterstaat naar voren gekomen van enkele tientallen procenten van zowel het aanleg- als het onderhoudsbudget.

3. Aandachtspunten bij innovatief aanbesteden

Uit het onderzoek naar een aantal aandachtspunten naar voren gekomen:

- * Hogere kosten van voorbereiding voor de betrokken partijen. Dit zijn de kosten die worden gemaakt bij het opzetten, uitwerken en monitoren van een innovatieve aanbesteding, zoals juridische kosten. Innovatieve aanbestedingen zorgen vaak voor hogere transactiekosten voorafgaand aan de uitvoering. Daar staat tegenover dat publieke uitvoering meestal meer monitorings- en controlekosten met zich meebrengt.
- * Risico's. Innovatief aanbesteden geeft een ander risicoprofiel dan traditioneel aanbesteden. Van belang is de risico's te onderkennen en transparantie te hebben over de risicoverdeling tussen partijen. Voor het lopen van risico's door private partijen wordt een vergoeding gevraagd. Hoe hoger het risico, hoe hoger de vergoeding. Daar staat tegenover dat je als overheid een deel van de risico's kwijt bent hetgeen ook een waarde heeft. Bij innovatief aanbesteden ontstaat anderzijds een gezamenlijk belang bij het competent managen van de projectrisico's. Daardoor kunnen meevallers ontstaan ten opzichte van de aanbestedingssom. Er bestaan voorbeelden in het bedrijfsleven over

het toepassen van een incentive-systeem om deze te genereren en te verdelen over opdrachtgever en opdrachtnemer(s).

4. Integrale afweging van aanbestedingsvormen

De Rijksoverheid heeft een strategisch inkoopkader laten ontwikkelen. Doel van dit inkoopkader is het slimmer inkopen van producten en diensten en het bereiken van een optimaal marktstimulerings-effect. Een belangrijke vraag voor de opdrachtgever is: *“doe ik het zelf of laat ik het doen?”*. Om een gefundeerd antwoord op deze vraag te kunnen geven, is een integrale afweging noodzakelijk. Het toepassen van een integraal afwegingsproces bij Rijkswaterstaat maakt het mogelijk om geschikte projecten voor innovatief aanbesteden te selecteren. Een integrale afweging van aanbestedingsvormen neemt zoveel mogelijk maatschappelijke effecten mee. Een middel om hiermee om te gaan is een checklist zoals die door de werkgroep is ontwikkeld.

5. Checklist voor de keuze tussen ‘zelf doen en laten doen’

Een integrale afweging per project kan veel tijd en inzet vergen. Uit het onderzoek zijn vuistregels naar voren gekomen die een handvat bieden voor inzicht in de geschiktheid van projecten voor innovatief aanbesteden. Onderscheid is gemaakt naar projectkarakteristieken en proces- en projectmanagementvoorwaarden.

Projectkarakteristieken

<i>Procedures en vergunningen</i>	Procedures en vergunningen zijn in de tijd duidelijk gescheiden van het maken van het detailontwerp en het maken van gedetailleerde uitvoeringskeuzes.
<i>Omvang</i>	Het project is groter dan ongeveer f 1 miljoen.
<i>Doorlooptijd</i>	Het project heeft een doorlooptijd van minimaal 3 maanden.
<i>Risico's</i>	De risico's zijn te benoemen en te overzien en goed in kaart te brengen qua omvang. Er zijn vier categorieën van risico's te onderscheiden, namelijk technische, commerciële, financiële en maatschappelijke risico's.
<i>Vrijheidsgraden</i>	Het project laat voldoende ruimte voor produkt- en/of procesinnovatie.
<i>Markt is voldoende competitief</i>	Een belangrijke voorwaarde voor succesvol innovatief aanbesteden is de aanwezigheid van een competitieve markt. Daarnaast dient de expertise voldoende vaak ingezet te worden om vijf of meer private partijen die kennis te laten opbouwen.

Proces- en projectmanagement

<i>In prijsconcurrentie aanbesteden / 'markthonger'</i>	Innovatief aanbesteden moet plaatsvinden in een situatie met effectieve concurrentie in de markt. Als er een marktsituatie is waarbij een groot gedeelte van de markt volzit met opdrachten, dan kan de prijsvorming nadelig zijn voor de opdrachtgever. Dit betekent dat er goed getimed moet worden.
<i>Managementkwaliteit</i>	De kwaliteit van het projectmanagement moet voldoende zijn. Innovatief aanbesteden stelt namelijk hogere eisen aan het projectmanagement, zowel aan publieke als aan de private kant.
<i>Goede risico-allocatie</i>	De risico's moeten aan de juiste partij toebedeeld worden. Als Rijkswaterstaat een risico toedeelt aan een private partij dat zeer moeilijk te beheersen valt, dan wordt daar uit maatschappelijk oogpunt een te hoge prijs voor betaald. Dit heeft met de kerncompetentie te maken. Om een keuze te maken tussen innovatief aanbesteden en traditioneel aanbesteden is het daarom noodzakelijk in alle gevallen risico's scherp in kaart te brengen en een transparante risicoverdeling te definiëren.
<i>Innovatie stimuleren</i>	Het maximaliseren van de kansen op product- en procesinnovatie. Dit betekent dat de private partij voldoende vrijheidsgraden moet krijgen om haar kerncompetentie tot gelding te laten komen. Daarom is het verstandig de functionele eisen op het hoogst haalbare abstractieniveau te kiezen en te controleren. Allerlei klemmende voorwaarden in het Programma van Eisen conform de RAW-regelgeving dienen dan niet van toepassing te worden verklaard.

6. Huidige regelgeving mogelijk een belemmering

De regelgeving in de grond-, weg- en waterbouwsector vindt in overleg plaats tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer. Uit dit overleg resulteert bindende standaardregelgeving voor opdrachten. De nu geldende regelgeving, de zogenaamde RAW-systematiek, is in haar aard te gedetailleerd voor meer geïntegreerde en innovatievere contractvormen. Belangrijke innovaties van de kant van private partijen worden daardoor bij voorbaat uitgesloten.

Door partijen wordt onderschreven dat een helder juridisch kader moet worden gevormd voor modernere en innovatievere contractvormen. Momenteel is een traject ingezet voor updating van de regelgeving aan modernere vormen van contracten, de RAW²⁰⁰⁰ systematiek. Dit traject respecteert de overlegkaders die in deze sector gelden maar kent een onzeker tijdstip van afronding. Het is overigens de vraag of voor de middellange termijn deze systematiek het meest geëigend is voor innovatief aanbesteden.

7. Momentum voor innovatief aanbesteden

Innovatief aanbesteden heeft momentum. Na enkele jaren van experimenteren blijken velen binnen Rijkswaterstaat en de markt een positief beeld te hebben opgebouwd van deze vorm van aanbesteden. De markt houdt een pleidooi aanzienlijk meer opdrachten op deze wijze in de markt te zetten. Ook bepleit de markt om hiervoor een duidelijke, kwantitatieve en substantiële (met tussendoelstellingen) te formuleren. Dit zal bij marktpartijen het vertrouwen geven om in de eigen organisatie veranderingen voor innovatief aanbesteden door te voeren.

AANBEVELINGEN

1. Een concreet en ambitieus invoeringsprogramma voor innovatief aanbesteden

De werkgroep constateert dat binnen Rijkswaterstaat het volume van innovatief aanbestede projecten op dit moment nog bescheiden is. Daarnaast constateert de werkgroep dat er een substantiële potentie is van enkele tientallen procenten zowel van het aanleg- als van het onderhoudsbudget dat in aanmerking komt om innovatief te worden aanbesteed. De werkgroep adviseert de Ministerraad de toepassing van innovatief aanbesteden bij Rijkswaterstaat aanzienlijk uit te breiden. Vanuit de markt is gevraagd om een duidelijke en consistente gedragslijn voor deze manier van aanbesteden. Dit is noodzakelijk om het benodigde vertrouwen te genereren bij marktpartijen en hen uit te lokken tot het doen van noodzakelijke investeringen in de organisaties.

De werkgroep beveelt de minister van Verkeer & Waterstaat aan om in het concept-kabinetsstandpunt een ambitieus programma op te nemen voor innovatief aanbesteden met concrete doelstellingen voor de eerstkomende jaren (tot 2005) met duidelijke en zichtbare tussenstappen zodat de aanwezige potentie op termijn gerealiseerd kan worden. In dit concept-kabinetsstandpunt dient een plan van aanpak te zijn opgenomen waarin aandacht wordt besteed aan:

- * de kerncompetenties van de organisatie, daarbij onderscheid makend naar de verschillende projectsoorten en beleidsterreinen;
- * de benoeming van concrete projecten die innovatief zullen worden aanbesteed (aanleg en onderhoud; droog en nat);
- * inzicht in de consequenties voor de organisatie en cultuur als gevolg van een verschuiving naar meer voorbereidingswerkzaamheden en de personele omvang en samenstelling van Rijkswaterstaat;
- * het betrekken van het bedrijfsleven bij deze nieuwe manier van aanbesteden;
- * een herkenbare, jaarlijkse verantwoordingsrapportage binnen de gebruikelijke cyclus aan de Tweede Kamer;
- * evaluaties van lopende en nieuwe projecten via een platform innovatief aanbesteden en daarmee verbonden expertgroepen.

2. Regelgeving

Vanuit de optiek van de bevordering van innovatief aanbesteden en de voorgestelde ambitieuze doelstellingen wordt door de werkgroep aanbevolen te onderzoeken of de bestaande regelgevingssystematiek faciliterend genoeg is om een toenemend gebruik van innovatief aanbesteden doelmatig te realiseren respectievelijk belemmeringen daarvoor weg te nemen. Hierbij kan aandacht worden besteed aan reeds bestaande contractvormen in het buitenland.

Inhoudsopgave

Samenvatting - Conclusies en aanbevelingen	I - VII
---	---------

1. Inleiding	2
1.1 Aanleiding	2
1.2 Probleemstelling en onderzoeksterrein	2
1.3 Doelstelling	4
1.4 Taakstelling	5
1.5 Onderzoeksopzet	5
1.6 Opzet rapportage	6
2. Aanbestedingsbeleid van Rijkswaterstaat	7
2.1 Organisatie Rijkswaterstaat	7
2.2 Juridisch kader	8
2.3 Beschrijving van de relevante aanbestedingsvormen bij Rijkswaterstaat	9
2.4 Traditioneel en innovatief aanbesteden bij Rijkswaterstaat	12
3. Kansen van Innovatief Aanbesteden	13
3.1 Resultaten extern onderzoek ' <i>Innovatief Aanbesteden bij Rijkswaterstaat</i> '	13
3.2 Maatschappelijke voordelen innovatief aanbesteden	14
3.3 Knelpunten innovatief aanbesteden	16
3.4 Voorwaarden innovatief aanbesteden	17
4. Gevolgen voor de toekomst	21
4.1 De professionele opdrachtgever	21
4.2 Strategiebepaling en ontwikkelingstraject	22
4.3 Actiepunten innovatief aanbesteden voor Rijkswaterstaat	23
4.4 Actiepunten innovatief aanbesteden voor de markt	25
4.5 Succesfactoren voor ontwikkelingstraject	26

Bijlagen

1	Taakopdracht
2	Onderzoeksopzet
3	Motie van het kamerlid Verbugt
4	Samenstelling werkgroep
5	Organisatiestructuur Rijkswaterstaat
6	Rapport Nederlands Economisch Instituut
7	Verslag hoorzitting met marktpartijen

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De aanleiding tot dit onderzoek vormt de herleefde discussie rond kerncompetenties tussen overheid en markt. Deze discussie is gestart met de Clusterbrief van het kabinet aan de Tweede Kamer waarin het begrip innovatief aanbesteden werd geïntroduceerd¹. Vervolgens werd met de beleidsnota "Meer Waarde door Samen Werken" (no. 25017 d.d. 7 oktober 1998) een lans gebroken voor het gecontroleerd ontwikkelen van publiek private samenwerking. Deze beide concepten staan voor het genereren van efficiency door het weloverwogen toedelen van competenties aan markt en overheid. Op een slimme wijze moet de overheid gebruik maken van de kennis en kunde van marktpartijen.

Dit interdepartementale beleidsonderzoek naar de mogelijkheid van efficiencywinsten door innovatief aanbesteden bij Rijkswaterstaat vindt in nauwe samenwerking plaats met de interdepartementale werkgroep innovatief aanbesteden². Deze werkgroep heeft als doel innovatief aanbesteden te stimuleren en heeft een kader gesteld voor een nieuw beleid op het gebied van overheidsaanbestedingen.

Met de taakopdracht en de onderzoeksopzet zijn de uitgangspunten van dit interdepartementale beleidsonderzoek voorgelegd aan en geaccordeerd door de Ministerraad (bijlage 1 en 2). Dit onderzoek gaat in op de motie van kamerlid Verbugt, ingediend bij de behandeling van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport 1999-2003. In deze motie wordt de minister van Verkeer en Waterstaat verzocht naar modernere vormen van aanbesteding te zoeken die kunnen bijdragen aan een betere kwaliteit en een scherpere prijscalculatie (bijlage 3).

1.2 Probleemstelling en onderzoeksterrein

1.2.1. Probleemstelling

Rijkswaterstaat is een toonaangevende publieke opdrachtgever. Het werkterrein beslaat de beleids- en planvorming op het gebied van droge en natte infrastructuur, verkeersveiligheid, waterbeheren en waterkeren. Daarnaast heeft Rijkswaterstaat de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering en het beheer en onderhoud van de te realiseren c.q. de gerealiseerde civiele infrastructuur en de daarmee samenhangende projecten. Bij de wijze van aanbesteden van de werken vervult Rijkswaterstaat veelal de regisseursrol; zij draagt in de meeste gevallen zorg voor (delen van) de ontwikkeling, het plan, het voorontwerp, het ontwerp en de aanbesteding in deelprojecten en de supervisie. De uitvoering van de diverse deelprojecten wordt op basis van bestekken, die door of onder de verantwoordelijkheid van Rijkswaterstaat zijn gemaakt, op de markt gebracht.

¹ TK 25518 nr. 1 d.d. 8 september 1997

Een grotere betrokkenheid van private partijen leidt mogelijk tot maatschappelijke voordelen en een betere prijs/kwaliteitverhouding voor de opdrachtgever. Een manier waarop dit vorm gegeven kan worden is innovatief aanbesteden. Innovatief aanbesteden omvat het zoeken naar kerncompetenties van opdrachtgever en opdrachtnemer. Als een bepaald aspect van een werk beter door de markt gemanaged kan worden dan door de publieke opdrachtgever en de marktpartij(en) zijn in staat om het bijbehorende risico te dragen dan kan het overdragen van het risico naar de markt efficiencyvoordelen opleveren.

Innovatief aanbesteden heeft ook voordelen voor de markt. Vanwege het stellen van functionele eisen en de relatieve vrijheid die dit in de uitvoering biedt, zijn er meer mogelijkheden om tot proces- en produktinnovaties te komen. Ook kan men zich bekwaamen in modernere vormen van aanbesteding en dienstverlening. Dit kan het imago van de sector en de concurrentiekracht van het Nederlandse (bouw)bedrijfsleven verbeteren.

De werkgroep definieert innovatief aanbesteden³ als volgt: "Een wijze van aanbesteden waarbij in toenemende mate sprake is van de volgende vier elementen:

- geïntegreerde contractvormen in disciplines, tijd en omvang;
- het zoveel mogelijk stellen van functionele eisen door de opdrachtgever;
- toedelen van risico's aan de partij die deze het best kan beheersen;
- afwegingen op basis van life-cycle kosten⁴ in plaats van op laagste stichtingskosten."

Op basis van deze overwegingen is door de werkgroep de volgende probleemstelling geformuleerd: *"Op welke onderdelen van het werkterrein van Rijkswaterstaat kan innovatief aanbesteden worden ingevoerd of uitgebreid zodanig dat efficiëntere oplossingen worden gevonden en meer aandacht ontstaat voor contract- en risicomanagement?"*

² TK 25 518 nr. 3. d.d. 3 februari 1998

³ Als er sprake is van private financiering dan valt dit buiten het domein van innovatief aanbesteden en wordt dit gedefinieerd als publiek private samenwerking. Dit is conform de definitie van het kenniscentrum Publiek Private Samenwerking.

⁴ Onder life-cycle kosten worden verstaan de kosten die verbonden zijn aan het project gedurende de gehele levenscyclus, incl. de onderhouds- en vervangingskosten.

1.2.2 Onderzoeksterrein

Het werkterrein van Rijkswaterstaat omvat een aantal beleidsvelden die kunnen worden aangeduid als het onderzoeksdomein van dit onderzoek; hierbij gaat het om de volgende bedragen per jaar (begroting Verkeer & Waterstaat 1999):

	product- uitgaven ⁵	directe uitvoerings- uitgaven
• aanleg, beheer en onderhoud Rijkswegen:	f 1.994 mln.	f 633 mln.
• aanleg, beheer en onderhoud waterkeren	f 211 mln.	f 106 mln.
• aanleg, beheer en onderhoud waterbeheren en vaarwegen	f 723 mln.	f 439 mln.
• Megaprojecten		
Westerscheldetunnel	f 321 mln.	f 5 mln.
Deltaplan Grote Rivieren	f 194 mln.	f 49 mln.
Totaal	f 3.443 mln.	f 1.232 mln.

De werkgroep heeft geen onderzoek gedaan naar de mogelijke samenhang tussen innovatief aanbesteden en de nu gehanteerde begrotingssystematiek door Rijkswaterstaat.

1.3 Doelstelling

De werkgroep heeft zichzelf het volgende ten doel gesteld:

- een indicatie geven van projectsoorten waar het aannemelijk is dat efficiencyvoordelen behaald kunnen worden door innovatief aanbesteden;
- inzicht geven voor de voorwaarden voor innovatief aanbesteden;
- inzicht geven in de gevolgen van innovatief aanbesteden voor de organisatie van Rijkswaterstaat en marktpartijen;
- inzicht geven in de reikwijdte van innovatief aanbesteden;
- een indicatie geven van de termijn waarop grootschalig gebruik van innovatief aanbesteden gerealiseerd kan zijn.

⁵ Productuitgaven zijn directe uitgaven aan derden die nodig zijn om de producten te realiseren zoals grond- en hulpstoffen, uitbestede werken aan uitvoerend bedrijfsleven en subsidies. Directe uitvoeringsuitgaven zijn uitgaven die nodig zijn om de programma's te kunnen voorbereiden, te realiseren en te controleren. Voorbeelden zijn eigen personeel, uitbesteding aan ingenieursbureaus en bureaunkosten. Ongeveer 50% van de ontwerpwerkzaamheden wordt nu uitbesteed.

1.4 Taakstelling

In het regeerakkoord van Paars II is een besparingstaakstelling opgenomen. In de taakopdracht van de werkgroep was opgenomen dat dit onderzoek mogelijk materiaal op kan leveren voor een concrete invulling van deze taakstelling waardoor het programma van Rijkswaterstaat niet hoeft te worden aangetast. De begroting van het Infracfonds is met deze bedragen verlaagd.

(in mln. guldens)	2000	2001	2002	2003
Taakstelling	-15	-30	-45	-45

1.5 Onderzoeksopzet

1.5.1. Extern onderzoek

Door de werkgroep is een onderzoeksopdracht geformuleerd voor een extern bureau. De opdracht omvatte voornamelijk het genereren van informatie en analyses. Het onderzoek van het externe onderzoeksbureau richtte zich op de mogelijke efficiencyvoordelen van innovatief aanbesteden bij Rijkswaterstaat. De volgende drie aspecten zijn hierbij specifiek aan de orde geweest:

- 1) Een classificatie van projecten met een kwantitatieve indicatie per projectsoort van mogelijke besparingen op de totale projectkosten. Deze classificatie dient te passen binnen het reeds bestaande kader van Innovatief Aanbesteden van het Ministerie van Economische Zaken;
- 2) Indicaties van de consequenties voor de organisatie van verdergaand gebruik van innovatief aanbesteden, inclusief de Bouwdienst en de specialistische diensten, waarbij inzicht wordt verschaft in de rol van Rijkswaterstaat;
- 3) Formulering van criteria voor een mogelijke aanscherping van aanbesteedstrategieën, en enkele suggesties voor concrete projecten die in aanmerking zouden kunnen komen voor innovatief aanbesteden.

Om tot deze resultaten te komen heeft het onderzoeksbureau naast het desk-research een tweetal externe activiteiten ondernomen: interviews met projectleiders van veertien projecten en twee bijeenkomsten met een groot aantal vertegenwoordigers vanuit de marktpartijen.

Interviews

Voor het onderzoek zijn door de werkgroep op aanbeveling van Rijkswaterstaat en de onderzoekers veertien projecten geselecteerd. Met projectleiders van Rijkswaterstaat en de marktpartij van deze projecten zijn interviews gehouden op basis van anonimiteit. De veertien projecten vormen een mix van traditioneel en innovatief aanbestede projecten, van in voorbereiding zijnde, in uitvoering zijnde en uitgevoerde projecten. Ook is een spreiding aangebracht over de verschillende regio's.

Consultatie markt

De tussentijdse resultaten van de interviews met Rijkswaterstaat en marktpartijen zijn medio april voorgelegd ter toetsing aan een gezelschap van vertegenwoordigers van marktpartijen op strategisch niveau. Op deze hoorzitting waren grote bouwondernemingen en ingenieursbureaus en ook midden- en kleinbedrijf vertegenwoordigd. Medio juni zijn dezelfde partijen gevraagd hun mening te geven over de mogelijkheden die nieuwe contractvormen bieden voor het bouwende bedrijfsleven, aan de hand van de resultaten die uit het hiervoor genoemde onderzoek naar voren zijn gekomen. Ook zijn de beleidsaanbevelingen ter informatie aan de marktpartijen voorgelegd.

1.5.2. Werkgroep

Na afronding van het externe onderzoek heeft de werkgroep, mede op basis van de resultaten van het externe onderzoek, in dit rapport aanbevelingen en conclusies geformuleerd voor de Ministerraad. In bijlage 4 vindt u de samenstelling van de werkgroep.

1.6 Opzet rapportage

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op het huidige aanbestedbeleid van Rijkswaterstaat. Centraal staat hierbij het verschil tussen traditioneel aanbesteden en innovatief aanbesteden. Ook wordt aandacht besteed aan de geldende regelgeving voor contracten. Vervolgens komen in hoofdstuk 3 de resultaten van het veldonderzoek door de externe onderzoekers aan bod. Hieruit blijkt dat innovatief aanbesteden diverse maatschappelijke voordelen kan bieden. Ook wordt een aanzet gepresenteerd voor een afweging tussen zelf doen en laten doen. In hoofdstuk 4 worden vervolgens een ambitieniveau voor Rijkswaterstaat gepresenteerd en de gevolgen die dit kan hebben voor zowel de organisatie als de markt.

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt in de eerste paragraaf kort ingegaan op de organisatiestructuur van Rijkswaterstaat. Vervolgens wordt in de tweede paragraaf aandacht besteed aan het bestaande juridisch kader voor aanbestedingen. De wijze van aanbesteden door Rijkswaterstaat wordt in belangrijke mate bepaald door het bestaande juridische kader. In paragraaf 3 wordt ingegaan op de hoofdvormen van aanbesteden die door Rijkswaterstaat op dit moment worden gehanteerd. Tenslotte wordt in paragraaf 4 aandacht besteed aan de verdeling tussen traditioneel aanbesteden en innovatief aanbesteden bij Rijkswaterstaat.

2.1 Organisatie Rijkswaterstaat

Het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat is opgezet als een gedeconcentreerde uitvoeringsorganisatie en bestaat uit het hoofdkantoor in Den Haag, tien regionale directies en zes specialistische diensten. De personele omvang bedraagt ca. 10.000 fte's. De regionale directies zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het verkeers- en vervoersbeleid en de uitvoering van het beheer, aanleg en onderhoud van rijkswegen en -wateren. De regionale directies worden bij de meer specialistische uitvoeringsopdrachten ondersteund door de Bouwdienst. In een groot aantal gevallen heeft de Bouwdienst het voortouw in het ontwerp en de begeleiding van de uitvoering van de grootschalige (nieuw)bouwprojecten.

Aan het hoofd van een regionale directie staat een hoofdingenieur-directeur. Hoofdingenieurs-directeuren zijn de vertegenwoordigers van het ministerie in de regio. De specialistische diensten hebben als hoofdtaak de ontwikkeling en inzet van kennis voor beleid en beheer. De specialistische diensten zijn de volgende: Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Dienst Weg- en Waterbouwkunde, Meetkundige Dienst, Rijksinstituut voor Kust en Zee, Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (zie verder bijlage 4).

Bij de ontwikkeling van het markt- en bouwbeleid heeft het Hoofdkantoor van de Waterstaat het voortouw. Hier wordt het beleid ontwikkeld en geformuleerd. De uitvoering van dit beleid vindt plaats bij de regionale directies en de Bouwdienst; deze diensten zijn de aanbestedende partijen. Aanbesteding van alle werken, diensten en leveringen vindt plaats onder de verantwoordelijkheid van de Hoofdingenieur-directeur die aan het hoofd staat van de betreffende dienst. Hierbij is een faciliterende en controlerende rol voor het hoofdkantoor is weggelegd. Afwijkingen van het geformuleerde bouwbeleid van Rijkswaterstaat worden ter beoordeling voorgelegd aan het Hoofdkantoor. Op het bouwbeleid wordt verder ingegaan in § 2.3.

2.2 Juridisch kader

Aan opdrachten door grote opdrachtgevers ligt regelgeving ten grondslag afgesproken tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers. De Uniforme Administratieve Voorwaarden voor de uitvoering van Werken (UAV 1989) en het Uniform AanbestedingsReglement (UAR 86 resp. UAR EG 91) vormen veelal het kader voor het contract tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer. De UAV en het UAR worden door de ministers van VROM, Verkeer en Waterstaat en Defensie vastgesteld. Ook de zgn. RAW-systematiek, die specifiek voor contractvormen in de grond-, weg- en waterbouwsector (GWW) ontwikkeld is, gaat van dit kader uit. Rijkswaterstaat, naast het merendeel van andere grote opdrachtgevers in de GWW-sector, hanteert deze systematiek vaak aangevuld met een aantal voor Rijkswaterstaat specifieke voorwaarden. De standaard besteks-teksten uit de RAW-systematiek worden derhalve gehanteerd bij de contractering met opdrachtnemers. Opdrachtgevende en opdrachtnemende partijen zijn vertegenwoordigd in de Raad voor de Regelgeving. Voorstellen voor nieuwe standaardvoorwaarden worden in deze Raad besproken en geaccordeerd waarna verdere uitwerking plaatsvindt door het CROW⁶. Uitgangspunt bij deze regelgeving is dat de opdrachtgever (in principe voor het grootste deel) verantwoordelijk is voor het ontwerp en de opdrachtnemer voor de uitvoering. Primaire invalshoek bij de gehanteerde bestekssystematiek is dat Rijkswaterstaat gehouden is aan het op de markt brengen van calculeerbare bestekken. Dit is mede gebeurd op aandringen van de Tweede Kamer (begin jaren '80).

Binnen de GWW-sector is in de afgelopen jaren een steeds grotere behoefte ontstaan aan nieuwe, meer flexibele samenwerkingsvormen waarbij de opdrachtnemer ontwerp- én uitvoeringsverplichtingen kan aangaan. Om hiervoor kaders te scheppen en een afbakening van begrippen te maken voor contractvormen die afwijken van de traditionele vorm (gebaseerd op UAV en UAR) is binnen de sector een nieuw traject in gang gezet: de ontwikkeling van de RAW²⁰⁰⁰-systematiek. Invalshoek van deze systematiek is dat zij in de toekomst alle benodigde bepalingen en hulpmiddelen kan bieden voor de vormgeving en contractuele invulling van de verschillende samenwerkingsconcepten.

De paritaire aard van het overleg brengt met zich mee dat voor de invoering en toepassing van deze systematiek belangen van de betrokken partijen, opdrachtgevers en opdrachtnemers, die soms tegenstrijdig zijn, op één noemer moeten worden gebracht. Nadelen hiervan kunnen zijn: minder eenduidige en minder scherpe voorwaarden en een langdurig proces met een onzekere invoeringsdatum. Deze twee zaken kunnen een belemmering vormen voor het op korte termijn op grootschalige manier invoeren van innovatief aanbesteden.

⁶ Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechniek

2.3 Beschrijving van de relevante aanbestedingsvormen bij Rijkswaterstaat

De wijze waarop Rijkswaterstaat op dit moment haar projecten aanbesteedt is heel divers. Het spectrum loopt van traditioneel aanbestede bestekken, de zogenaamde activiteitgerichte bestekken, die in de meerderheid zijn, via productbestekken en prestatiebestekken, naar, zij het in beperkte mate, geïntegreerde contractvormen, waarbij het ontwerp- en uitvoeringsdeel in één contract op de markt wordt gebracht. Sinds kort worden door Rijkswaterstaat ook vormen van Publiek-Private Samenwerkingscontracten (PPS) verkend die leiden tot grotere betrokkenheid van derden/marktpartijen bij de aanleg van infrastructuur. Met marktpartijen en andere overheden worden bindende afspraken gemaakt om tot samenwerkingsmodellen te komen voor de uitvoering van met name grote infrastructurele werken (b.v. Sytwende, N11 Alphen-Bodegraven, A4 Midden-Delfland). Hier beperken we ons tot de beschrijving van hoofdvormen van aanbesteding waarvan Rijkswaterstaat zich op dit moment bedient, waarbij vormen van aanbesteding met private financiering buiten beschouwing worden gelaten.

2.3.1. Aanbestedingspraktijk

Traditioneel aanbesteden vormt de reguliere werkwijze van Rijkswaterstaat. Bij traditioneel aanbesteden is Rijkswaterstaat veelal zelf verantwoordelijk voor alle onderdelen van het proces. Dit betekent dat planning, voorontwerp, definitief ontwerp, bestek maken, aanbesteden en de begeleiding van de uitvoering onder verantwoordelijkheid en voor risico van Rijkswaterstaat gebeurt. Onderdelen van dit proces worden uitbesteed. In ieder geval wordt de uitvoering (bouw, baggeren, etc.) uitbesteed, ook wordt vaak bij het (voor)ontwerp en bestek een ingenieurbureau ingeschakeld. Ook worden ingenieurbureaus ingeschakeld ten behoeve van het namens Rijkswaterstaat voeren van directie en toezicht. Een regionale directie schakelt bij het ontwerp, het aanbesteden en de begeleiding van de uitvoering van grootschalige c.q. specialistische werken in vrijwel alle gevallen de Bouwdienst in. Specialistische directies worden ingeschakeld bij de advisering over specifieke onderwerpen.

Bestekken

Rijkswaterstaat zet een traditionele opdracht in de meeste gevallen op de markt in de vorm van een bestek. Een bestek is een uitwerking van het ontwerp waarbij het werk beschreven wordt (wat en hoe). In de besteksvorm kan onderscheid gemaakt worden tussen een activiteitgericht bestek en een productbestek.

Bij *activiteitgerichte bestekken* wordt de vrijheid van handelen van de opdrachtnemer beperkt, omdat hij aan het proces is gebonden. Bovendien heeft de opdrachtgever zich in het bouwproces moeten verdiepen. Het proces(onderzoek) kan hij uitbesteden. Bovendien heeft het activiteitgerichte bestek als nadeel, dat de verrekening veel intensiever zal zijn. De verrekening kan dan diverse deelresultaten betreffen, maar ook uren van medewerkers en materieel. Verrekening van uren stimuleert de opdrachtnemer niet tot efficiënt werken. De controlelasten bij deze besteksvorm zijn hoog. Er zijn

echter situaties waarbij dit type bestekken de meest kosteneffectieve vorm is. Zo blijkt bij de zandsuppleties op de kust een activiteitgericht bestek de meest toegesneden besteksvorm.

Produktbestekken beschrijven het eindproduct waarbij de opdrachtnemer vrij is het proces in te richten. Enerzijds stelt dat eisen aan de exacte formulering en toetsbaarheid van het eindproduct; anderzijds kan zo'n aanpak ruimte bieden aan de inschrijvende opdrachtnemer om zijn bouwlogistiek te optimaliseren en de binnen zijn bedrijf beschikbare innovatieve kracht te benutten. Bovendien wordt daarmee een deel van de engineerings-werkzaamheden impliciet uitbesteed.

Doordat de produktiewijze in het contract minder belangrijk is geworden, kan de begeleiding tijdens de produktiefase eenvoudiger zijn. Dat vraagt echter wel om een goede beschrijving van het eindproduct vooraf en een goede mogelijkheid om het eindproduct bij de oplevering te kunnen beoordelen.

Produktbestekken zijn in principe in alle projectfasen mogelijk (ontwerp, aanleg en onderhoud).

Prestatiebestekken worden meer toegepast bij onderhoudscontracten en geven bijvoorbeeld aan aan welke onderhoudsprestaties moet worden voldaan.

Rijkswaterstaat maakt van beide besteksvormen gebruik waarbij er, mede afhankelijk van het type werkzaamheden, in de afgelopen jaren een accentverschuiving heeft plaatsgevonden van activiteitgerichte bestekken naar produktgerichte bestekken. De RAW-systematiek werkt overigens, met zijn gedetailleerde eisen en controles, in beide besteksvormen door.

De aanbestedingsvorm produkt- c.q. prestatiebestekken heeft met innovatief aanbesteden gemeen dat er meer aanbesteed wordt door middel van functionele eisen. Het verschil met innovatief aanbesteden is dat het integreren van bijvoorbeeld ontwerp en uitvoering niet onder deze aanbestedingsvorm valt. Een passend juridisch kader is er nog niet voor innovatief aanbesteden.

2.3.2. Innovatief aanbesteden

Met innovatief aanbesteden wordt beoogd efficiencywinst en marktstimulering te bereiken door meer geïntegreerde contracten aan te bieden met uitbesteding van ontwerp en uitvoering in één contract en het stellen van functionele in plaats van technische eisen. Een marktpartij heeft daardoor meer ruimte om het product en/of proces efficiënter in te richten, d.w.z. meer rekening houdend met zijn uitvoeringscapaciteiten. Innovatief aanbesteden kan derhalve een aantal effecten hebben: Er zijn mogelijkheden voor de opdrachtgever om meer te krijgen voor hetzelfde geld dan wel minder te betalen voor hetzelfde produkt. Ook kan innovatief aanbesteden de concurrentiekracht van het Nederlandse bedrijfsleven versterken in de Europese context.

Er zijn flinke voordelen te behalen door innovatief aan te besteden, maar er kleven ook grote risico's aan. Het is dan ook niet zo dat ieder willekeurig project geschikt is voor innovatief aanbesteden. Ten eerste niet omdat er risico's zijn die altijd bij de overheid (moeten) blijven zoals bv. onbeheersbare risico's die te maken hebben met het publieke besluitvormingsproces of maatschappelijke schade als gevolg van het falen van een publiek werk (bv. overstroming). Omdat dit type risico zich bij iedere

aanbestedingsvorm kan voordoen, behoeft dit geen belemmering te zijn voor innovatieve aanbesteding waar het wel overdraagbare risico's betreft. Ten tweede omdat de marktpartijen in veel gevallen (nog) niet klaar zijn voor innovatievere contractvormen waarmee ze meer vrijheid krijgen, maar ook meer verantwoordelijkheid moeten dragen met het daarbij behorende risico. Door meer ruimte aan de opdrachtnemer te geven en de gewenste controle te beperken tot het hoogst noodzakelijke, verschuift het risico richting aannemer. De overdracht van dit grotere risico kan echter leiden tot een hogere prijs voor de opdrachtgever omdat de opdrachtnemer dit risico waardeert en in zijn prijsaanbieding meeneemt. De overheid waardeert over het algemeen dit soort risico's niet in haar raming. Tenslotte behelst innovatief aanbesteden het nauwkeurig definiëren van functionele specificaties bij de aanvang van een project. Dit kan lastig zijn. Veranderingen van omgeving en scope van het project moeten namelijk ondervangen worden. Hierbij geldt dat gefaseerde toepassing van nieuwe aanbestedingsvormen dergelijke risico's kunnen wegnemen. In het volgende hoofdstuk wordt hier verder op ingegaan.

De volgende contractvormen worden door de werkgroep onder innovatief aanbesteden verstaan:

- Design & Construct of Design & Build (D&C, D&B): hierbij is één opdrachtnemer van het project belast met zowel het algemeen ontwerp, het definitief ontwerp, de besteksvoorbereiding als de uitvoering. De overheid heeft te maken met één aanspreekpunt en gaat één overeenkomst aan voor het totale programma. Cruciaal is dat de opdrachtgever vooraf het programma van eisen duidelijk en volledig formuleert in de vorm van functionele eisen.
- Design, Build & Maintain (DB&M): deze contractvorm gaat verder dan D&B want de private partij is ook een bepaalde periode verantwoordelijk voor het onderhoud van het opgeleverde product. Bij deze variant worden life-cycle costs in overweging genomen.
- General Contracting (GC): een vorm van innovatief aanbesteden waarbij één onderneming de volledige coördinatie van de planstudie, het ontwerp en de uitvoering op zich neemt en daarvoor ongedeelde verantwoordelijkheid draagt.
- Bouwteam: De overheid contracteert één of meer ingenieursbureaus en uitvoeringsdeskundigen (aannemers) en vormt samen met deze bedrijven een bouwteam. Het bouwteam werkt op basis van door de opdrachtgever opgestelde randvoorwaarden een aantal varianten met bijbehorende ontwerpen uit. Hiertoe wordt een zgn. "Bouwteamcontract" gesloten. Daarnaast sluit de overheid afzonderlijke contracten af met de betrokkenen. Zo wordt ook voor de uitvoering van het door de opdrachtgever goedgekeurde definitieve ontwerp een apart contract gesloten. De overheid blijft de verantwoordelijkheid voor het ontwerp houden. Deze vorm zit tussen traditioneel aanbesteden en innovatief aanbesteden in.
- Bouwalliantie-contract: een vorm van samenwerken die nog niet is gestandaardiseerd. Essentie is dat opdrachtnemer en –gever tegenvallers en meevallers gedurende de uitvoering delen. De opdrachtnemer bijvoorbeeld kan ter wille van een efficiënte uitvoering aan de opdrachtgever wijzigingen voorstellen in de specificaties waarbij de baten gedeeld tussen beide partijen worden. Ook tegenvallers gedurende de uitvoering kunnen gedeeld worden volgens nader te bepalen

voorwaarden. Deze contractvormen zijn zinvol bij projecten met redelijk veel onzekerheden en waarbij de inzet van beide partijen nodig is om de optimale oplossing te bereiken.

- Engineering, Procurement and Construct-contract: contractvorm waarbij de opdrachtnemer (overigens voor rekening en risico van de opdrachtgever) het gehele ontwerp- en uitvoeringsproces voor zijn rekening neemt. De opdrachtgever wordt daarvan ontlast; beide partijen spreken onderling bandbreedtes en verantwoordelijkheden af.

2.4 Traditioneel en innovatief aanbesteden bij Rijkswaterstaat

Uit onderzoek is gebleken dat door Rijkswaterstaat nog relatief weinig gebruik gemaakt wordt van innovatief aanbesteden. Een tentatieve schatting is dat ca. 1% van het aantal contracten innovatief wordt aanbesteed. Hiermee is ongeveer 5% van het jaarlijkse budget gemoeid.

In 1994 is binnen Rijkswaterstaat met het rapport "Verantwoord Uitbesteden" een eerste aanzet gegeven tot een andere, modernere aanbestedingspraktijk waarbij meer gebruik gemaakt wordt van de creativiteit van de markt. De Hoofddirectie van Rijkswaterstaat heeft onlangs na laten gaan waartoe de aanbevelingen van het rapport "Verantwoord Uitbesteden" hebben geleid. Geconcludeerd werd, zoals bovenstaande cijfers illustreren, dat met deze aanbevelingen binnen de dienst nog weinig is gedaan. Een mogelijke oorzaak is de vrijblijvende verspreiding van het rapport binnen de dienst. Over de aanbevelingen is weinig gecommuniceerd en er zijn geen formele en gedocumenteerde afspraken over het vervolg gemaakt. Feitelijk is de uitvoering aan de regionale diensten zelf overgelaten. Daarnaast is aan de invoering van een nieuwe besturings- en productbegrotings-systematiek (op basis van de IBO-rapportage "van Middelen naar Producten, een nieuwe bedrijfsvoering bij Rijkswaterstaat", 1995) en de aanpassing van de werkwijze van Rijkswaterstaat, prioriteit gegeven. Dit heeft de nodige werkzaamheden met zich mee gebracht. Overigens leidt de kosten transparantie en verzakelijking die dat heeft teweeggebracht tot een vruchtbare voedingsbodem om de efficiëntie voordelen van innovatief aanbesteden te kwantificeren en te realiseren.

Mede op basis van deze analyse is door de Hoofddirectie in overleg met alle hoofdingenieurs- directeurs (hoofden van een regionale directie) besloten om in het strategisch traject van de Rijkswaterstaat het thema "marktbenutting" als speerpunt te benoemen met daarbij innovatief aanbesteden als één van de belangrijkste te implementeren thema's.

Volgens "Verantwoord Uitbesteden" zijn er drie verbetermogelijkheden binnen het aanbestedingsbeleid:
1. een meer gelijkwaardige risicoverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer;
2. meer werken met produktgerichte contracten i.p.v. met activiteitgerichte contracten;
3. schaalvergroting bij contracten voor uitbesteding . Daarbij wordt onderscheid gemaakt in drie dimensies om de schaal van een contract te vergroten nl.: tijd, omvang en fasen.

3 Kansen van innovatief aanbesteden

Inleiding

Door het externe bureau is onderzoek gedaan naar de mogelijke efficiencywinsten van innovatief aanbesteden, de consequenties voor de organisaties van Rijkswaterstaat en de voorwaarden voor innovatief aanbesteden (zie bijlage 5). Om tot deze informatie te komen zijn onder andere 14 projecten geselecteerd verdeeld over alle vormen van aanbesteden, meerdere regio's en diverse fasen van uitvoering. Met de projectleiders van Rijkswaterstaat en van de marktpartijen van deze 14 projecten zijn interviews gehouden. In paragraaf 3.1 worden de resultaten van deze interviews uiteengezet. In paragraaf 3.2 wordt ingegaan op de maatschappelijke voordelen van innovatief aanbesteden. Naast voordelen zijn er ook haken en ogen aan een andere manier van aanbesteden. Deze worden in paragraaf 3.3 behandeld. In paragraaf 3.4 wordt vervolgens ingegaan op de voorwaarden voor innovatief aanbesteden.

3.1 Resultaten extern onderzoek '*Innovatief Aanbesteden bij Rijkswaterstaat*'

Sinds 1988, bij de start van de ontwikkeling van het Design-and-Build contract van de Maeslantkering in de Nieuwe Waterweg, wordt met innovatief aanbesteden binnen Rijkswaterstaat geëxperimenteerd. Met enkele tientallen projecten is nu ervaring opgedaan. Uit de interviews die gehouden zijn in het kader van dit onderzoek is gebleken dat vrijwel alle projectleiders en diverse experts, onder voorwaarden, positief zijn over innovatief aanbesteden.

De volgende positieve effecten worden door projectleiders van Rijkswaterstaat genoemd:

-
1. beter stimuleren van de markt;
 2. sneller uitvoeren van het project;
 3. reduceren van risico's voor Rijkswaterstaat;
 4. betere controle op het budget;
 5. verlaging van de controlelast.
-

Ook marktpartijen zijn over het algemeen positief over innovatief aanbesteden. Door projectleiders van marktpartijen worden de volgende voordelen genoemd:

-
1. ruimte voor creativiteit en eigen inbreng;
 2. mogelijkheid om op kwaliteit en innovatie te concurreren in plaats van uitsluitend op prijs;
 3. mogelijkheid om direct samen te werken met ontwerpers en experts van Rijkswaterstaat.
-

Zowel binnen Rijkswaterstaat als bij de marktpartijen komt er meer en meer aandacht voor andere en nieuwe aanbestedingsvormen. Door de positieve ervaringen in de eigen organisaties en uit het buitenland krijgt innovatief aanbesteden langzaam maar zeker momentum binnen Rijkswaterstaat en

binnen Nederland. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de mogelijke omvang van de voordelen van innovatief aanbesteden.

3.2 Maatschappelijke voordelen innovatief aanbesteden

Uit dossieronderzoek en de interviews blijkt dat de maatschappelijke voordelen van innovatief aanbesteden per geschikt project substantieel kunnen zijn. De voordelen zijn echter divers en niet uitsluitend in budget uit te drukken. Voor een ideaal-typisch project, waarbij aan alle voorwaarden wordt voldaan om het project innovatief aan te besteden en ook te beheersen, kunnen de volgende meest belangrijke voordelen worden genoemd:

- beter beheersen van risico's door een betere allocatie conform de kerncompetenties van overheid en markt;
- vergroten innovatiekracht en (internationale) concurrentiepositie van de markt, ook binnen Europa;
- verlagen van het projectbudget oplopend tot ongeveer 10%, bestaande uit het saldo van de aanbestedingssom en de apparaatskosten van Rijkswaterstaat;
- een directere afstemming tussen ontwerp en aanleg en een vergroting van de (plannings)flexibiliteit tijdens de aanleg kan leiden tot een verkorting van de doorlooptijd van het ontwerp- en aanlegproces (d.w.z. exclusief wettelijke procedures en politieke besluitvorming), oplopend tot 25%.

Beter beheersen van risico's door een betere allocatie

De risicobeheersing van een project kan verbeterd worden door deze toe te delen aan de partij die het best in staat is dit risico te managen. Deze toedeling is cruciaal voor het oogsten van efficiencywinst want dit haakt aan bij de kerncompetenties van de opdrachtgever en -nemer. Zo blijven bepaalde maatschappelijke risico's altijd bij de overheid liggen omdat dit een publieke zorg betreft en dus een kerncompetentie van Rijkswaterstaat. Toepassing van innovatief aanbesteden dient daarom gepaard te gaan met het consequent waarden van risico's door Rijkswaterstaat. Dit om de afweging te maken wie, Rijkswaterstaat of private partij, het meest competent is om een bepaald risico te managen. Gerichte risicotoedeling is dus geld waard.

Vergroten van de concurrentiekracht van het Nederlandse bedrijfsleven

Als Rijkswaterstaat als toonaangevende opdrachtgever overgaat tot beduidend meer innovatief aanbesteden, dan zal dit leiden tot een verbetering van de concurrentiekracht van het Nederlands bedrijfsleven. Bij grote overheidsopdrachten, die Europees moeten worden aanbesteed, dingt ook de buitenlandse concurrentie mee. Dit kan tot gevolg hebben dat het Nederlandse bedrijfsleven in de fase waarin wordt begonnen met deze nieuwe manier van aanbesteden nog niet volledig hiertoe gesteld staat. Daarentegen moet dit geen beletsel vormen om met deze vorm van aanbesteden aan de slag te gaan. Enerzijds omdat innovatief aanbesteden vanwege de grotere ruimte aan de opdrachtnemer stimuleert tot het inbrengen van meer creativiteit, dus innovatie, in ontwerp en/of proces. Anderzijds omdat het Nederlandse bedrijfsleven door deze ontwikkelingen de mogelijkheid krijgt haar organisaties naar een niveau te tillen geschikt voor innovatief aanbesteden op grote schaal. Dit betekent dat

bedrijven niet meer alleen op prijs concurreren met elkaar, maar dat concurrentie mede plaatsvindt op kwaliteit en het innovatieve vermogen dat een bedrijf kan genereren bij het verkrijgen en uitvoeren van een opdracht. Dit kan leiden tot een betere startpositie op buitenlandse markten waar door grote opdrachtgevers ook meer innovatief wordt aanbesteed.

Meerdere factoren kunnen leiden tot een budgetreductie, die kan oplopen tot ongeveer 10% van een projectbudget:

- ▲ Directe koppeling tussen ontwerp en aanleg. Bij traditionele uitvoering wordt ingenieursbureaus gevraagd een ontwerp te maken waarop meerdere aannemers kunnen inschrijven. Het ingenieursbureau ontwerpt dan voor de grootste gemene deler, wat mogelijk leidt tot onnodig conservatieve ontwerpen. Een aannemer die, eventueel in samenwerking met een ingenieursbureau, zowel aanleg als ontwerp voor zijn rekening neemt zal voor directere afstemming tussen de uitvoeringsmogelijkheden en het ontwerp kiezen en streeft ook naar een sterkere kostenbeheersing.
- ▲ Directere koppeling tussen aanleg en onderhoud. Bij een aanbesteding van aanleg en onderhoud zal de opdrachtnemer zijn ontwerp afstemmen op de laagste contante waarde van de som van de kosten van aanleg en onderhoud (Hierbij wordt een vorm van life-cycle costs benadering toegepast. In de meeste gevallen blijft de duur van deze contracten beperkt tot een periode van 5-10 jaar).
- Flexibeler inzet van dure productiemiddelen. Doordat bedrijven bij traditionele bestekken worden gedwongen om in voorgeschreven perioden productiemiddelen beschikbaar te hebben, kan een bedrijf minder profiteren van “goedkope” momenten van onderbezetting van dure productiemiddelen.
- Besparing op een duur controle-apparaat: door de lumpsum benadering en de toepassing van functionele eisen kan de administratieve afhandeling van een werk minder op detailniveau plaatsvinden. Dit hangt af van het detailniveau van de functie-eisen.
- Besparing van de gebruikelijke meerkosten: doordat ontwerp en aanleg zijn gescheiden is het zeer gebruikelijk dat op een willekeurig project zogenaamde Staten van Meerwerk worden opgesteld om aanvullende of afwijkende werkzaamheden mee te betalen. Dit leidt in de meeste gevallen tot een eindafrekening die hoger is dan de aanneemsom. Een deel van deze Staten van Meerwerk wordt veroorzaakt door noodzakelijke aanpassingen in het ontwerp. Dit type meerwerk kan sterk worden verminderd door het risico van het ontwerp bij één private partij neer te leggen.

De verkorting van de doorlooptijd, oplopend tot ongeveer 25%

Voor de ontwerp- en aanlegfase kan een verkorting van de doorlooptijd van deze fase oplopend tot 25% worden bereikt. De verkorting van de doorlooptijd betreft hier duidelijk het bedrijfsproces en **niet** het publieke proces van procedures en politieke besluitvorming. Hoewel het bedrijfs (uitvoerings) proces een kleiner deel van de gehele tijdsomvang van een project betreft dan het voorafgaande besluitvormingsproces, kunnen deze doorlooptijden aanzienlijk worden verkort. Directere afstemming tussen ontwerp en aanleg en een vergroting van de flexibiliteit tijdens de aanleg kunnen ondermeer leiden tot een verkorting van deze doorlooptijd.

3.3 Risico's en knelpunten innovatief aanbesteden

Tijdens het onderzoek is gebleken dat er diverse knelpunten zijn die verhinderen dat innovatief aanbesteden vaak wordt toegepast, zowel binnen Rijkswaterstaat als ook bij de marktpartijen. Dit heeft enerzijds te maken met het feit dat niet alle projecten geschikt zijn voor innovatief aanbesteden en dat er geen eenduidig meetmiddel is om de juiste projecten eruit te pikken. Anderzijds is het ook zo dat er risico's zijn verbonden aan een project dat innovatief wordt aanbesteed, maar dat niet goed uitpakt. Uit het veldonderzoek is gebleken dat bij één a-typisch project waarbij niet voldaan was aan de voorwaarden voor innovatief aanbesteden, het budget met 30% is overschreden en de doorlooptijd van het project bleek te zijn verdubbeld ten opzichte van traditioneel aanbesteden. Dit risico kan zich ook in de toekomst voordoen als het project en het proces niet goed worden gemanaged. Voor deze knelpunten heeft de werkgroep een aanzet voor een methode ontwikkeld waardoor hiermee kan worden omgegaan (zie § 3.4).

Haken en ogen bij toepassing van innovatief aanbesteden:	
<i>Risico op vertraging</i>	De doorlooptijd van een project kan worden verlengd door de duur van de aanbesteding en mogelijke schade bij slecht verlopen projecten.
<i>Risico op budgetoverschrijdingen</i>	Een overschrijding kan ontstaan door het onderhands aanbesteden (zonder prijsconcurrentie), een verkeerde risico-allocatie, onvoldoende innovatie en hogere kosten voor de voorbereiding van de aanbesteding.
<i>Verskil tussen beschikbare en benodigde eigen medewerkers</i>	Binnen Rijkswaterstaat hangt de beslissing voor innovatief aanbesteden vaak af van de beschikbaarheid van eigen medewerkers. Veel projectleiders geven aan dat men gebruik wil maken van de ontwerpcapaciteit binnen Rijkswaterstaat vanwege onderbezetting.
<i>Het betalen van leergeld</i>	Door onervarenheid zal leergeld worden betaald.

Rijkswaterstaat

Er kan een aantal belemmeringen worden benoemd die ervoor zorgen dat het buiten de paden treden van traditioneel aanbesteden binnen Rijkswaterstaat wordt ervaren als een sprong in het diepe. De cultuur van Rijkswaterstaat blijkt sterk gericht op het zelf uitvoeren van praktische zaken, in de ontwerpende en begeleidende sfeer. Decennialang is gewerkt met activiteitgerichte bestekken waarbij de rol van de marktpartij volgend was.

Het hoofdkantoor heeft wel een beleidslijn uitgezet voor innovatief aanbesteden, maar de vrijheid voor de regionale directies en de Bouwdienst om hier naar eigen inzicht mee om te gaan is groot. In

beginsel is de mogelijkheid aanwezig om innovatief aan te besteden maar er is geen centrale aansturing of incentive vanuit het hoofdkantoor.

Voorts is zoals eerder gesteld, de contractuele infrastructuur voor de gehele grond-, weg en waterbouwsector, de RAW-systematiek, uitsluitend gericht op traditioneel aanbesteden. Daardoor heeft innovatief aanbesteden een juridisch pionierskarakter binnen de organisatie.

Naast deze aspecten bestaat het beeld dat er te weinig georganiseerde uitwisseling is van ervaringen met innovatief aanbesteden binnen Rijkswaterstaat tussen de regionale directies en de Bouwdienst en buiten Rijkswaterstaat met andere departementen en lagere overheden. Met andere woorden: leerervaringen worden vaak op informele wijze verspreid.

Markt

Naast deze min of meer interne belemmeringen zijn er ook op bredere schaal nog een aantal belemmeringen te benoemen waardoor innovatief aanbesteden nog niet overal van de grond komt. Zo zijn ook aan de marktzijde niet alle partijen voldoende geëquipeerd om aan alle randvoorwaarden te voldoen. Zowel het speelveld als de spelregels zijn nog niet dusdanig geformuleerd zodat alle partijen weten op welke positie ze staan. Er zijn nog meerdere problemen die (gaandeweg) opgelost dienen te worden. Enkele hiervan blijken al uit de voorafgaande alinea. Het juridisch kader is bijvoorbeeld een onduidelijke factor. Op het bestaande bouwrecht is een grote hoeveelheid jurisprudentie te vinden, maar hoe innovatief aanbesteden daarin past is nog niet geheel duidelijk. De risicoverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en de verdeling van de aansprakelijkheden vormt hierbij een belangrijk aspect. Een andere relevante vraag die bijvoorbeeld speelt in de markt is hoe er moet worden omgegaan met intellectueel eigendom van ingediende, niet geselecteerde, projecten. Ook het probleem van de sterk verhoogde tenderkosten voor de aannemerij dient nader in beschouwing te worden genomen.

Wat noodzakelijk lijkt voor de marktpartijen is een consistente aanbestedingslijn vanuit de overheid, waar de markt in kan groeien en waarin gaandeweg voor de opkomende problemen samen een oplossing gevonden kan worden. Om dit te bereiken is het belangrijk voor Rijkswaterstaat om een streefbeeld te formuleren en een pad daar naartoe. Een eerste stap hiervoor is gezet in het rapport van de externe onderzoekers waarin zij de voorwaarden voor projecten hebben gedefinieerd op basis waarvan Rijkswaterstaat kan beslissen of een project al dan niet innovatief kan worden aanbesteed

3.4 Voorwaarden innovatief aanbesteden

In de vorige paragraaf is geschetst wat het maatschappelijke verlies kan zijn als een ongeschikt project wordt gekozen voor innovatief aanbesteden. Het is daarom van belang om goed inzicht te hebben in de voorwaarden waaronder innovatief aanbesteden kan leiden tot de maatschappelijke voordelen. Deze voorwaarden kunnen worden gehanteerd in de vorm van een checklist bij de beslissing of een project al dan niet innovatief wordt aanbesteed (*'zelf doen of laten doen'*). Om een gefundeerd antwoord op deze vraag te kunnen geven is vervolgens een integrale afweging noodzakelijk. Een

integrale afweging neemt namelijk behalve de bedrijfs-economische ook zoveel mogelijk de maatschappelijke effecten mee, redenerend vanuit de maatschappelijke verantwoordelijkheid van Rijkswaterstaat. Rekening zal in ieder geval moeten worden gehouden met:

- Hogere kosten van voorbereiding voor de betrokken partijen. Dit zijn de kosten die worden gemaakt bij het opzetten, uitwerken en monitoren van een innovatieve aanbesteding, zoals juridische kosten. Innovatieve aanbestedingen zorgen vaak voor hoge transactiekosten voorafgaand aan de uitvoering, publieke uitvoering levert meestal meer monitorings- en controlekosten op.
- Risico's. Innovatief aanbesteden geeft een ander risico-profiel dan traditioneel aanbesteden. Van belang is de risico's te onderkennen en transparantie te hebben over de risicoverdeling tussen partijen. Door het competent managen van risico's ontstaat een opbrengst ten opzichte van de traditionele manier van aanbesteden. Over deze opbrengst kunnen incentive-afspraken gemaakt worden tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Voor het lopen van risico door private partijen wordt een vergoeding gevraagd. Hoe hoger het risico, hoe hoger de vergoeding. Daar staat tegenover dat je als overheid een deel van de risico's kwijt bent hetgeen ook een waarde heeft.
- Doorlooptijd. Hierbij gaat het vooral om de bedrijfs-economische en maatschappelijke waarde van eerdere of latere oplevering van een project, dus bijvoorbeeld de extra baten voor de omgeving als een snelweg eerder dan oorspronkelijk gepland wordt geopend.

Een integrale afweging kan veel tijd en inzet vergen. Uit het onderzoek zijn vuistregels naar voren gekomen die een handvat kunnen bieden voor een inzicht in de geschiktheid van projecten. De voorwaarden zijn op te delen in twee categorieën, namelijk de projectkarakteristieken en de proces- en projectmanagementvoorwaarden. Deze twee effecten bepalen de aantrekkelijkheid van innovatief aanbesteden.

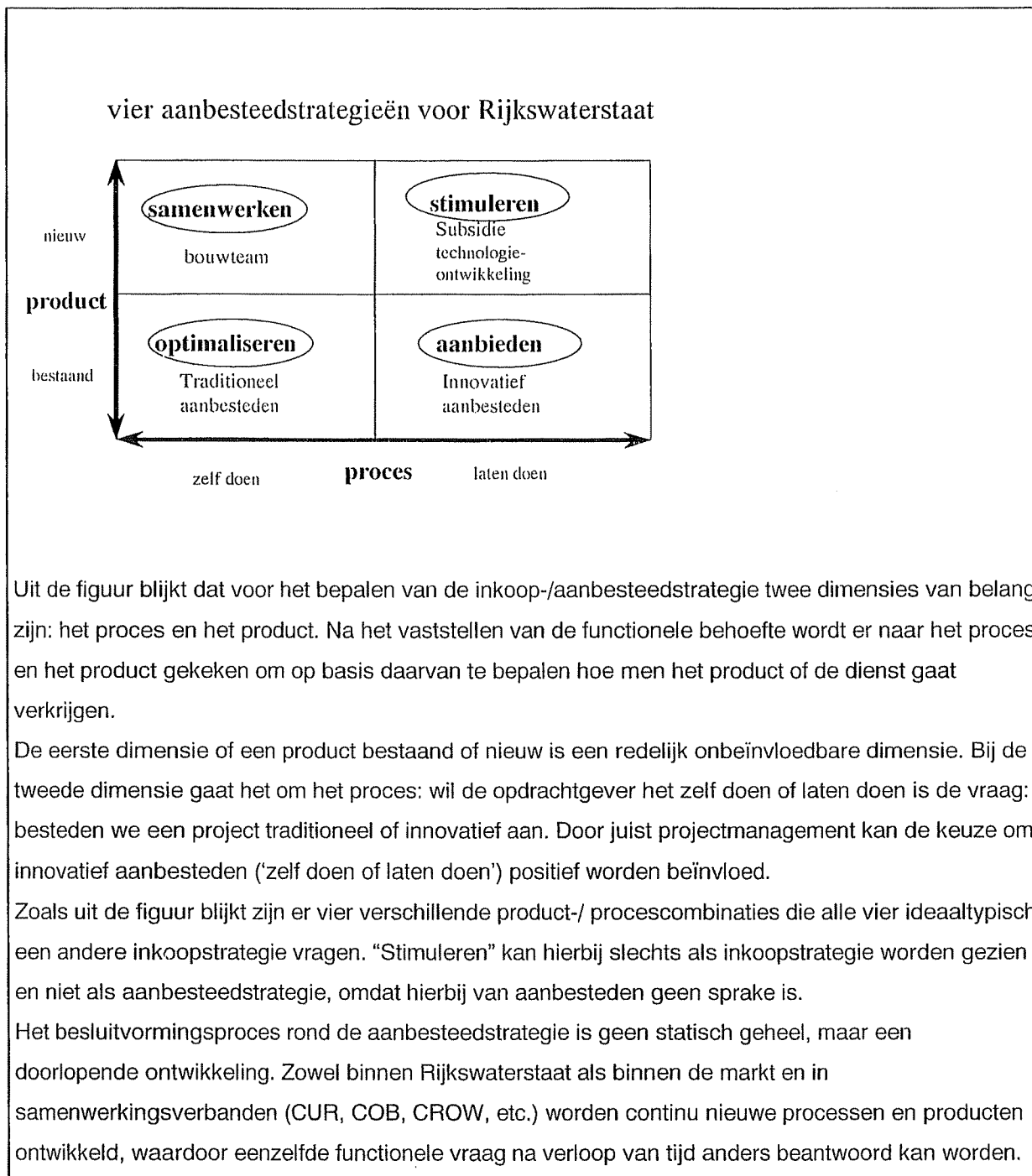
- De karakteristieken van een project: dit zijn factoren die niet of nauwelijks te beïnvloeden zijn. Denk hierbij aan bijvoorbeeld de omvang of doorlooptijd.
- De manier van uitvoering van innovatief aanbesteden: dit zijn factoren die juist wel beïnvloed kunnen worden en keuzes van de projectleider vereisen. De beïnvloedbare factoren bepalen waar binnen het raamwerk het project uiteindelijk staat.

Projectkarakteristieken

<i>Procedures en vergunningen</i>	Procedures en vergunningen zijn in de tijd duidelijk gescheiden van het maken van het detailontwerp en het maken van gedetailleerde uitvoeringskeuzes.
<i>Omvang</i>	Het project is groter dan ongeveer f 1 miljoen
<i>Doorlooptijd</i>	Het project heeft een doorlooptijd van minimaal 3 maanden.
<i>Risico's</i>	De risico's zijn te benoemen en te overzien en goed in kaart te brengen qua omvang. Er zijn vier categorieën van risico's te onderscheiden, namelijk technische, commerciële, financiële en maatschappelijke risico's.
<i>Vrijheidsgraden</i>	Het project laat voldoende vrijheidsgraden aan de markt voor produkt- en/of procesinnovatie.
<i>Markt is voldoende competitief</i>	Een belangrijke voorwaarde voor succesvol innovatief aanbesteden is de aanwezigheid van een competitieve markt. Daarnaast dient de expertise voldoende vaak ingezet te worden om vijf of meer private partijen die kennis te laten opbouwen.

Proces- en projectmanagement

<i>In prijsconcurrentie aanbesteden / 'markthonger'</i>	Innovatief aanbesteden moet plaatsvinden in een situatie met effectieve concurrentie in de markt. Als er een marktsituatie is waarbij een groot gedeelte van de markt volzit met opdrachten, dan kan de prijsvorming nadelig zijn voor de opdrachtgever. Dit betekent dat er goed getimed moet worden.
<i>Managementkwaliteit</i>	De kwaliteit van het projectmanagement moet voldoende zijn. Innovatief aanbesteden stelt namelijk hogere eisen aan het projectmanagement, zowel aan publieke als aan de private kant.
<i>Goede risico-allocatie</i>	De risico's moeten aan de juiste partij toebedeeld worden. Als Rijkswaterstaat een risico toedeelt aan een private partij dat zeer moeilijk te beheersen valt, dan wordt daar uit maatschappelijk oogpunt een te hoge prijs voor betaald. Dit heeft met de kerncompetentie te maken. Om een keuze te maken tussen innovatief aanbesteden en traditioneel aanbesteden is het daarom noodzakelijk in alle gevallen risico's scherp in kaart te brengen en een voorstel voor risicoverdeling te definiëren.
<i>Innovatie stimuleren</i>	Het maximaliseren van de kansen op product- en procesinnovatie. Dit betekent dat de private partij voldoende vrijheidsgraden moet krijgen om haar kerncompetentie tot gelding te laten komen. Daarom is het verstandig de functionele eisen op het hoogst haalbare abstractieniveau te kiezen en te controleren. Allerlei klemmende voorwaarden in het Programma van Eisen conform de RAW-regelgeving dienen dan niet van toepassing te worden verklaard.



Een leerproces

De keuze voor de wijze van aanbesteden vergt een integrale afweging. De bovenstaande voorwaarden bieden hiertoe een aanzet voor een eerste screening maar zijn nog vrij ruw en gebaseerd op de tot nu toe beschikbare ervaring met innovatief aanbesteden. Naarmate Rijkswaterstaat meer ervaring hiermee opdoet kunnen deze voorwaarden verder worden geoperationaliseerd.

4 Het ambitieniveau

Inleiding

De omgeving waarin de Rijkswaterstaat opereert is sterk in beweging. Dit geldt zowel voor de maatschappelijke discussies omtrent verkeer, vervoer en infrastructuur als voor de wijze waarop deze, met betrokkenheid van marktpartijen, tot stand worden gebracht. Naast de wens tot een meer innovatieve vorm van aanbesteden te komen, met als drijvende krachten efficiëntievergroting en productinnovaties, zien we belangrijke ontwikkelingen op het gebied van:

- Publiek Private Samenwerking,
- bedrijfsmatige en technologische ontwikkelingen (automatisering, informatisering, standaardisering, procesbeheersing en kwaliteitsborging),
- schaalvergroting en de doorgaande ontwikkeling van een Europese markt,
- steeds hogere eisen aan de integriteit en kwaliteit van overheidshandelen.

De werkgroep herkent dat het ontwikkelingstraject van de Rijkswaterstaat en van een toenemend gebruik van innovatief aanbesteden zich in deze context afspeelt en bepaald wordt door de daaruit volgende randvoorwaarden. De keuzen die de organisatie maakt zullen uiting moeten geven aan een evenwichtige ontwikkeling in dit spanningsveld, waarbij de verschillende ontwikkelingen elkaar overigens ook kunnen ondersteunen.

Belangrijke vertegenwoordigers van het bedrijfsleven vragen de hoofddirectie van Rijkswaterstaat om een heldere visie op haar aanbesteedstrategie. Marktpartijen bepleiten hierbij te kiezen voor aanzienlijk meer gebruik van innovatief aanbesteden (zie bijlage 6). Dit omdat de markt dan kan investeren in een meer 'sophisticated' organisatie die de eisen waar kan maken die innovatief aanbesteden stelt. Ook binnen de regionale directies wordt om een heldere visie gevraagd van de hoofddirectie. In dit hoofdstuk schetst de werkgroep een visie voor de professionele opdrachtgever. Vervolgens zal ingegaan worden op de consequenties die dit heeft voor zowel Rijkswaterstaat als de markt. De reikwijdte hiervan hangt af van de mate waarin gebruikt zal worden gemaakt van innovatief aanbesteden.

4.1 De professionele opdrachtgever

In de hoorzitting met toonaangevende marktpartijen over innovatief aanbesteden is een pleidooi gehouden voor een duidelijke beleidslijn ten aanzien van innovatief aanbesteden. Het pleidooi behelsde ook de expliciete keuze voor een ontwikkelingstraject naar aanzienlijk meer innovatief aanbesteden dan tot nu toe gebruikelijk. Ook binnen de Rijkswaterstaat organisatie lijkt nu het moment aangebroken om serieus werk te maken van innovatief aanbesteden. De laatste vijf jaar zijn met verschillende projecten deze nieuwe contractvormen uitgeprobeerd. De ervaringen van projectleiders en deskundigen van opdrachtgever en opdrachtnemer zijn overwegend positief.

De tijd lijkt derhalve rijp om van deskundig opdrachtgever een accentverschuiving te maken naar zogenaamde professioneel opdrachtgever. De werkgroep definieert de professionele opdrachtgever als volgt: een opdrachtgever die probeert zoveel mogelijk gebruik te maken van de expertise en de creativiteit (de kerncompetentie) van de markt door middel van innovatief aanbesteden en daar waar dat uit oogpunt van maatschappelijke efficiency niet verstandig is, zelf het roer in handen houdt. Een professionele opdrachtgever is dan ook een deskundig opdrachtgever, die zelf de kennis en ervaring in huis heeft om alle projectfasen te beheersen en de producten van marktpartijen te beoordelen.

De afwegingen die de professionele opdrachtgever dient te maken bij de keuze zelf-doen of laten-doen is een integrale en verlopen langs de lijnen van:

- (maatschappelijke) efficiëntie; wordt de gewenste functionaliteit kosten-optimaal gerealiseerd,
- innovativiteit; marktketens dienen gestimuleerd te worden tot voortdurende productinnovaties,
- beheersing; maatschappelijke kwaliteit en integriteit van overheidshandelen dient verzekerd te zijn.

Bij de ontwikkeling naar een meer professioneel opdrachtgever zullen deze afwegingen scherper en explicieter gemaakt moeten worden en leidend moeten zijn voor de inschakeling van marktpartijen. Een voorwaarde voor het kunnen maken van deze afweging is dat er voldoende flexibiliteit binnen de organisatie aanwezig is.

4.2 Strategiebepaling en ontwikkelingstraject

De strategie dient erop gericht te zijn de mogelijkheden van marktpartijen bij het realiseren van infrastructurele projecten te vergroten. Dit behelst een ontwikkelingstraject van Rijkswaterstaat, van de markt en van het instrumentarium om te komen tot de gewenste bouwarrangementen (contracten, risicoverdeling, bouwregelgeving). Innovatief aanbesteden biedt hierbij een van de belangrijke moderne contractvormen die uiting geven aan de gewenste verhouding van professioneel opdrachtgever en marktpartijen. Daarnaast is er een scala aan contractvormen te beschrijven (van traditioneel naar meer innovatief: RAW-systematiek, productgericht bestek, prestatie- of inkoopbestek, design en built, "DBOFM", PPS/concessieverlening) dat hierbij ingezet zal moeten worden, afhankelijk van de situatie. Per project vraagt dit een expliciete afweging langs de eerder gegeven lijnen (efficiëntie, flexibiliteit, innovatie en beheersing).

Het ontwikkelingstraject dat dit voor de Rijkswaterstaat inhoudt omvat de ontwikkeling van de volgende vaardigheden:

- kiezen van gewenste marktinzet en bijbehorende contractvorm,
- functioneel specificeren van het gewenst product
- kostenraming op hoger abstractieniveau,
- leverings- en risico-acceptatie van product.

Evenzo zal de markt zich moeten ontwikkelen, waarbij de eisen gedictieerd worden door:

- nieuwe bouwarrangementen en integratie van projectfasen en disciplines,
- beheersing van het bouwproces en efficiëntie,
- innovativiteit,
- risico-acceptatie.

4.3 Actiepunten innovatief aanbesteden voor Rijkswaterstaat

In deze paragraaf zullen de gevolgen van een beleidskeuze voor innovatief aanbesteden voor Rijkswaterstaat nader geschetst worden. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de (mogelijke) consequenties die deze beleidskeuze heeft voor de markt.

Beleidskader

Tot nu toe is bij Rijkswaterstaat traditioneel aanbesteden gebruikelijk en innovatief aanbesteden de uitzondering op de regel. Het ontwikkelen van een beleidskader en een beleidslijn kan ertoe leiden dat veel meer gebruik wordt gemaakt van de voordelen van deze aanbesteedwijze. Regionale directies moeten dan een eenduidig, integraal afweegkader ontvangen voor de wijze van aanbesteden. Het hoofdkantoor zal een belangrijke functie krijgen in het stimuleren tot innovatief aanbesteden, het aanreiken van instrumenten voor proces- en contractbeheersing en het bewaken van de uitvoering van het ambitieniveau.

Cultuur

Een noodzakelijke voorwaarde voor innovatief aanbesteden is echter een cultuuromslag.

Rijkswaterstaat is nu sterk ingesteld op zelf uitvoeren en beheersen. Meer overlaten aan de markt vergt in eerste instantie een centraal aan te sturen cultuuromslag. Een cultuuromslag die ook gericht moet zijn op beter onderling vertrouwen tussen Rijkswaterstaat en opdrachtnemers. In dit kader zullen ook instrumenten moeten worden ontwikkeld om medewerkers het gereedschap in handen te geven om met deze nieuwe contractvormen te kunnen omgaan. In het rapport Verantwoord Uitbesteden zijn een aantal constateringingen genoemd om te komen tot een wenselijke cultuur. Een aantal van deze constateringingen lijkt nog altijd relevant:

- Het verlagen van de 'schotten' in de organisatie;
- Het creëren van een lerende organisatie;
- Het vergroten van kostenbewustzijn en afwegen van uitbesteden en zelf doen;
- Het inrichten van de informatiesystemen ten behoeve van het maken van bedrijfseconomische afwegingen.

Organisatie

De bovenstaande cultuurverandering kan tamelijk verstrekkende gevolgen hebben voor de organisatie. De genoemde cultuurveranderingen hebben invloed op de verhouding tussen de regionale directies onderling, de positie van het Hoofdkantoor en de samenstelling en instelling van personeel op alle niveaus.

<i>De kerntaak wordt voorbereiding</i>	Bij het specificeren van functionele eisen hoeft niet langer een ontwerp en een bestek op detailniveau aan de opdrachtnemer te worden voorgelegd voor een offerte. Wel moet er meer tijd gestoken worden in de voorbereiding van de aanbesteding.
<i>Ontwerp-, administratie- en controlewerkzaamheden nemen af maar juridische kosten nemen wellicht toe</i>	Ontwerpwerkzaamheden worden overgedragen aan de markt. Grotere en integralere contracten zorgen voor minder administratieve werkzaamheden ook bij de controle. De controle zal minder gedetailleerd hoeven zijn maar wel op een hoger abstractieniveau door bijvoorbeeld kwaliteitsborging bij de opdrachtnemer. De complexere contracten eisen meer juridische ondersteuning.
<i>De eisen aan medewerkers nemen toe</i>	Een projectleider moet een innovatief aanbesteed project kunnen beheersen. O.a. functionele eisen moeten eenduidig en duidelijk geformuleerd worden en de omvang van het project wordt groter.
<i>Opleiding is van groot belang</i>	Opleidingen moeten gericht zijn op het ontwikkelen van vaardigheden als procesbegeleiding, juridische (basis)kennis, aanbestedingskennis en communicatieve vaardigheden.
<i>Ook specialistische diensten zullen deels een andere positie gaan innemen</i>	Veel technische kennis die momenteel binnen Rijkswaterstaat wordt opgebouwd, zal bij innovatief aanbesteden door de private sector worden uitgevoerd. Ook specialistische diensten zullen meer op voorbereiding gericht worden.

Regelgeving

Ook moet de regelgeving geschikt worden gemaakt voor innovatieve contractvormen. De afwezigheid of onduidelijkheid omtrent het juridische kader brengt veel werklast met zich mee, en is daarnaast risicoverhogend. De contracten vormen de weerslag van de toedeling van kerncompetenties. Van belang is voor de overheid om gezamenlijk met marktpartijen te kijken naar een nieuw kader: welke risico's blijven altijd bij de overheid liggen (wat zijn de kerncompetenties) en welke kunnen worden uitbesteed.

4.4 Actiepunten innovatief aanbesteden voor de markt

Innovatievermogen

Op het moment dat Rijkswaterstaat de marktpartijen producten vraagt op basis van functionele specificaties vergroot dit het aantal vrijheidsgraden voor private partijen in ontwerp en uitvoering. Bedrijven zullen deze vrijheid gaan gebruiken om zich meer te onderscheiden van de concurrentie door meer te innoveren. Dit zal zowel zijn beslag hebben op productinnovaties als op procesinnovaties.

Cultuur

Bij innovatief aanbesteden verschuiven een aantal taken en verantwoordelijkheden die eerst door de opdrachtgever werden uitgevoerd c.q. gedragen naar de opdrachtnemer. Deze nieuwe rol zal ook voor de marktpartijen om een gewenningsproces vragen. De meesten zijn immers niet gewend om zelf de eindverantwoordelijkheid te dragen voor het gehele bouwproces. Afhankelijk van het bedrijf zal dit, evenals bij Rijkswaterstaat intern, om een cultuurverandering vragen. Maar, voordat bedrijven daadwerkelijk gaan investeren in een cultuurverandering, dan is er een zekere mate van zekerheid nodig dat het 'innovatief aanbesteed-beleid' dat ingezet wordt ook in de toekomst op grotere schaal toegepast blijft worden.

Juridisch kader

Hier kunnen dezelfde argumenten worden genoemd als in voorgaande paragraaf. Evenals voor Rijkswaterstaat geldt dat er voldoende zekerheid geboden moet worden door het juridisch kader dat de risico's en aansprakelijkheden daar liggen waar ze gedragen kunnen worden.

Organisatie van de markt

<i>De opdrachtnemer zal meer risico's moeten nemen</i>	Een belangrijk uitgangspunt van innovatief aanbesteden is de overdracht van risico's. Het belangrijkste risico hierbij is dat de verantwoordelijkheid voor (het functioneren van) het ontwerp in principe naar de opdrachtnemer over gaat. De gevolgen hiervan kunnen, bij een eventueel disfunctioneren omvangrijk zijn. De vermogenspositie van de opdrachtnemer moet het nemen van dit risico toestaan.
<i>Dat vereist risicomanagement</i>	De opdrachtnemer moet in de toekomst nog bewuster met risicomanagement omgaan om een redelijk rendement te realiseren.
<i>De opdrachtnemer moet de lijn van professionalisering doorzetten</i>	In het kader van risicomanagement zal de opdrachtnemer zijn primaire proces met de daaraan verbonden risico's nog beter trachten te beheersen. De lijn van professionalisering van de organisatie, betere procesbeheersing, kwaliteitszorg en betere administratieve organisatie zal doorgezet moeten worden. Dit is ook noodzakelijk voor de rechtmatigheid van betalingen. De opdrachtnemer moet in staat zijn aan

	te tonen hoe de kwaliteit van zijn product en processen tot stand is gekomen.
<i>Consortiumvorming wordt nog belangrijker dan nu</i>	Bij innovatief aanbesteden zal vaker dan nu consortia worden gevormd waarbij een ieder zich toelegt op de taken die hij het beste kan vervullen maar ook op de risico's die hij het beste kan nemen.
<i>Innovatief aanbesteden leidt waarschijnlijk tot schaalvergroting in de markt</i>	Innovatief aanbesteden leidt tot meer geïntegreerde en grotere contractvormen. Bedrijven die zich daardoor moeilijker kunnen kwalificeren voor projecten, zijn gedwongen zich te clusteren met andere kleine of middelgrote bedrijven.
<i>Het GWW-bedrijfsleven wordt internationaal competitiever</i>	Uitgaande van de beschreven tendensen van een voorgaande professionalisering van private partijen, een verwachte clustering van bedrijven in consortia en schaalvergroting in de sector, zal de GWW-sector naar verwachting een betere uitgangspositie in internationaal perspectief verwerven. Ten eerste vergroot de weerbaarheid van Nederlandse bedrijven tegen eventuele buitenlandse concurrenten en ten tweede schept het kansen voor Nederlandse bedrijven die in het buitenland voet aan wal willen krijgen.

4.5 Succesfactoren voor ontwikkelingstraject

Gegeven de intentie om te komen tot een vernieuwing in de manier waarop Rijkswaterstaat marktpartijen inschakelt en de positieve opstelling die de markt daarin te kennen geeft dient het traject aan een aantal voorwaarden te voldoen:

- Duidelijkheid over de ontwikkelingsrichting

Vanuit de markt is in beide hoorzittingen gevraagd om een consistente beleidslijn, waarop zij haar beleid kan instellen. Ook voor de organisatie en vereiste cultuuromslag van Rijkswaterstaat is een heldere en ambitieuze beleidskeuze noodzakelijk. De ontwikkelingsrichting moet een goed beheerste, gefaseerde en voortvarende invoering van innovatief aanbesteden behelzen waarbij bij zowel de aanleg- als de onderhoudssector een concreet streefbeeld voor de eerstkomende jaren tot 2005 ten doel wordt gesteld. Door middel van het stellen van jaarlijkse doelen en monitoring van de resultaten kan de voortgang worden bewaakt en het vereiste commitment aan de markt worden getoond. Uit de bevindingen van de werkgroep, en ondersteund door indicaties van marktpartijen, wordt een substantiële potentie voor innovatief aanbesteden bij Rijkswaterstaat ingeschat in de orde van grootte van enkele tientallen procenten van zowel het aanleg- als het onderhoudsbudget. Een belangrijke plaats in deze ontwikkeling is gereserveerd voor het toepassen van de checklist met projectkarakteristieken en proces- en managementvoorwaarden, zo nodig gevolgd door een integrale afweging. Met ingang van 2000 zal deze ontwikkelingsrichting ingezet worden, onder andere door het aanwijzen van pilotprojecten zowel in de sfeer van aanleg als onderhoud.

- Expliciete communicatie met de markt

De beoogde strategie voor de invoering van deze nieuwe contractvormen zal uitvoerig met de markt moeten worden gecommuniceerd, zodat marktpartijen zich op deze gewijzigde verhouding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer kunnen instellen. De markt zal hierbij tijd nodig hebben om de benodigde ontwerpdeskundigheid in huis te halen en te organiseren. Een goede communicatie met de sector, o.a. de belangenorganisaties GWWO en ONRI, over lopende en nieuwe ontwikkelingen op dit vlak is een voorwaarde om het invoeringstraject soepel te laten verlopen.

- Realistisch traject

Voorwaarde voor het welslagen van het op bredere schaal invoeren van geïntegreerde contractvormen wordt gevormd door de realiteitswaarde van het invoeringstraject. Er dienen geen verwachtingen te worden gewekt die uiteindelijk niet waargemaakt kunnen worden. Hiertoe dient een goed onderbouwd, realiseerbaar plan van aanpak te worden gemaakt waarin beschreven wordt welke fasering wordt gehanteerd om te komen tot een schaalvergroting voor het bereiken van het uiteindelijke streefbeeld.

BIJLAGEN

Bijlagen bij het IBO-rapport: “Innovatief Aanbesteden bij Rijkswaterstaat: van uitzondering naar regel”

Bijlage:

1. Taakopdracht
2. Onderzoeksopzet
3. Motie van het kamerlid Verbugt
4. Samenstelling van de werkgroep
5. Organisatiestructuur van Rijkswaterstaat
6. Onderzoeksrapport Nederlands Economisch Instituut (NEI)
7. Verslagen hoorzittingen met marktpartijen

Taakopdracht

4. Innovatief aanbesteden Rijkswaterstaat

Aanleiding

Rijkswaterstaat is de Rijksdienst die zorgt voor “droge voeten, voldoende en schoon water, wegen en vaarwegen, veilig verkeer door scherp te luisteren naar wat de maatschappij vraagt, steengoed te zijn, glashelder te maken wat hij doet en dat ook nog hartstikke leuk te vinden” (missie Rijkswaterstaat). Rijkswaterstaat houdt zich o.a. bezig met het in kaart brengen van knelpunten in het infrastructurele netwerk, verricht onderzoek naar oplossingen, besteedt de bouw uit, begeleidt het uitvoeringsproces en is verantwoordelijk voor het onderhoud. Marktpartijen worden over het algemeen in dit proces alleen betrokken als uitvoerder waarbij Rijkswaterstaat in het algemeen zorgt voor het ontwerp. In deze rolverdeling ligt het merendeel van de risico's bij de overheid omdat zij op bijna alle onderdelen inhoudelijk verantwoordelijk is, zoals bijvoorbeeld voor het bestek.

Naar analogie van de efficiencyvoordelen die publiek private samenwerking biedt, is het mogelijk efficiencyvoordelen ook te realiseren door innovatief aanbesteden. Publiek private samenwerking en innovatief aanbesteden beogen hetzelfde doel, nl. het realiseren van efficiencywinst doordat publieke en private partijen zich richten op hun kerncompetenties. In het regeerakkoord voor Paars II is een taakstelling opgenomen voor tenderen/uitbesteden en deze taakstelling kan derhalve neerslaan op Rijkswaterstaat. Hoewel dit onderzoek gericht is op een andere vormgeving van het opdrachtgeverschap van Rijkswaterstaat en dus een kwalitatieve insteek heeft, kan uit dit IBO materiaal voortvloeien voor de invulling van de taakstelling waarbij bijv. de output van Rijkswaterstaat niet wordt aangetast. Dit is echter niet de doelstelling van het IBO. De taakstelling tenderen/uitbesteden in het regeerakkoord blijft derhalve van kracht ongeacht de uitkomsten van het IBO.

Rijkswaterstaat heeft op beperkte schaal ervaring opgedaan met diverse vormen van innovatief aanbesteden zoals met de stormvloedkering in de Nieuwe Waterweg en de Tweede Heinenoordtunnel.

Probleemstelling

Op welke onderdelen van het werkterrein van Rijkswaterstaat kan innovatief aanbesteden worden ingevoerd of uitgebreid zodanig dat efficiëntere oplossingen worden gevonden en meer aandacht bestaat voor contract- en risicomanagement?

Doel van het onderzoek is Rijkswaterstaat op termijn zoveel mogelijk gebruik te laten maken van innovatieve aanbesteding zodat er voor alle projecten de best mogelijke prijs/kwaliteitsverhouding tot stand komt. Dit betekent dat Rijkswaterstaat de invulling van haar

opdrachtgeverschap moet wijzigen in de richting van een opdrachtgever die de functionele eisen formuleert en vervolgens marktpartijen in staat stelt om met kostenefficiënte en creatieve oplossingen te komen.

Uitwerking onderzoeksvragen

Kernelementen om tot de rolwijziging te komen, zijn: outputgerichte benadering, contractmanagement en risicomanagement. Outputgerichte benadering wil zeggen dat de opdrachtgever haar doelstellingen formuleert in een set van functionele eisen waardoor de private sector in de gelegenheid wordt gesteld te komen tot efficiëntere en creatievere oplossingen die uitgaan van de wensen van eindgebruiker.

Van de overheidspartij zal bij innovatief aanbesteden de nadruk liggen op goed contractmanagement (Zijn belangrijke aandachtspunten en clausules in het contract verwerkt?) en risicomanagement (Draag ik risico's over waarvan de kerncompetentie bij de markt ligt om deze te managen?).

Concrete vragen zijn onder meer:

- Op welke wijze worden projecten nu aanbesteed/uitbesteed? In hoeverre wordt nu gebruik gemaakt van het instrument innovatief aanbesteden?
- Wat is uit oogpunt van beleidsmatige en publieke verantwoordelijkheid de noodzakelijke kerncompetentie van Rijkswaterstaat, en welke expertise heeft Rijkswaterstaat hiervoor nodig?
- Bij welke projecten zal innovatief aanbesteden efficiencyvoordelen opleveren?
- Hoe kan intensiever gebruik van het instrument innovatief aanbesteden het best worden vormgegeven en hoe moet intensiever contract- en risicomanagement worden ingebed in de organisatie?

Deelnemende departementen

V&W/Rijkswaterstaat, EZ, VROM, AZ, Fin. Ook is het zinvol om organisaties uit de bouwwereld/GWW-sector te betrekken. Daarnaast zal er contact worden gelegd met de werkgroep innovatief aanbesteden.

INTERDEPARTEMENTAAL BELEIDSONDERZOEK
INNOVATIEF AANBESTEDEN BIJ RIJKSWATERSTAAT

ONDERZOEKSOPZET

1 Aanleiding voor het onderzoek

Rijkswaterstaat is een grote publieke opdrachtgever. Bij de wijze van aanbesteden van de meeste infrastructurele werken vervult Rijkswaterstaat de regisseursrol: zij draagt in de meeste gevallen zorg voor (delen van) de ontwikkeling, het plan, het voorontwerp, het ontwerp en de aanbesteding in deelprojecten en de supervisie. De bouw van de diverse deelprojecten wordt op basis van bestekken, die door of onder verantwoordelijkheid van Rijkswaterstaat zijn gemaakt, aanbesteed aan de aannemerij.

Bij projecten zoals bijvoorbeeld de Maeslantkering en de Tweede Heinenoordtunnel zijn marktpartijen al vanaf de (voor-)ontwerpfase betrokken. Rijkswaterstaat heeft de intentie dit in toenemende mate te doen en heeft daar ook pilots voor opgezet.

Een grotere betrokkenheid van private partijen leidt mogelijk tot efficiencyvoordelen.

Definitie Innovatief Aanbesteden

Net als bij 'Publiek Private Samenwerking' bestaan er diverse interpretaties van innovatief aanbesteden. In een oplopende schaal van een overheid die alles zelf doet tot aan volledig privatiseren neemt innovatief aanbesteden een positie in tussen 'gewoon aanbesteden' en PPS. De overheid blijft opdrachtgever en eindverantwoordelijke, de markt blijft opdrachtnemer, maar de overheid maakt zoveel mogelijk gebruik van het innovatief vermogen van de markt. Dat betekent een focus op functionele in plaats van technische eisen (output-benadering), geïntegreerde oplossingen in plaats van deelprojecten, laagste life-cycle kosten in plaats van laagste stichtingskosten en vroegtijdige betrokkenheid door marktpartijen bij de planontwikkeling. Met als doel efficiencywinst te creëren en innovatie en samenwerking in de markt te bevorderen.

In het verlengde hiervan omschrijft de werkgroep innovatief aanbesteden als volgt: "een wijze van aanbesteden waarbij in toenemende mate sprake is van de volgende vier elementen:

- 1) geïntegreerde contractvormen in disciplines, tijd en omvang;
- 2) het zoveel mogelijk stellen van functionele eisen door de opdrachtgever;
- 3) het zoveel mogelijk verschuiven van technische risico's (geen bestuurlijke risico's) naar de markt;
- 4) nadruk op life-cycle kostenbenadering in plaats van laagste stichtingskosten.

Voorbeelden: Design & Construct, Design, Construct & Maintain.

Bij overdracht van het exploitatierisico aan de markt is in de visie van de werkgroep sprake van PPS. Dat valt buiten het onderzoeksdomein. Uiteraard kan binnen een PPS-project wel weer sprake zijn van innovatief aanbesteden.

Innovatief aanbesteden kan leiden tot efficiencyvoordelen:

- **Risico's:** in het traditionele aanbestedingsmodel worden marktpartijen over het algemeen alleen betrokken als uitvoerder van een project waarbij Rijkswaterstaat in het algemeen verantwoordelijk is voor het ontwerp. In deze rolverdeling ligt een groot gedeelte van de risico's bij de overheid omdat zij op een groot aantal onderdelen verantwoordelijk is, zoals bijvoorbeeld het bestek. Doen zich wijzigingen of onvoorziene omstandigheden voor in een project die leiden tot wijzigingen in het bestek, dan zijn de meerkosten veelal voor risico van de opdrachtgever i.c. de overheid. De mate van risico's worden o.a. bepaald door zorgvuldigheid in de (voor)ontwerpfase en de inzet van deskundigheid.
- **Innovatie bij het bedrijfsleven:** het bedrijfsleven heeft in het traditionele model, wanneer dit zich in strikte vorm voor doet, weinig mogelijkheden zelf innovaties te verwerken in het ontwerp. Dit leidt ertoe dat het realiseren van synergie tussen (totaal)ontwerp en het uitvoeringsproces moeilijker tot stand komt.

Door geïntegreerd aan te besteden, zoveel mogelijk op basis van functionele eisen kunnen bepaalde risico's worden overgedragen en innovaties in de oplossingen worden gestimuleerd, waarbij gestreefd wordt naar een (kosten-)optimale risicoverdeling.

Taakstelling regeerakkoord

Voortvloeiend uit het regeerakkoord van Paars II is een taakstelling opgenomen op het budget van Rijkswaterstaat. De tekst van het regeerakkoord luidt als volgt: *"Op het beleidsterrein van Verkeer en Waterstaat zal een intensivering van het reeds in gang gezette beleid van tenderen en aanbesteden tot een grotere doelmatigheid en daarmee tot besparingen leiden"*. Dit onderzoek kan materiaal opleveren voor een concrete invulling van de taakstelling waardoor het programma van Rijkswaterstaat niet hoeft te worden aangetast.

	2000	2001	2002	2003
Taakstelling	-15	-30	-45	-45

2 Doelstelling en probleemstelling

2.1 Doelstelling

De doelstelling van onderzoek is te identificeren bij welke projectsoorten innovatief aanbesteden vanuit budgettaire en economisch oogpunt tot een efficiëntere uitkomst zou kunnen leiden en op welke termijn deze efficiencywinsten gerealiseerd zouden kunnen worden.

Budgettaire invalshoek

Vanuit de budgettaire invalshoek kan innovatief aanbesteden ex-ante en ex-post voordelen bieden.

- Onderzocht moet worden of en zo ja, in welke mate, ex-ante voordelen kunnen worden behaald in de geïntegreerde procesbenadering van ontwerp, bouw en onderhoud. Door de gekozen procesbenadering zouden bijvoorbeeld de kosten van onderhoud kunnen verminderen (life cycle cost benadering).
- Een mogelijk ex-post voordeel is grotere kostenbeheersing. Bij een wijziging van de invulling van het opdrachtgeverschap en delegatie van de supervisie naar de markt worden risico's voor o.a. het ontwerp, de uitvoering, planning en veranderende omstandigheden (niet veranderende functionele eisen) overgedragen. Meerwerk als gevolg van fouten in het ontwerp en niet op elkaar afgestemde werkwijzen komt zoveel mogelijk voor risico en rekening van de marktpartij.

Economische invalshoek

Ook economisch gezien kan innovatief aanbesteden perspectief bieden. In het traditionele aanbestedingsmodel wordt de innovatiekracht van het bouwbedrijfsleven niet ten volle aangesproken. In de meeste gevallen voert zij slechts uit wat Rijkswaterstaat als opdrachtgever in het contract/bestek heeft vastgelegd. Rijkswaterstaat is de grootste opdrachtgever (ca. 20% van de publieke opdrachten) binnen de grond-, weg- en waterbouwsector met bovendien veelal de meest prestigieuze projecten: haar aanbestedingsbeleid is derhalve trendsettend.

2.2. Probleemstelling

Onderzoeksvragen IBO

De onderzoeksvraag voor het IBO luidt als volgt: Op welke onderdelen van het werkterrein van Rijkswaterstaat kan innovatief aanbesteden worden ingevoerd of uitgebreid zodanig dat efficiëntere oplossingen worden gevonden en meer aandacht bestaat voor contract- en risicomanagement?

Hierbij zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- Op welke wijze worden projecten nu aanbesteed? In hoeverre wordt gebruik gemaakt van het instrument innovatief aanbesteden?
- Bij welke projecten zal innovatief aanbesteden efficiencyvoordelen opleveren, waarbij de aspecten kwaliteit, prijs, risico's en rechtmatigheid in samenhang met elkaar worden gezien?
- Welke projectsoorten kunnen innovatief worden aanbesteed, o.a. ook gelet op de (Europese) marktverhoudingen?
- Wat is uit het oogpunt van beleidsmatige en publieke verantwoordelijkheid de noodzakelijke kerncompetentie van Rijkswaterstaat, mede in relatie tot het beleid van het kerndepartement?

tement van Verkeer en Waterstaat, en welke expertise heeft Rijkswaterstaat hiervoor nodig?

- Hoe kan het intensiever gebruik van het instrument innovatief aanbesteden het best worden vormgegeven en hoe moet intensiever contract- en risicomangement en beheersmatig management worden ingebed in de organisatie?

Onderzoeksterrein

Budgetten

Het werkterrein van Rijkswaterstaat omvat een aantal beleidsvelden die kunnen worden aangeduid als het onderzoeksdomein van dit onderzoek; hierbij gaat het om de volgende bedragen (begroting Verkeer & Waterstaat 1999):

	product- uitgaven ¹	directe uitvoerings- uitgaven ²
• aanleg, beheer en onderhoud Rijkswegen:	f 1.994 mln.	f 633 mln.
• aanleg, beheer en onderhoud waterkeren	f 211 mln.	f 106 mln.
• aanleg, beheer en onderhoud waterbeheren en vaarwegen	f 723 mln.	f 439 mln.
• Megaprojecten		
Westerscheldetunnel	f 321 mln. ³	f 5 mln.
Deltaplan Grote Rivieren	f 194 mln.	f 49 mln.
Totaal	f 3.443 mln.	f 1.232 mln.⁴

Voor het beleidsterrein "regionale en lokale infrastructuur" (budget 1999: f 1.293 mln.) vervult Rijkswaterstaat de rol van subsidieverstrekker en heeft in die hoedanigheid slechts een toetsende rol in de wijze van aanbesteding door de lagere overheden (in de zin dat de rechtmatigheid van de uitgaven is gewaarborgd).

¹ Productuitgaven zijn de uitgaven aan aannemers (besteksuitgaven) en de uitgaven voor fysieke onderdelen van een project (o.a. grondaankopen, kabels en leidingen, c.)

² Directe uitvoeringsuitgaven zijn uitgaven die in directe zin samenhangen met het te realiseren project (eigen personeelsuitgaven (incl. materiële- en automatiseringsuitgaven), voorbereidingsuitgaven door ingenieursbureau's, onderzoeksuitgaven etc.), m.u.v. de productuitgaven

³ Wordt uitgevoerd als "design and construct" contract met toetsende en publieke taak bij Rijkswaterstaat.

⁴ Een groot gedeelte van het totaalbedrag aan directe uitvoeringsuitgaven is bestemd voor het beheer van de infrastructuur. Het gaat hierbij om f 330 mln. voor het beheer van de droge infrastructuur en f 451 mln. voor het beheer van de natte infrastructuur (waterkeren, waterbeheren en vaarwegen).

Stand van zaken innovatief aanbesteden bij Rijkswaterstaat

Hoewel Rijkswaterstaat momenteel nog veel werk traditioneel aanbesteedt, zijn er stappen gezet om meer van geïntegreerde contractvormen gebruik te maken. In 1994 is reeds een aanzet gegeven voor een andere, hernieuwde visie op het aanbestedingsbeleid van Rijkswaterstaat. In het rapport 'Verantwoord Uitbesteden' zijn de mogelijkheden voor verdergaande uitbesteding en toepassing van geïntegreerde contractvormen verkend. Door Rijkswaterstaat wordt de laatste jaren een groter deel van het werk uitbesteed aan ingenieursbureaus en bouwbedrijven, zowel het 'standaardwerk' als sterk vernieuwende projecten. Voorbeelden zijn de Maeslantkering in de Nieuwe Waterweg, de nieuwe Heinenoord (boor)tunnel, de Westerscheldeoververbinding en de Verlengde Westrandweg bij Schiphol.

Rijkswaterstaat heeft ook initiatieven ondernomen om met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven (GWWO en ONRI) en andere opdrachtgevers, zoals NS Railinfrabeheer, te komen tot een mogelijke bijdrage van "nieuwe" geïntegreerde contractvormen. Deze "nieuwe" bouworganisatievormen vereisen van alle deelnemende partijen nieuwe, op elkaar afgestemde rollen. Rijkswaterstaat is daarnaast, in CROW-verband, één van de initiatiefnemers voor het project RAW2000. Dit project beoogt de generieke elementen van de diverse bouworganisatievormen, zoals contractbepalingen, organisatiestructuren en informatievoorziening te standaardiseren.

Van meer recente datum zijn een rapportage van een interne V&W-werkgroep "Infrastructuur en Markt" (nov. 1998) waarin een visie is uitgewerkt t.a.v. privatisering, inkoopbeleid en publiek private samenwerking (PPS) en een initiatief van het Rijkswaterstaat zelf om het PPS-denken te implementeren in de organisatie in de vorm van het plan "RWS speler in PPS" (nov. 1998).

4. Risico's en randvoorwaarden

- Projecten die innovatief worden aanbesteed, moeten passen binnen de regels voor Europese aanbesteding en Europese en nationale mededingingsregels.
- Het is nodig dat goede ex-ante formulering van functionele eisen plaatsvindt en precieze vastlegging van risico-overdracht aan de opdrachtnemer in contracten om de voordelen van innovatief aanbesteden te plukken. Het is immers niet mogelijk, zonder aanzienlijke meerkosten, in te grijpen in de uitvoering van een project en extra eisen te stellen. Daarnaast gaat het efficiencyvoordeel natuurlijk ook verloren als een private partij risico's kan afwentelen op Rijkswaterstaat.
- Innovatieve aanbesteding moet in bedrijfseconomische zin voordeel bieden ten opzichte van traditionelere vormen van aanbesteding. Van belang hierbij is dat hierbij een correcte

afweging plaatsvindt tussen de aanbiedingen van de marktpartijen en een referentievariant waar een kostenraming wordt gehanteerd die uitgaat van een traditionele manier van aanbesteding. Belangrijk hierbij is dat in de referentievariant alle kosten worden opgenomen zodat een juiste vergelijking plaatsvindt tussen de offerte en de traditionelere manier van aanbesteden. Met name verborgen kosten (indirecte personeelskosten) en gekwantificeerde risico's dienen in de referentievariant te worden opgenomen. Referentievarianten kunnen echter leiden tot onnodige administratieve lasten. Dat is niet de bedoeling. De werkgroep wil referentievarianten alleen gebruiken als 'tijdelijk' hulpmiddel om een correcte afweging te kunnen maken tussen traditioneel en innovatief aanbesteedbeleid.

- Rijkswaterstaat werkt sinds 1998 met een nieuwe begrotingsopzet van het Infrastructuurfonds waardoor een groot deel van de middelen (zowel personele als financiële) gekoppeld wordt aan de projecten (produkten). Door het kenniscentrum PPS van Financiën wordt gewerkt aan het verder ontwikkelen van een Public Private Comparator en een Public Sector Comparator. Deze instrumenten zijn bruikbaar bij het vergelijken van verschillende vormen van aanbesteden en verschillende aanbiedingen. Financiën en Verkeer en Waterstaat zijn samen met o.a. het NEI bezig dit instrumentarium verder te ontwikkelen.
- Rijkswaterstaat dient ook bij innovatief aanbesteden een deskundig en betrouwbaar opdrachtgever te blijven waarbij zij :
 - ⇒ volledige verantwoording kan blijven afleggen voor een goede uitvoering van de kerntaken;
 - ⇒ voldoende eigen kennis en ervaring, ook op termijn, behoudt om deskundig opdrachtgever te blijven om projecteisen adequaat te kunnen formuleren en de aanbiedingen inhoudelijk te kunnen beoordelen.
- Het bedrijfsleven moet aan de nieuwe eisen kunnen voldoen.

5. Indicatie van de te bereiken resultaten

De werkgroep streeft ernaar een indicatie te geven van projectsoorten waar het aannemelijk is dat efficiencyvoordelen behaald kunnen worden door innovatief aanbesteden. Wenselijk is een indicatie van de orde van grootte van de te realiseren efficiencyvoordelen.

Hierbij is het van belang de kostenvergelijkingen tussen de markt en Rijkswaterstaat zo juist mogelijk te laten zijn, dus inclusief de mogelijk nog verborgen kosten van Rijkswaterstaat. Voor het kenniscentrum PPS bij het ministerie van Financiën worden daartoe op het ogenblik rekenmodellen ontwikkeld die in dit project wellicht ook hun diensten kunnen bewijzen.

Als efficiencyvoordelen aannemelijk zijn, dan is het voor daadwerkelijke invoering van belang om in het IBO:

- varianten te ontwikkelen voor het tempo waarop innovatief aanbesteden bij projectsoorten kan worden ingevoerd,

- te streven naar het expliciet benoemen van concrete projecten (per deelmarkt) die voor het toepassen van een geïntegreerde contractvorm in aanmerking komen en waarmee aan de slag gegaan kan worden.
- inzicht te bieden in de eisen die deze wijziging zal stellen aan de organisatie van Rijkswaterstaat (m.b.t. tot contract - en risicomanagement en de beheersmatige aspecten).
- Voor een indicatie van de meest verregaande vorm van invoering van innovatief aanbesteden is inzicht noodzakelijk in welke kennis Rijkswaterstaat minimaal nodig heeft vanuit strategische optiek.

6. Extern onderzoek

Om de werkgroep te ondersteunen bij de inventarisatie en analyse van aanbestedestrategieën en varianten voor toekomstige varianten voor toekomstige aanbestedestrategieën wordt externe ondersteuning noodzakelijk geacht. Een onderzoeksbudget van ca. f 250.000,- bijeengebracht door de drie departementen, Financiën, Verkeer & Waterstaat en Economische Zaken is hiervoor beschikbaar. Het onderzoek is erop gericht de werkgroep bouwstenen aan te dragen voor oplossingsrichtingen. Voor verdere informatie, zie de bijgevoegde offerte-aanvraag.

7. Tijdplanning

Op 1 maart zal een tussenrapportage worden gemaakt voor de Ambtelijke Commissie Heroverweging, waarna deze naar de ministerraad kan worden verzonden.

De werkgroep wil het onderzoek uiterlijk op 1 juni afronden. De vergaderfrequentie is daarbij gesteld op één in de drie weken. Indien nodig, zal deze frequentie opgevoerd moeten worden.

T W E E D E K A M E R D E R S T A T E N - G E N E R A A L

Vergaderjaar 1998-1999

26 263

Meerjarenprogramma Infrastructuur en
Transport 1999-2003

Nr. 18.

MOTIE VAN *het wel Verbugt*
Voorgesteld in het Nota-overleg van 14
december 1998

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende, dat de bestaande infrastructuur
moet worden verbeterd en uitgebreid en dat de
aanbesteding van een aantal belangrijke infrastruc-
turele werken ophanden is;

voorts overwegende, dat het aanbestedingsbeleid
thans sterk in beweging is, onder andere door
Europese regelgeving en nieuwe vormen van pu-
blik-private-samenwerking;

van mening, dat het wenselijk is te zoeken naar
moderne vormen van aanbesteding die kunnen
bijdragen aan een betere kwaliteit en een scherpere
prijscalculatie;

verzoekt de regering haar visie te geven op innova-
tieve contractvormen en uitnodigend opdrachtge-
verschap in relatie tot de veranderende rol van de
opdrachtnemer,

en gaat over tot de orde van de dag.

Verbugt

Samenstelling werkgroep Innovatief aanbesteden bij Rijkswaterstaat

de heer drs H.B.M. van der Laan, voorzitter
plv. Directeur-Generaal Industrie en Diensten, ministerie van Economische Zaken

mevrouw drs. P.H.A. de Visser, secretaris
ministerie van Financiën

de heer drs G.J. Springer (vanaf 1 januari 1999)
mevrouw drs. J.W. Schuiling (tot 31 december 1998)
ministerie van Financiën

de heer ir. P. Kieft
ministerie van Verkeer en Waterstaat

de heer ir.drs. J.F. Houtman, co-secretaris
ministerie van Verkeer en Waterstaat

de heer drs. J.K. de Pater
ministerie van Economische Zaken

mevrouw drs M.J. Wiszniewski, co-secretaris (vanaf 21 april 1999)
de heer S.S. Beffers (tot en met 21 april 1999)
ministerie van Economische Zaken

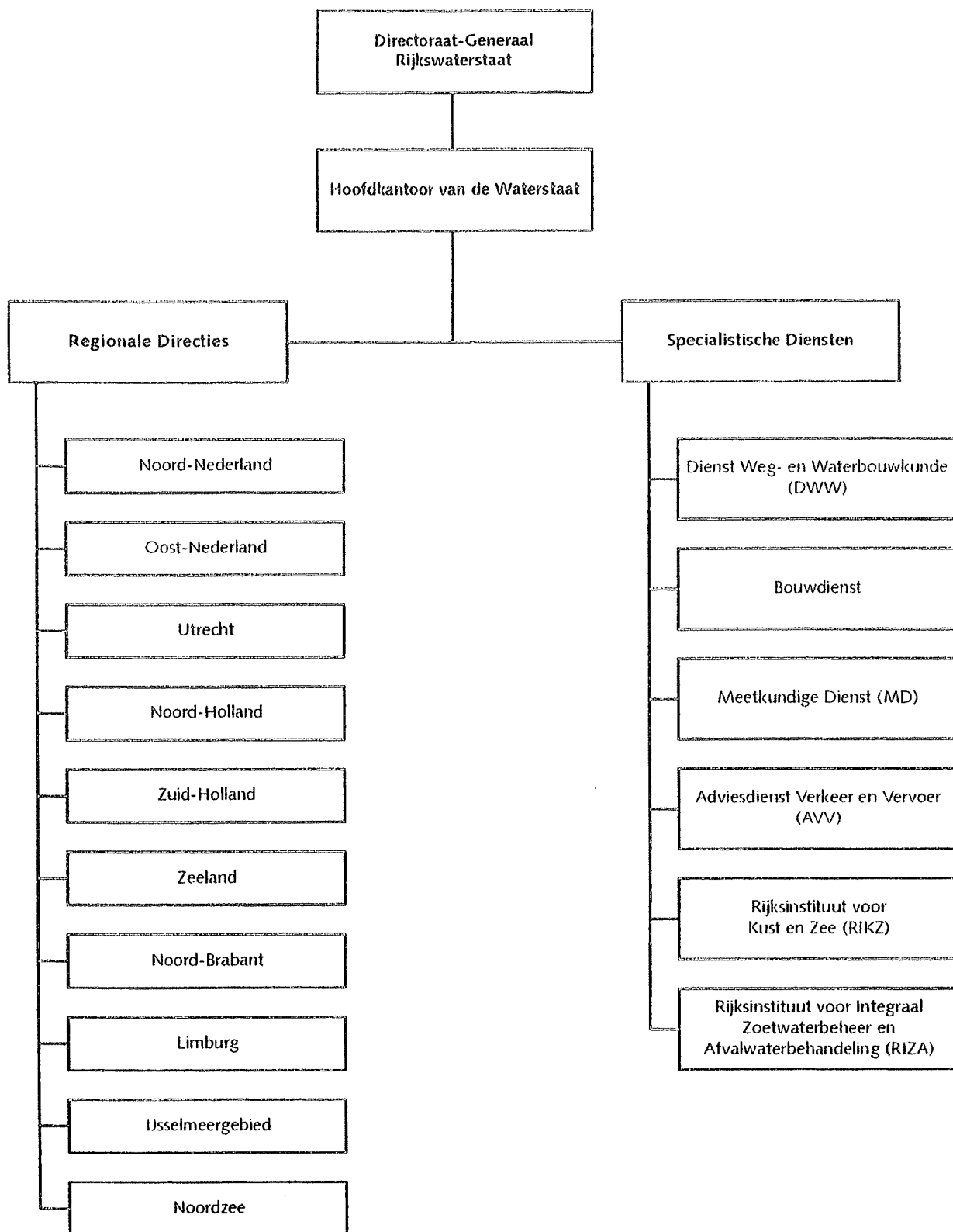
de heer drs. W.D. Franckena
ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu

de heer dr. R.J. Mulder
ministerie van Algemene Zaken

de heer ir. A. Wilmink
vertegenwoordigers ingenieursbureaus

de heer ir. D.A. Sperling
de heer ir. J.H. van Oorschot (vanaf 21 april 1999)
de heer ir. T.W.T. Knook (tot en met 21 april 1999)
vertegenwoordigers bouwbedrijfsleven

Organisatieschema Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat



TM/AV T5277 14-07-1999

Innovatief aanbesteden bij Rijkswaterstaat

Definitief rapport

**In opdracht van:
Ministerie van Financiën
Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Ministerie van Economische Zaken**

Divisie Transport, Unit Infrastructuur Financiering

**Drs. W.W. Korving
Ir. T.T. Morselt
Drs. Ing. L. Vocks
Ir. J.C. van Ginkel**

Rotterdam, juli 1999

Inhoudsopgave

	Blz.
Samenvatting	i
1. Innovatief aanbesteden bij Rijkswaterstaat heeft een voorgeschiedenis	1
1.1 Innovatief aanbesteden vormt een uitdaging	1
1.2 Rijkswaterstaat heeft al ervaring met innovatief aanbesteden	2
1.3 Innovatief aanbesteden is een breed begrip	2
2 De theorie: Innovatief aanbesteden gaat over strategisch inkopen	5
2.1 De overheid beschikt over een strategisch inkoopkader	5
2.2 Het strategisch inkoopkader is bruikbaar voor Rijkswaterstaat	5
2.3 Toepassing van het strategische inkoopkader vereist een integrale afweging	7
3	8
De praktijk: De algemene indruk van innovatief aanbesteden is positief	9
3.1 De algemene ervaring is positief	9
3.2 De positieve effecten kunnen substantieel zijn	10
3.3 Innovatief aanbesteden kent echter ook haken en ogen	13
4	16
De synthese: Onder bepaalde voorwaarden is innovatief aanbesteden aantrekkelijk	17
4.1 Een goede selectie is noodzakelijk	17
4.2 Een slimme uitvoering is altijd vereist	20
5 Innovatief aanbesteden is een uitdaging voor Rijkswaterstaat	23
5.1 De rol van Rijkswaterstaat verandert	23
5.2 Een nieuwe rol vereist aanpassing van organisatie en cultuur	23
5.3 Het ontbreken van een juridisch kader is een belangrijk knelpunt	25
5.4 De uitdagingen vereisen een heldere lijn	26
6 Ook de markt moet zich aanpassen	29
6.1 De markt zal zich waarschijnlijk anders organiseren	29
6.2 Innovatief aanbesteden vereist een cultuurverandering in de markt	31
7 Innovatief aanbesteden heeft de toekomst binnen Rijkswaterstaat	33
7.1 In de toekomst is innovatief aanbesteden niet meer weg te denken	33
7.2 Toepassing vereist heldere keuzes en uitvoering	33
7.3 Een toekomstplan moet het vertrouwen vergroten	35

Voorwoord

Het project Innovatief Aanbesteden bij Rijkswaterstaat is dit jaar door het Kabinet geselecteerd als een van de interdepartementale beleidsonderzoeken (ibo). Het initiatief voor dit onderzoek is onder meer gestoeld op de discussies rond kerncompetenties van de markt en overheid. Een belangrijke motivatie is om het Nederlandse bedrijfsleven kans en ruimte te geven om de concurrentiepositie te versterken. Stimulering van andere aanbestedingsstrategieën moedigt de markt aan innovaties te doen. Een tweede aspect is de verwachting dat de Rijksoverheid efficiencyvoordelen kan boeken in haar inkoop.

Hiertoe is begin 1998 een interdepartementale werkgroep ingesteld, de WIA, om innovatief aanbesteden door de Rijksoverheid te stimuleren. Deze werkgroep heeft een kader gesteld voor beleid op het gebied van overheidsaanbestedingen. In het verlengde hiervan ligt het interdepartementale beleidsonderzoek "innovatief aanbesteden bij Rijkswaterstaat. In de werkgroep die dit onderzoek begeleidt hebben vertegenwoordigers van de ministeries van Economische Zaken, Financiën, Verkeer en Waterstaat, Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Algemene Zaken en het bedrijfsleven zitting. De werkgroep wordt geacht een eindrapportage met conclusies en aanbevelingen over innovatief aanbesteden bij Rijkswaterstaat op te leveren. Dit rapport dient ter ondersteuning van de werkgroep. Het doel van dit onderzoek is het aanleveren van informatie en analyses die de werkgroep faciliteren haar doelstellingen te bereiken.

De resultaten zijn (onder andere) gebaseerd op analyse en evaluatie van veertien projecten. Er zijn interviews gehouden met projectleiders van Rijkswaterstaat en hun tegenspelers aan de kant van de opdrachtnemer. De projecten waren een mengeling van traditioneel en innovatief aanbestede projecten, van natte en droge projecten en van uitgevoerde en in-uitvoering-zijnde projecten. De interviews zijn op basis van anonimiteit gehouden. Daarnaast heeft toetsing van de resultaten plaats gevonden in een hoorzitting met vertegenwoordigers uit de GWW-sector.

Samenvatting

Innovatief aanbesteden bij Rijkswaterstaat heeft een voorgeschiedenis.

Al langer zijn de argumenten voor innovatief aanbesteden bekend. Stimulering van de markt zou leiden tot een betere internationale concurrentiepositie en tegelijkertijd Rijkswaterstaat een betere prijs/kwaliteit verhouding voor haar gekochte producten garanderen. Vandaar ook dat Rijkswaterstaat al enige tijd experimenteert op het gebied van innovatief aanbesteden. De eerste leerervaringen zijn inmiddels opgedaan.

De theorie: innovatief aanbesteden gaat over strategisch inkopen

De Rijksoverheid heeft een strategisch inkoopkader laten ontwikkelen. Dit inkoopkader is ook van toepassing op Rijkswaterstaat. Het kader geeft aan dat onder twee voorwaarden projecten aantrekkelijk zijn voor innovatief aanbesteden. Het project moet enerzijds gebruik maken van bestaande technologieën en anderzijds zich lenen voor uitbesteding. De keuze voor uitbesteding (de 'make or buy beslissing') moet worden gemaakt op basis van een integrale afweging.

De praktijk: De algemene indruk van innovatief aanbesteden is positief

De grondhouding van zowel projectleiders aan de kant van Rijkswaterstaat als van marktpartijen tegenover innovatief aanbesteden is overwegend positief. De mogelijke voordelen zijn evident: verkorting van de doorlooptijd, lager budget/kosten, betere risicobeheersing en meer innovatie vanuit de markt. Maar er zitten ook haken en ogen aan. In een innovatief aanbesteed project kan er veel mis gaan en dat leidt dan meestal tot behoorlijke overschrijdingen in geld en tijd.

De synthese: Onder bepaalde voorwaarden is innovatief aanbesteden aantrekkelijk.

De vraag die zich onmiddellijk opwerpt is wat een project geschikt maakt voor innovatief aanbesteden en wat niet. De theorie leert dat een integrale afweging van belang is. In de praktijk blijkt de aantrekkelijkheid van innovatief aanbesteden goed te bepalen door twee effecten. Enerzijds zijn dat de *kenmerken* van een project op grond waarvan je à-priori kunt bepalen of een project in principe geschikt is om innovatief aan te besteden en anderzijds de *keuzes* die een projectleider kan maken bij de toepassing van innovatief aanbesteden.

Innovatief aanbesteden is een uitdaging voor Rijkswaterstaat

Een vergroting van het aandeel innovatief aanbestede projecten heeft gevolgen voor de organisatie en cultuur van Rijkswaterstaat. Er hoeft minder zelf ontworpen te worden en er hoeft minder toezicht gehouden te worden. Maar er wordt ook meer verlangd. De eisen die aan projectleiders gesteld worden zijn hoger, ze hebben meer het karakter van projectmanagement kwaliteiten. Omschakeling vergt vooral een omslag in de op uitvoering gerichte cultuur binnen Rijkswaterstaat.

Ook de markt moet zich aanpassen

Evenals Rijkswaterstaat zullen ook marktpartijen moeten wennen aan nieuwe omgangsverhoudingen. Dat vergt veel vertrouwen van beide partijen. Marktpartijen zullen meer risico's moeten nemen maar krijgen de kans om hun kwaliteit te bewijzen. Waarschijnlijk zullen grote bedrijven hier beter toe in staat zijn dan kleine.

Innovatief aanbesteden heeft de toekomst binnen Rijkswaterstaat

In de toekomst zal Rijkswaterstaat naar verwachting steeds vaker innovatief gaan aanbesteden. Zowel de markt als Rijkswaterstaat intern hebben behoefte aan een helder eindbeeld waarin staat aangegeven welke omvang innovatief aanbesteden in de toekomst krijgt en de gevolgen voor de organisatie en cultuur bij Rijkswaterstaat

1.

1. Innovatief aanbesteden bij Rijkswaterstaat heeft een voorgeschiedenis

1.1 Innovatief aanbesteden vormt een uitdaging

Markt en overheid slaan nieuwe wegen in

De afgelopen jaren staat het inkoopbeleid van de Rijksoverheid sterk in de belangstelling. Diverse Ministeries onderzoeken momenteel de mogelijkheid om de markt op een slimmere manier te benaderen. Zo is een interdepartementale Werkgroep Innovatief Aanbesteden (WIA) opgericht om andere inkoopstrategieën te inventariseren. Recentelijk heeft de WIA een “Strategisch inkoopkader voor de Nederlandse overheid” laten ontwikkelen.

PPS is een goed voorbeeld

De nieuwe houding van de Rijksoverheid ten opzichte van de private sector wordt goed zichtbaar in de ontwikkeling van PPS. Op dit moment staat een groot aantal projecten op stapel, waarbij de private sector wordt verondersteld een aanzienlijke financiële en inhoudelijke bijdrage te leveren. Veel van de overwegingen die een rol spelen bij PPS, zijn ook voor innovatief aanbesteden van toepassing.

Drijfveren zijn markt en prijs/kwaliteit verhouding

De meest gehoorde argumenten vóór innovatief aanbesteden hebben betrekking op de markt en het ingekochte product. Innovatief aanbesteden zou innovatie in de markt moeten stimuleren om zodoende de internationale concurrentiepositie te versterken. Tegelijkertijd zou innovatief aanbesteden kunnen leiden tot een hogere prijs/kwaliteit verhouding. Dat betekent hetzelfde product tegen een lagere prijs of een beter product (bijvoorbeeld door innovatie) tegen dezelfde prijs.

Voorbeelden in andere sectoren dragen bij

In andere sectoren en voor andere klanten is het bedrijfsleven gewend om op grotere schaal risico's over te nemen. Zo koopt het bedrijfsleven zelf vaak in op basis van turnkey overeenkomsten. Ook lagere overheden hebben ervaring met de overdracht van risico's. Ons omringende landen (bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk) passen innovatief aanbesteden op grote schaal toe. De ervaringen bevestigen over het algemeen het positieve beeld van innovatief aanbesteden.

Ook Rijkswaterstaat onderzoekt de mogelijkheid van innovatief aanbesteden

Met de bovenstaande ontwikkelingen in het achterhoofd ligt het voor de hand dat Rijkswaterstaat geïnteresseerd is geraakt in de mogelijke toepassing van innovatief aanbesteden. Inmiddels is een aantal jaar op bescheiden schaal geëxperimenteerd. Dit rapport past binnen die ontwikkeling: het beschrijft de mogelijkheden en gevolgen van toenemend innovatief aanbesteden binnen Rijkswaterstaat. Het schetst de uitdaging die innovatief aanbesteden momenteel voor Rijkswaterstaat vormt.

1.2 Rijkswaterstaat heeft al ervaring met innovatief aanbesteden

Innovatief aanbesteden is niet nieuw binnen Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat experimenteert al enige jaren met andere contractvormen. In 1994 is reeds een aanzet gegeven voor een hernieuwde visie op het aanbestedingsbeleid van Rijkswaterstaat. Deze visie is vastgelegd in het rapport 'Verantwoord Uitbesteden'. Een aantal van de experimenten met innovatief aanbesteden worden uitgevoerd in het kader van het beleidsintensiveringsprogramma Samen Werken Aan Bereikbaarheid (SWAB). Enkele voorbeelden van nieuwe contractvormen zijn de Westerscheldetunnel, het baggerbestek Zeeuwse havens en de Calandtunnel.

De omvang van innovatief aanbesteden is echter nog beperkt

Het aantal contracten dat Rijkswaterstaat op een innovatieve manier aanbesteed op de markt is vooralsnog beperkt. De precieze omvang is niet eenduidig aan te geven. Vaak worden innovatieve elementen in een traditioneel contract ingebracht. Schattingen van het aantal innovatieve aanbestedingen lopen daardoor sterk uiteen. Een schatting van Rijkswaterstaat is dat zo'n 1 % van de projecten of zo'n 5 % van het budget innovatief wordt aanbesteed. Het aantal zuivere Design & Construct contracten is beperkt tot een tiental.

1.3 Innovatief aanbesteden is een breed begrip

Het begrip innovatief aanbesteden leidt tot verwarring

Het begrip innovatief aanbesteden is enigszins verwarrend en leidt soms tot onduidelijkheid. Innovatief aanbesteden is een begrip wat doet vermoeden dat het aanbesteden sterk gericht is op het stimuleren van productinnovaties. Dit is ten dele waar. Door het zoveel mogelijk stellen van functionele eisen maakt de opdrachtgever innovaties mogelijk. Het initiatief ligt bij de opdrachtnemer die deze ruimte moet nemen om tot innovaties te komen, maar dit kan zowel betrekking hebben op product- als procesinnovaties. Innovatief aanbesteden vertoont veel overeenkomsten met het binnen Rijkswaterstaat ingeburgerde begrip geïntegreerde contractvormen.

Innovatief aanbesteden gaat over risico-overdracht

Innovatief aanbesteden betekent dat de overheid bij opdrachten geen technische maar functionele eisen stelt en daarmee marktpartijen stimuleert om innovatieve oplossingen te offren. De innovatie zit zowel in het proces van aanbesteden als in het eindproduct zelf. De kern is dat meerwaarde en efficiencywinst worden gecombineerd door iedere partij dát te laten doen waar deze het beste in is. Dat betekent dat risico's worden neergelegd bij de partij die de risico's het beste kan beheersen.

We definiëren Innova-

tief Aanbesteden als volgt:

Innovatief aanbesteden binnen Rijkswaterstaat kenmerkt zich door¹:

1. Geïntegreerde contractvormen in disciplines, tijd en omvang.
2. Het stellen van functionele eisen gesteld door de opdrachtgever.
3. Het verschuiven van technische risico's naar de opdrachtnemer.
4. Nadruk op *life-cycle* kostenbenadering.

In onderstaande tekstbox beschrijven we enkele typische contractvormen

Tekstbox 1: Vormen van innovatief aanbesteden

- ▲ *Design & Construct (D&C)*: de overheid koopt een kant-en-klaar en van tevoren gedefinieerd product (bijvoorbeeld een snelweg).
- ▲ *Design, Build, Maintain (DBM)*: een variant op D&C, waarbij de private sector eveneens verantwoordelijk is voor het onderhoud van het object voor een bepaalde periode. Dit valt ook onder innovatief aanbesteden.
- ▲ *General Contracting (GC)*: een vorm van innovatief aanbesteden waarbij de gehele organisatie van een project aan de private sector wordt overgedragen tegen een van tevoren bepaald maximum budget.
- ▲ *Bouwteam*: het ontwerp van een project wordt door de overheid in samenwerking met de private sector uitgevoerd. De overheid blijft verantwoordelijk voor de uitvoering. Dit zit tussen traditioneel aanbesteden en innovatief aanbesteden in.

Het verschil met PPS schuilt in de financiering

Innovatief aanbesteden is niet de enige term die tot verwarring leidt. Ook PPS heeft verschillende betekenissen, die deels de definitie van innovatief aanbesteden kunnen overlappen. Velen beschouwen een bekend voorbeeld, de *Infra Provider* van de HSL-Zuid (een veel genoemd PPS project), als een vorm van innovatief aanbesteden. Voor een goed begrip is een scherp onderscheid tussen innovatief aanbesteden en PPS dus onontbeerlijk. Ons inziens is het onderscheid tussen PPS en innovatief aanbesteden gebaseerd op een onderscheid tussen private en publieke *financiering*. Zodra private partijen risicodragend investeren, is er sprake van PPS. Zo niet, dan spreken we van traditioneel of innovatief aanbesteden. De *Infra Provider* is volgens deze definitie dus een PPS en geen innovatieve aanbesteding.

¹ Zie Interdepartementaal Beleidsonderzoek Innovatief Aanbesteden bij Rijkswaterstaat, 1999

2 De theorie: Innovatief aanbesteden gaat over strategisch inkopen

2.1 De overheid beschikt over een strategisch inkoopkader

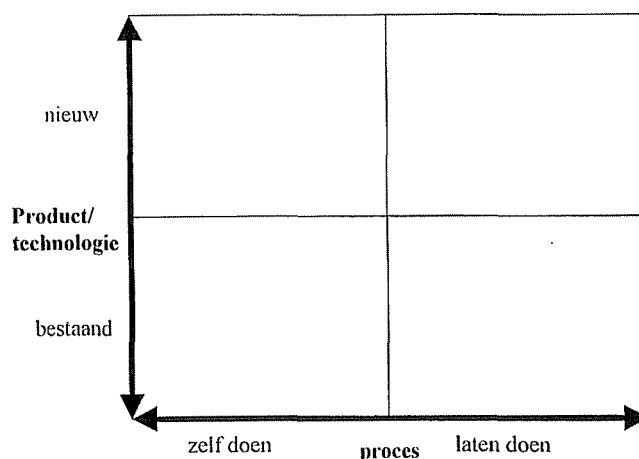
Wanneer is innovatief aanbesteden aantrekkelijk?

Voor- en tegenstanders van innovatief aanbesteden hebben verschillende ideeën over de toepasbaarheid van innovatief aanbesteden binnen Rijkswaterstaat. Kern van de discussie tussen voor- en tegenstanders is vaak het type projecten waarvoor innovatief aanbesteden geschikt zou zijn. Dit rapport richt zich met name op die vraag: in welke mate is innovatief aanbesteden daadwerkelijk toepasbaar? In dit hoofdstuk bezien we in welke mate innovatief aanbesteden mogelijk is volgens recent ontwikkelde theorie: het strategisch inkoopkader van de Rijksoverheid.

Een strategisch inkoopkader voor overheidsaankopen

De Rijksoverheid heeft een strategisch inkoopkader laten ontwikkelen². Doel van dit inkoopkader is het voordeliger inkopen van producten en diensten. Voor verschillende typen projecten kan een verschillende strategie worden gevolgd. Het strategisch inkoopkader maakt hiervoor onderscheid tussen vier typen projecten (zie onderstaande matrix).

2.2 Het strategisch inkoopkader is bruikbaar voor Rijkswaterstaat



We onderscheiden vier aanbestedestrategieën

De aankoopstrategie van Rijkswaterstaat past binnen het inkoopkader van de Rijksoverheid. De typering van projecten is dan ook van toepassing op Rijkswaterstaat. Ook binnen Rijkswaterstaat is het onderscheid tussen enerzijds "nieuw" en "bestaand" en anderzijds "zelf doen" versus "laten doen" van belang.

Naar analogie van het strategisch inkoopkader van de overheid onderscheiden we vier inkoop-, of aanbestedestrategieën: samenwerken, stimuleren, optimaliseren en aanbieden. Deze

² A.T. Kearney, Strategisch inkoopkader voor de Nederlandse overheid, *De vraag bedreven, bedrijven gevraagd*, Amsterdam januari 1999

strategieën zijn het resultaat van het doorlopen van de drie bovenbeschreven stappen: het bepalen van de functionele behoefte, het bepalen van 'zelf doen' of 'laten doen' en de classificatie in nieuw of bestaand (zie tekstbox 2).

Innovatief aanbesteden is een combinatie van 'bestaand product en 'laten doen'

Innovatief aanbesteden als aanbestedestrategie is van toepassing rechtsonder in de matrix: 'bestaand product' en 'laten doen'. Onder bestaand product verstaan wij in het geval van Rijkswaterstaat of het een bestaande, dat wil zeggen ontwikkelde, technologie betreft. Een bepaalde technologie kan in de markt al gebruikelijk zijn maar innovatief voor Rijkswaterstaat. Dat zijn innovaties waar je gebruik van wilt maken.

Tekstbox 2: de vier aanbestedestrategieën voor Rijkswaterstaat

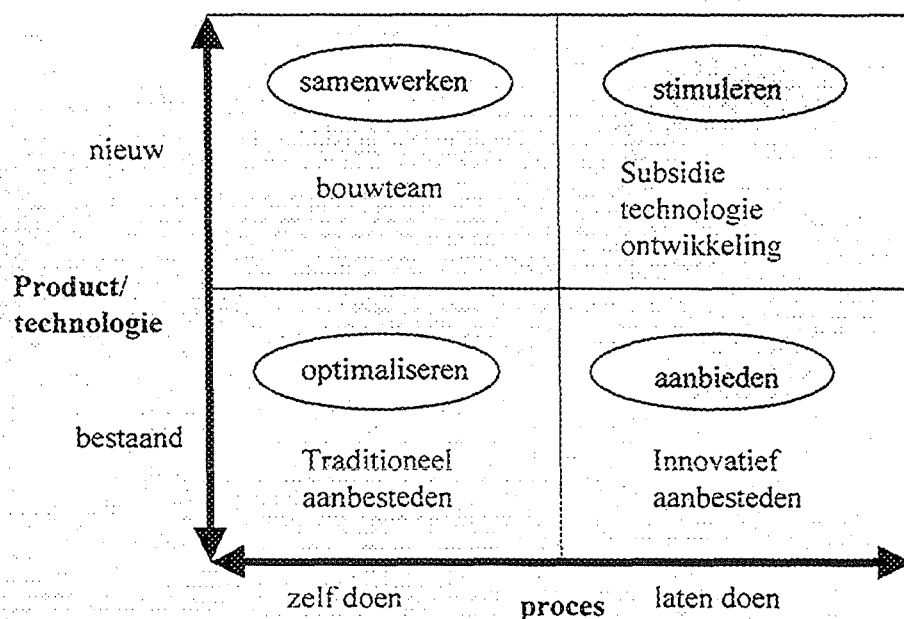
De vier aanbestedestrategieën in kort bestek:

Samenwerken: als er een nieuwe technologie ontwikkeld moet worden ('nieuw product/technologie') en de benodigde kennis voor een belangrijk deel bij Rijkswaterstaat zelf ligt ('zelf doen') dan is samenwerken met private partijen in een ontwikkelingstraject een goede strategie. Een voorbeeld hiervan zijn technologieën voor de deltawerken die in een bouwteam tezamen met de markt zijn ontwikkeld.

Optimaliseren: wanneer het een aanbesteding betreft waarvan de onderliggende technologie volledig bekend is ('bestaand product/technologie') en er beslist is dat 'zelf doen' de beste optie is dan kan het project het beste traditioneel aanbesteed worden. Dit is dus een strategie waarin het huidige aanbestedebeleid geoptimaliseerd wordt.

Stimuleren: Als een product/technologie nog niet bij overheid of markt bekend is en dus ontwikkeld moet worden en er is beslist dat 'laten doen' hiervoor de beste mogelijkheid is dan is het zaak deze technologie ontwikkeling te stimuleren. Dit kan bijvoorbeeld door subsidies aan universiteiten of de technologische instituten.

Aanbieden: Bij een project waar de kennis met betrekking tot de benodigde technologie bestaand is en deze grotendeels bij de markt aanwezig is, ligt aanbesteden voor de hand. Bij een positieve beantwoording op de vraag 'laten doen' is innovatief aanbesteden de juiste strategie.



2.3 Toepassing van het strategische inkoopkader vereist een integrale afweging

Selectie van kerncompetenties vereist een integrale afweging

Toch ligt de keuze tussen 'zelf doen' en 'uitbesteden' wat genuanceerder. De keuze kunnen we niet op basis van één argument maken. Daarom moeten we een integrale afweging maken. Een integrale afweging betekent dat alle voors en tegens van het alternatief 'uitbesteden' afzetten tegen het alternatief 'zelf doen'.

De integrale afweging gaat uit van de maatschappelijke effecten

Het uitgangspunt van een integrale afweging is de maatschappij. Immers, de primaire taak van de Rijksoverheid en Rijkswaterstaat is het maatschappelijk belang. Daarom dient een integrale afweging rekening te houden met effecten die niet direct door Rijkswaterstaat gevoeld worden. Zo kan een versnelling van aanleg maatschappelijk grote voordelen met zich meebrengen terwijl Rijkswaterstaat slechts een klein deel van deze versnelling in budgettaire opzicht incasseert. Een integrale afweging zal in ieder geval rekening moeten houden met bijvoorbeeld:

- ▲ Kosten van aanbesteding door private partijen.
- ▲ Kosten van voorbereiding van de aanbesteding door Rijkswaterstaat.
- ▲ Mogelijke tijdseffecten.
- ▲ Mogelijke budgettaire effecten.

De integrale afweging staat centraal bij innovatief aanbesteden

Toepassing van innovatief aanbesteden binnen Rijkswaterstaat vereist de ontwikkeling van een selectiemechanisme van beloftevolle – innovatief aanbesteedbare – projecten. Hierbij speelt een integraal afwegingssysteem mogelijk een belangrijke rol. Bij de ontwikkeling van een dergelijk systeem kan Rijkswaterstaat eventueel gebruik maken van een methodologie, die eerder door het Ministerie van Financiën is ontwikkeld: de Public Private Comparator (PPC). Deze methodologie, vooral ontwikkeld voor de beoordeling van PPS projecten, is deels toepasbaar bij de selectie van innovatief aanbesteedbare projecten.

Tekstbox 3: mogelijke argumenten bij een integrale afweging

Een integrale afweging zou onder andere de onderstaande (kwantificeerbare) argumenten meenemen:

Aanleg- en onderhoudskosten

Hieronder vallen verschillen in de kosten van onder andere ontwerp-, aanleg-, onderhoudskosten en de overige investeringen.

Doorlooptijd

Hierbij gaat het vooral om de economische waarde van eerdere of latere oplevering van een project, dus bijvoorbeeld de extra baten voor de omgeving als een snelweg eerder dan oorspronkelijk gepland wordt geopend.

Diverse transactiekosten

Dit is een verzamelnaam voor alle kosten die worden gemaakt bij het opzetten, uitwerken en monitoren van een innovatieve aanbesteding, zoals juridische kosten. Innovatieve aanbestedingen zorgen vaak voor hoge transactiekosten voorafgaand aan de uitvoering, publieke uitvoering levert meestal meer monitoringkosten op.

Risico's

Voor het lopen van risico door private partijen wordt een vergoeding gevraagd. Hoe hoger het risico, hoe hoger de vergoeding. Daar staat tegenover dat je als overheid een deel van de risico's kwijt bent hetgeen ook een waarde heeft.

De praktijk: De algemene indruk van innovatief aanbesteden is positief

3.1 De algemene ervaring is positief

Rijkswaterstaat projectleiders zijn meestal positief

Rijkswaterstaat past innovatief aanbesteden momenteel nog niet op grote schaal toe (zie ook hoofdstuk 1). Toch is inmiddels een redelijke ervaring opgebouwd. Het Design & Construct concept en bouwteam samenwerkingen zijn bij enkele tientallen projecten toegepast. Opvallend is dat de meeste projectleiders die innovatief hebben aanbesteed enthousiast zijn over het concept innovatief aanbesteden. De meeste projectleiders geven aan dat ze het toegepaste concept vaker willen gaan gebruiken. De projectleiders noemen vaak de volgende positieve effecten:

- ▲ Beter stimuleren van de markt.
- ▲ Sneller uitvoeren van het project.
- ▲ Reduceren van risico's voor Rijkswaterstaat.
- ▲ Betere controle op het budget.
- ▲ Verlaging van de controlelast.

Marktpartijen zijn eveneens positief

Ook de projectleiders aan de private kant zijn over het algemeen te spreken over Design & Construct of bouwteam varianten. De volgende argumenten veroorzaken vooral het aanwezige enthousiasme bij projectleiders van private partijen:

- ▲ Ruimte voor creativiteit en eigen inbreng.
- ▲ Mogelijkheid om op kwaliteit en innovatie te concurreren in plaats van uitsluitend op tijd.
- ▲ Mogelijkheid om direct samen te werken met ontwerper en experts van Rijkswaterstaat.

Binnen Rijkswaterstaat begint momentum te ontstaan

De afgelopen vijf jaar heeft innovatief aanbesteden voet aan de grond gekregen binnen Rijkswaterstaat. De conclusies, verwoord in het rapport "Verantwoord Aanbesteden" (zie hoofdstuk 1), zijn recentelijk nogmaals onderschreven door de Hoofddirectie van de Rijkswaterstaat. Recente ervaringen van projectleiders binnen Rijkswaterstaat dragen bij aan de positieve houding. Langzaam maar zeker begint innovatief aanbesteden momentum te krijgen binnen Rijkswaterstaat.

3.2 De positieve effecten kunnen substantieel zijn

Innovatief aanbesteden gaat niet alleen over geld besparen

De mogelijke maatschappelijke voordelen van innovatief aanbesteden zijn divers. Zo wordt vaak tijd of risico als motivatie voor innovatief aanbesteden aangevoerd. De voordelen zijn dus niet uitsluitend in budget uit te drukken. De volgende voordelen worden genoemd:

- ▲ Verkorting van de *doorlooptijd*.
- ▲ Verlagen van het totale *budget*, bestaande uit:
 - lagere aanbestedingssom;
 - lagere eigen apparaatskosten.
- ▲ Beheersen *risico's* door betere allocatie.
- ▲ Vergroten *innovatiekracht* van de markt.

Innovatief aanbesteden leidt mogelijk tot tijdsparingen

De doorlooptijd van een project kan worden verkort door toepassing van innovatief aanbesteden. De voordelen schuilen met name in een korte uitvoeringstijd (inclusief ontwerp). De voorbereidingstijd van een project is doorgaans minstens even lang als de uitvoering.

De volgende effecten dragen bij aan verkorting van de doorlooptijd:

- ▲ *Versnelling van procedures en vergunningen*: een ondernemer heeft soms een grotere prikkel om snel een vergunning te regelen omdat bij een eventueel oponthoud hij degene is die er financieel voor opdraait.
- ▲ *Directe afstemming tussen ontwerp en aanleg*: doordat ontwerper, bouwer en opdrachtgever direct met elkaar in contact zijn, kan een bouwteam voor een nieuwe autosnelweg in Nederland mogelijk 3 tot 6 maanden sneller werken.
- ▲ *Vergroten van de flexibiliteit*: Tijdens de uitvoering van een project verandert doorgaans nog van alles (bijvoorbeeld door veranderingen binnen het ontwerp). Indien de aannemer verantwoordelijk is voor zowel het ontwerp als de uitvoering dan kan hij deze aanpassingen sneller doorvoeren dan in het geval er toestemming van de opdrachtgever noodzakelijk is (met alle daaraan verbonden stappen in de bureaucratie).

Innovatief aanbesteden kan ook juist een negatief effect hebben op de doorlooptijd. Zie hiervoor paragraaf 3.3.

Innovatief aanbesteden kan ook tot een budgetreductie leiden

Naast tijd speelt geld vanzelfsprekend een belangrijke rol. Innovatief aanbesteden kan tot besparingen op een projectbudget leiden. Projectleiders van Rijkswaterstaat en bedrijfsleven noemen met name de volgende argumenten:

- ▲ *Directere koppeling tussen ontwerp en aanleg*: bij traditionele uitvoering vraagt Rijkswaterstaat aan ingenieursbureaus een ontwerp te maken waarop meerdere aannemers kunnen inschrijven. Het ingenieursbureau ontwerpt dan voor "de grootste gemene deler", wat mogelijk leidt tot onnodig conservatieve ontwerpen. Een ondernemer die

zowel aanleg als ontwerp voor zijn rekening neemt zal voor zijn ontwerp op zijn eigen uitvoeringsmethoden afstemmen teneinde kostenreductie te realiseren. Volgens veel aannemers is dit het grootste winsteffect van innovatief aanbesteden.

- ▲ *Directe koppeling tussen aanleg en onderhoud:* bij een aanbesteding van aanleg en onderhoud zal de opdrachtnemer zijn ontwerp afstemmen op de laagste contante waarde van de som van de kosten van aanleg en onderhoud (de zogenaamde life cycle costs). Vanwege het kasstelsel dat Rijkswaterstaat hanteert en door de per afdeling ingerichte budgetten geschiedt dit nu niet altijd. Het is echter wel mogelijk om binnen het kasstelsel deze afwegingen te maken en met opdrachtnemers bijvoorbeeld een betalingsschema af te spreken.
- ▲ *Flexibeler inzet van dure productiemiddelen:* doordat bedrijven bij traditionele bestekken worden gedwongen om op voorgeschreven tijdstippen productiemiddelen beschikbaar te hebben, kan een bedrijf niet profiteren van "goedkope" momenten van onderbezetting van dure productiemiddelen.

Tekstbox 4: flexibele inzet van productiemiddelen

Een innovatieve aanbesteding in de baggersector leidde tot fors lagere prijzen. De winst was gelegen in het feit dat de opdrachtnemer meer ruimte had om te bepalen wanneer hij zijn (kapitaalintensieve) vloot zou inzetten. Er werd hem, in tegenstelling tot vroeger, niet voorgeschreven *wanneer* hij ergens moest baggeren maar nog slechts waar en de minimale en maximale diepten.

- ▲ *Besparing op een duur controle apparaat:* door de lumpsum benadering en de toepassing van functionele eisen kan de administratieve afhandeling van een werk op een lager detailniveau plaatsvinden. Naar schatting kan de controlelast met één derde tot de helft afnemen.

Tekstbox 5: lagere controlelast

Diverse keren werd door projectleiders aangegeven dat de controlelast verbonden aan de rechtmatigheid van betalingen onevenredig hoog is. In enkele gesprekken werd gerept van één à twee toezichthouders van de kant van Rijkswaterstaat tegenover één uitvoerder van de kant van de aannemer.

- ▲ *Besparing van de gebruikelijke meerkosten (staten van meerwerk):* doordat ontwerp en aanleg zijn gescheiden is het zeer gebruikelijk dat op een willekeurig project zogenaamde Staten van Meerwerk worden opgesteld om aanvullende of afwijkende werkzaamheden mee te betalen. Dit

leidt tot een eindafrekening die hoger is dan de aanneemsom. Een deel van deze Staten van Meerwerk wordt veroorzaakt door noodzakelijke aanpassingen in het ontwerp. Dit type meerwerk kan sterk worden verminderd door het risico van ontwerp en de integratie daarvan met de uitvoering bij één private partij neer te leggen.

Tekstbox 6: een klein project dat geschikt is voor innovatief aanbesteden

In het kader van het SWAB is de aanleg van een korte rijstrook innovatief aanbesteed. De waarde van de aanbesteding was circa 1 miljoen guiden. Op basis van functionele eisen werd het project in de markt gezet. Voor een prijs ongeveer gelijk aan de raming is er beduidend sneller opgeleverd en werden de kwaliteits- en kwantiteitsrisico's naar de opdrachtnemer overgebracht. Het grootste voordeel werd echter behaald aan de kant van de eigen organisatie. De engineering werd door de opdrachtnemer uitgevoerd en het benodigde toezicht was aanmerkelijk lager vanwege de functionele eisen die gesteld waren.

Het waarden van risico's is lastig

De Rijksoverheid heeft in algemene zin moeite met het waarden van risico's. De private sector is in alle gevallen gewend om risico's te kwantificeren, maar de overheid past die praktijk niet altijd toe. Toepassing van innovatief aanbesteden (maar nog sterker, bij toepassing van PPS) betekent dat Rijkswaterstaat risico's consequent zal moeten waarden. Dat betekent ook dat de risico overdracht bij innovatief aanbesteden voor de opdrachtgever *geld waard is*.

Tekstbox 7: risico's vertegenwoordigen een monetaire waarde

Aandeelhouders – en de kapitaalmarkt in algemene zin – prefereren zekere geldstromen boven onzekere geldstromen (ook al is de verwachte waarde identiek). Met andere woorden, beleggers zijn van nature risico mijdend. Dat betekent dat bedrijven risico's waarden. Naarmate een risico hoger is – dat wil zeggen naarmate een toekomstige geldstroom minder zeker is – eist een bedrijf een hogere vergoeding. Daarom is normaliter het geëiste rendement op onzekere investeringen hoger dan het rendement op zekere investeringen. Risico's worden maar zeer beperkt gewaardeerd door de rijksoverheid. Zo past de rijksoverheid een standaard geëist rendement toe op al haar investeringen zonder te differentiëren naar risicoprofiel. Dit heeft tot gevolg het rendement dat door bedrijven wordt geëist substantieel boven het overheidsrendement ligt: vaak wordt dit verschil veroorzaakt door de overheid de risico's (ten onrechte) niet waardeert. Toepassing van zowel innovatief aanbesteden als PPS vereist dat de rijksoverheid risico's waardeert om een eerlijke vergelijking met uitvoering door het bedrijfsleven te garanderen.

Maatschappelijke risico's zijn een verhaal apart

Een belangrijk aspect met betrekking tot risico-allocatie bij innovatief aanbesteden is het maatschappelijk risico. Bij sommige projecten kan het maatschappelijk belang van slagen zo groot zijn dat elk risico met betrekking tot mislukken ervan geminimaliseerd moet worden. In dat geval kan niet zonder meer innovatief aanbesteed worden. Hier dient afgewogen te worden of 'laten doen' voldoende zekerheid geeft omtrent het

functioneren van het object.

Innovatief aanbesteden vergroot het innovatievermogen van het bedrijfsleven en is een effectief instrument voor kennis-ontwikkeling en kennistransfer

Innovatief aanbesteden heeft niet alleen betrekking op een specifiek project. Toepassing van innovatief aanbesteden kan ook leiden tot "externe effecten". Zo wordt de innovatie van het bedrijfsleven gestimuleerd, wat kan leiden tot een sterkere internationale positie. Er zijn diverse voorbeelden op dit gebied: bijvoorbeeld de uitstraling van nieuwe boortechnieken bij tunnelbouw of de uitstraling van het uitvoeren van grote oeververbindingen. Innovatie heeft betrekking op zowel product- als procesinnovatie. Innovatief aanbesteden is dus een effectieve manier van stimulering van de kennisontwikkeling in de markt en kennistransfer van Rijkswaterstaat richting marktpartijen.

Een kwantitatieve inschatting

In deze paragraaf hebben we een groot aantal mogelijke voordelen van innovatief aanbesteden geschetst. Tot nu toe hebben we alleen gesproken over de effecten zonder de omvang aan te geven. Gezien de grote marge van onzekerheid, kunnen we de omvang van de voordelen alleen maar grof schetsen. Hierbij hanteren we het concept van een fictief "typisch goed project". Een typisch goed project leent zich bij uitstek voor innovatief aanbesteden (zie ook volgende paragrafen), mits op een goede manier uitgevoerd en begeleid. De voordelen die innovatief aanbesteden kan behalen – bij een dergelijk typisch goed project – staan in onderstaande tabel gesommeerd.

Tabel 1. Omvang effecten bij een typisch goed project

<i>Effect</i>	<i>Richting en omvang</i>
<i>Tijd</i>	25 % reductie van doorlooptijd
<i>Budget</i>	10 % reductie van projectbudget (bestaande uit een combinatie van aanneemsom en apparaatskosten)

3.3 Innovatief aanbesteden kent echter ook haken en ogen

De ervaringen zijn niet uitsluitend positief

De vorige paragraaf suggereert wellicht dat innovatief aanbesteden uitsluitend positieve ervaringen oplevert. De ervaring met enkele recent aanbesteedde projecten leert echter het tegendeel: innovatief aanbesteden kan ook tot sterk negatieve resultaten leiden. De volgende – mogelijke – nadelen van innovatief aanbesteden worden genoemd:

- ▲ Risico op *vertraging*.
- ▲ Risico op *budgetoverschrijdingen*.
- ▲ Hogere *private aanbestedingskosten*.
- ▲ Verschil tussen beschikbare en benodigde eigen *medewerkers*.
- ▲ Het betalen van *leergeld*.

De doorlooptijd kan worden verlengd

De totale doorlooptijd van een project blijkt vaak te worden bekort door toepassing van innovatief aanbesteden (zie ook de vorige paragraaf). Het omgekeerde effect kan zich echter ook voordoen. Hiervoor worden de volgende argumenten genoemd:

- ▲ *De duur van de aanbesteding*: doordat het voorbereiden van een innovatief aanbesteding per definitie uniek en gecompliceerd is, duurt de voorbereiding langer dan voor het uitwerken van een traditioneel bestek. Niet in alle gevallen compenseert en snellere uitvoering het opgedane tijdverlies.
- ▲ *Mogelijke schade bij slecht verlopen projecten*: in een enkel project blijkt het (innovatief aanbestede) contract zo negatief uit te pakken (voor Rijkswaterstaat) dat achteraf wordt "overgeschakeld" op traditionele uitvoering. Dit betekent dat alsnog met hoeveelheden moet worden gewerkt. Vanzelfsprekend leidt dit tot een ernstige vertraging van de totale doorlooptijd.

Tekstbox 8: niet alle risico's zijn geschikt om over te dragen aan de opdrachtnemer

In een innovatieve aanbesteding was opgenomen dat de aannemer verantwoordelijk was voor het verleggen van kabels en leidingen. Van te voren was weinig bekend over de precieze hoeveelheid en locatie van de kabels en leidingen in het werkgebied. Ook was er op voorhand geen duidelijkheid te verkrijgen over de kosten van het verleggen ervan die door het elektriciteitsbedrijf in rekening zouden worden gebracht. Toch moest de aannemer hiermee in zijn aanbieding rekening houden. Dit leidde tot een zeer hoge risico-opslag omdat de aannemer de risico's niet kon inschatten noch kon beheersen. Risico's die niet door de opdrachtnemer ingeschat of beïnvloed kunnen worden kunnen dus beter niet overgedragen worden.

Ook budget- overschrijdingen komen voor

Ook financieel pakt niet ieder innovatief aanbesteed project positief uit. Als voornaamste redenen voor overschrijdingen worden onder andere de volgende aspecten genoemd:

- ▲ *Hogere kosten voor de voorbereiding van de aanbesteding*: Het opstellen van een Programma van Eisen is aanmerkelijk gecompliceerder dan een traditioneel bestek. Zowel inhuur als inzet van eigen personeel kan derhalve voor innovatief aanbesteden hoger uitvallen dan voor traditioneel aanbesteden.
- ▲ *Onderhands aanbesteden*: in (vrijwel) alle gevallen hangt het succes van innovatief aanbesteden af van toepassing van prijsconcurrentie. Zonder concurrentie stijgt de prijs.
- ▲ *Een verkeerde risico-allocatie*: overdracht van (voor de private sector) onbeheersbare risico's verhoogt de kosten van een project onevenredig.
- ▲ *Onvoldoende innovatie*: door te klemmende voorschriften bij de aanbesteding worden de mogelijkheden voor de private sector om innovatieve processen of producten toe te passen

gereduceerd.

Tekstbox 9: niet in concurrentie aanbesteed

In één geval liep een innovatieve aanbesteding uit op een aanbiedingsprijs die 30 % boven de raming lag. De grootste oorzaak hiervan was gelegen in de aanbestedingsprocedure. Deze had niet in concurrentie plaatsgevonden maar was in nauw overleg met één partij tot stand gekomen. De betreffende Directie had geen capaciteit om zelf het ontwerp te maken en dit project traditioneel aan te besteden.

Innovatief aanbesteden leidt tot hoge voorbereidingskosten van de aanbesteding aan de private kant

Zowel innovatief aanbesteden als (in sterkere mate) PPS leiden tot een sterke stijging van de acquisitiekosten van de private sector. Immers, traditionele aanbestedingen vereisen een relatief eenvoudige inspanning van de private sector. Innovatief aanbesteden betekent dat een deel van de ontwerpwerkzaamheden voorafgaand aan de aanbesteding plaats zal vinden. Die kosten kunnen voor een private partij behoorlijk oplopen. Het valt te overwegen bij innovatieve aanbestedingen een (standaard) compensatie uit te keren aan de aanbestedende partijen.

Afdelingsover- of ondercapaciteit is vaak de reden om al dan niet innovatief aan te besteden.

Rijkswaterstaat stuurt bij de keuze tussen traditionele en innovatieve aanbesteding vaak op de beschikbaarheid van eigen deskundige medewerkers. Veel projectleiders geven aan dat ze gebruik willen maken van de ontwerpcapaciteit binnen Rijkswaterstaat vanwege onderbezetting op de eigen afdeling. Op korte termijn kan toepassing van innovatief aanbesteden derhalve leiden tot een stijging van de personeelslasten. In hoofdstuk 5 komen we op dit onderwerp terug.

Voor nieuwe methoden moet leergeld betaald worden.

Te hoog uitgevallen kosten zijn soms toe te schrijven aan onervarenheid. Standaarden zijn nog niet voorhanden, wat betekent dat het wiel telkens opnieuw is uitgevonden, met een grote kans op kleine missers. Negatief uitgevallen projecten moeten ook in dat licht worden gezien; het is leergeld wat hoort bij de verdere ontwikkeling van innovatief aanbesteden.

De risico's van innovatief aanbesteden zijn omvangrijk

De ervaringen met slecht verlopen projecten leidt tot een belangrijke nuancering van het positieve beeld in de vorige paragraaf: als innovatief aanbesteden op een mislukking uitdraait, dan kunnen de negatieve gevolgen aanmerkelijk groter zijn dan de positieve effecten die met innovatief aanbesteden worden nagestreefd. Met andere woorden, Rijkswaterstaat neemt een risico door innovatief aanbesteden toe te passen. De onderstaande tabel 2 geeft een schatting van de gevolgen van een slecht verlopen innovatief aanbesteden project.

Tabel 2. Omvang effecten bij een typisch slecht project

Effect	Omvang
Tijd	100 % overschrijding van geplande doorlooptijd (d.w.z. 2 maal zo lang als gepland)
Budget	30 % overschrijding van projectbudget (bestaande uit een combinatie van aanneemsom en apparaatskosten)

*Positieve en negatieve
ervaringen lopen sterk
uiteen*

Tabel 1 en tabel 2 laten een sterk afwijkend beeld zien. Dat is een realistische weergave van de praktijk: de effecten van innovatief aanbesteden lopen inderdaad sterk uiteen. Bij een project met de juiste karakteristieken en met een slimme uitvoering zal de balans in het voordeel van innovatief aanbesteden uitslaan. In dat geval is de maatschappij beter af (door sneller, goedkoper of kwalitatief beter een product ter beschikking te krijgen). Echter, als het mis gaat met innovatief aanbesteden dan kan de schade aanzienlijk zijn. Dit wil niet zeggen dat het gemiddelde effect negatief is. In hoofdstuk 4 gaan we nader in op de randvoorwaarden voor succesvolle toepassing van innovatief aanbesteden.

De synthese: Onder bepaalde voorwaarden is innovatief aanbesteden aantrekkelijk

4.1 Een goede selectie is noodzakelijk

In dit hoofdstuk komen theorie en praktijk bij elkaar

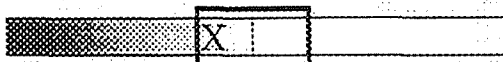
Zowel theorie als praktijk geven aan dat innovatief aanbesteden alleen onder voorwaarden aantrekkelijk is. In theorie zou selectie van projecten plaats moeten vinden onder andere op basis van een integrale afweging. Dit hoofdstuk beschrijft enkele vuistregels die een uitgebreide integrale afweging deels overbodig kunnen maken.

Tekstbox 10: de methodologie van de selectie van innovatief aanbesteden

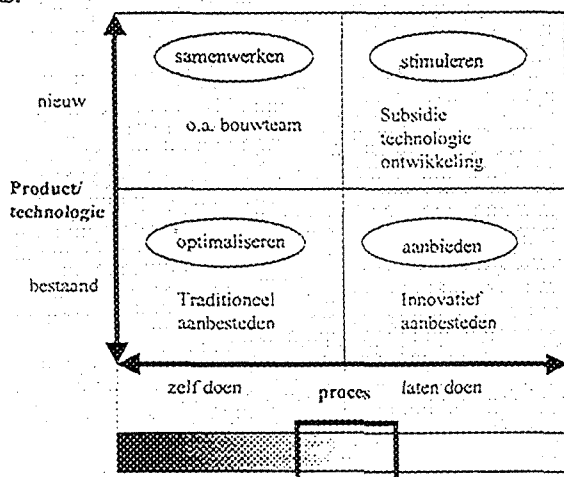
Een tweetal effecten bepalen de aantrekkelijkheid van innovatief aanbesteden:

De karakteristieken van een project: dit zijn factoren die niet of nauwelijks te beïnvloeden zijn. Denk hierbij aan bijvoorbeeld de omvang of doorlooptijd. Een bepaalde karakteristiek geeft de ruimte aan waarbinnen de aantrekkelijkheid van een project varieert.

De beïnvloedbare factoren: dit zijn factoren die juist wel beïnvloed kunnen worden en keuzes van de projectleider vereisen: denk hierbij bijvoorbeeld aan de keuze voor openbaar aanbesteden, de reductie van risico's of de manier van omgaan met procedures en vergunningen. De beïnvloedbare factoren bepalen *waar* binnen het zwarte raamwerk het project uiteindelijk staat qua aantrekkelijkheid (hiernaast bijvoorbeeld links van het midden, in het rode dus onaantrekkelijke gebied; innovatief aanbesteden is niet aantrekkelijk).



De bovenstaande glijdende schaal laat zich grafisch vertalen in het strategisch inkoopkader uit hoofdstuk 2. Een uitkomst op de glijdende schaal links van het midden betekent dat 'zelf doen' het aantrekkelijkst is en rechts van het midden betekent dat 'laten doen' het meest aantrekkelijk is.



4.2 Aantrekkelijke projecten kennen een aantal karakteristieken

Een typisch goed project voldoet aan een lijst van karakteristieken Een typisch goed project voor innovatief aanbesteden (zoals beschreven in paragraaf 3.2) voldoet aan een lijst van karakteristieken:

1. Procedures en vergunningen zijn in de tijd duidelijk gescheiden van het maken van het detailontwerp en het maken van gedetailleerde uitvoeringskeuzes.
2. Het project is groter dan ongeveer 1 miljoen.
3. Het project heeft een doorlooptijd van minimaal 3 maanden.
4. De risico's zijn te overzien en goed in kaart te brengen.
5. Het project laat voldoende ruimte voor innovatie.
6. De benodigde expertise(s) is/zijn aanwezig bij meer dan 4 private partijen.
7. De benodigde expertise wordt voldoende vaak ingezet om meer dan 4 private partijen die kennis op te laten bouwen.

Ad 1. Procedures en vergunningen zijn te scheiden

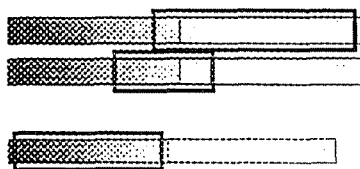
In het (voor innovatief aanbesteden) meest gunstige project doorloopt Rijkswaterstaat eerst alle procedures en vergunningen (inclusief een specificatie van bijvoorbeeld het horizontaal alignement) voordat men het detailontwerp opstart. De achterliggende motivatie is dat overdracht van procedures en vergunningen aan de private sector niet wenselijk is. Immers, de overheid is beter in staat om de risico's van procedures en vergunningen te beheersen. Overdracht aan de private sector leidt tot hoge kosten ter dekking van die risico's.

Dat betekent een onderscheid tussen punt- en lijninfrastructuur

Een typisch puntinfrastructuur project

Een typisch lijninfrastructuur project

Ad 2. Omvang groter dan 1 miljoen



Een project kleiner dan 1 miljoen

In de praktijk blijkt het belang (en de vereiste inspanning) van het doorlopen van procedures en vergunningen sterk af te hangen van het aantal betrokken publieke partijen. Naarmate meer publieke partijen zijn betrokken neemt de inspanning (en daardoor de risico's) toe. Dit betekent dat lijninfrastructuur (bijvoorbeeld autosnelwegen) zich vanwege het grote aantal betrokken partijen minder goed leent voor innovatief aanbesteden dan puntinfrastructuur.

Integrale afweging van de voor- en nadelen van innovatief aanbesteden leert dat projecten niet "te klein" mogen zijn. Immers, het opstellen van functionele eisen en formuleren van complexe Design & Construct contracten leidt tot omvangrijke kosten. Deze kosten zijn maar in beperkte mate afhankelijk van de omvang het

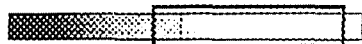
project. Bij te kleine projecten worden de kosten van voorbereiding dus te

de grens in op ongeveer Hfl 1 miljoen. Bij zeer grote projecten doet zich het probleem voor dat de risico's voor opdrachtnemers dermate groot worden dat veel bedrijven niet meer zullen offrenen. Een project moet dan in kleinere hapklare brokken worden opgedeeld.

Ad 3. Doorlooptijd groter dan 3 maanden

Innovatief aanbesteden in markten zonder effectieve concurrentie

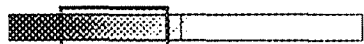
Een project met een doorlooptijd groter dan 3 maanden



Een typisch goed project heeft een doorlooptijd van (grof geschat) minimaal 3 maanden. Bij projecten die korter dan drie maanden doorlooptijd hebben is de tijd te kort om een aanbesteding functioneel voor te bereiden, de markt tijd en gelegenheid te geven met ontwerpen te komen en deze vervolgens te beoordelen. In sommige gevallen bestaat er ook een bovengrens aan de doorlooptijd van projecten die geschikt zijn voor innovatief aanbesteden. Zo kan bijvoorbeeld het op peil houden van de vaargeuldiepte van havens worden uitbesteed voor slechts een beperkte horizon. Het is onmogelijk een contract voor tientallen jaren op de markt te brengen, aangezien de ontwikkeling van slib op dat soort termijnen niet overzien kan worden.

Ad 4. De risico's moeten beheersbaar zijn

Typisch project met moeilijk beheersbaar risico



Zoals eerder beschreven in hoofdstuk 3 kost risico geld. Met andere woorden, het is van groot belang alleen die risico's aan de private sector over te dragen die beheersbaar zijn voor de private sector. Onbeheersbare risico's zijn verhoudingsgewijs duur en leveren weinig innovatie op.

Daarnaast geldt in sommige gevallen dat het maatschappelijk belang van het tot stand komen van een project dermate groot is dat het onverantwoord is om risico's over te dragen aan private partijen.

Ad 5. Het project laat voldoende ruimte voor innovatie

Zoals reeds aangegeven, kost het *proces* van innovatief aanbesteden meestal meer dan traditioneel aanbesteden. Innovatief aanbesteden is dus een soort investering waarop terugverdiend moet worden. De terugverdien capaciteit wordt sterk bepaald door de mate van product- en procesinnovatie. Met andere woorden, het is alleen zinvol innovatief aanbesteden toe te passen als er uitzicht is op een substantiële innovatie. Innovatief aanbesteden van de constructie van autosnelwegen is bijvoorbeeld alleen verstandig als de private sector voldoende vrijheidsgraden krijgt om innoverende oplossingen toe te passen.

Ad 6. De markt is voldoende competitief

Een belangrijke voorwaarde voor partijen een markt domineren (een oligopolistische succesvol innovatief aanbesteden is marktform) of er sterk wordt samengewerkt (kartel) de aanwezigheid van een competitieve markt. Indien één of enkele dan is innovatief aanbesteden niet aan te bevelen. Immers, bij

traditionele aanbesteding is het inzicht in de prijsvorming scherper dan bij innovatief aanbesteden. Met andere woorden, Rijkswaterstaat is beter toegerust om een eventuele onderhandeling met een dominante marktpartij in te gaan bij traditioneel aanbesteden

Ad 7. De expertise wordt regelmatig ingezet

Binnen Rijkswaterstaat is een schat aan informatie opgebouwd over aanleg en onderhoud van de infrastructuur in Nederland. Zowel Rijkswaterstaat als bedrijfsleven geven aan dat een deel van die kennis uniek is en niet eenvoudig overdraagbaar aan de private sector. De mogelijkheid tot het overdragen van expertise aan de private sector is sterk afhankelijk van de intensiteit van toepassing van die kennis. Als Rijkswaterstaat één keer in de tien jaar een zeer specifieke onderhoudsactiviteit voorbereidt, is het niet zinvol de private sector in die expertise te laten investeren.

Eigenlijk moet de expertise voldoende worden ingezet om ongeveer 4 bedrijven de kennis binnenshuis te laten opbouwen en onderhouden.

4.2 Een slimme uitvoering is altijd vereist

Een typisch goed project vereist slimme toepassing

Het is niet voldoende als een project gunstige karakteristieken heeft. Diverse voorbeelden tonen aan dat (op het eerste gezicht) aantrekkelijke projecten door verkeerde keuzes tot negatieve uitkomsten leiden. Vaak worden deze keuzes niet gemaakt door onwetendheid of foute inschattingen, maar door externe factoren. Zo kan bijvoorbeeld politieke druk of tijdsdruk leiden tot concessies aan de voorbereiding van innovatief aanbesteden. Met de constatering dat een project aan een aantal aantrekkelijke karakteristieken voldoet zijn we er dus nog niet. Het vraagt ook een slimme benadering van de markt.

Een slimme uitvoering betekent vooral ervaring met:

Innovatief aanbesteden is relatief nieuw. Tegenover tientallen jaren ervaring met de RAW systematiek, staat een beperkt aantal innovatief aanbestede projecten. Met andere woorden, er is nog veel te leren. Dit rapport geeft daarom alleen een eerste voorzet van de elementen waar Rijkswaterstaat te allen tijde rekening mee moet houden:

- managementkwaliteit* ▲ *De kwaliteit van het projectmanagement:* Innovatief aanbesteden betekent meer onderhandelen en hogere eisen aan het projectmanagement (zowel bij Rijkswaterstaat als bij de private tegenpartij). Het is daarom van groot belang dat Rijkswaterstaat ervaren en sterke projectmanagers inzet bij innovatief aanbesteedbare projecten (zie ook verder in hoofdstuk 5)
- Goede risico-allocatie* ▲ *Het belang van een goede risico-allocatie:* zoals eerder aangegeven kosten risico's geld, wat betekent dat ze met zorg overgedragen moeten worden aan de private sector. Veelal zijn technische risico's goed beheersbaar, maar politiek/bestuurlijke en commerciële risico's zijn vaak niet te beheersen. In alle gevallen valt het aan te bevelen (bij innovatief aanbesteden) risico's scherp in kaart te brengen en een voorstel voor risicoverdeling te definiëren. Het is valt te overwegen bij aanbestedingen compensatie-mechanismen in te bouwen voor onbeheersbare (vaak op het gebied van procedures en vergunningen) risico's.
- Innovatie stimuleren* ▲ *Het maximaliseren van innovatie:* zoals eerder aangegeven hangt de mogelijkheid van innovatieve toepassingen sterk samen met de vrijheidsgraden die de private sector krijgt. Daarom is het verstandig om de functionele eisen op het hoogst haalbare abstractieniveau te kiezen (zonder vanzelfsprekend de meetbaarheid los te laten). Dat betekent vaak dat allerlei "klemmende voorwaarden" (denk aan de RAW systematiek) in het Programma van Eisen niet van toepassing worden verklaard.
- In prijsconcurrentie aanbesteden* ▲ *Altijd in prijsconcurrentie aanbesteden:* Wellicht de belangrijkste conclusie van de analyse van Rijkswaterstaat projecten heeft betrekking op de prijsconcurrentie bij innovatief aanbesteden. Slechts bij zeer grote uitzondering blijkt rechtstreekse onderhandeling over prijzen met maar één partij aantrekkelijk. Vrijwel in alle gevallen blijkt rechtstreekse onderhandeling te leiden tot prijzen die substantieel hoger liggen dan bij aanbesteding in prijsconcurrentie. Uit gesprekken en (geanonimiseerd) onderzoek blijkt een verschil van 20 procent eerder regel dan uitzondering. Het verdient derhalve aanbeveling om in de aanbesteding zo veel als mogelijk elementen van prijsconcurrentie op te nemen.
- "markthonger"* ▲ *De markthonger:* in een overspannen markt komt extra waakzaamheid met betrekking tot de prijsvorming van pas. Hierbij doet zich hetzelfde verschijnsel voor als bij karakteristiek 6 (een voldoende competitieve markt). Zodra de effectieve concurrentie – typerend voor een "normale marktsituatie" – verdwijnt is traditioneel aanbesteden verstandiger. Immers de controle op de prijsvorming is in dat geval beter gegarandeerd. In praktijk zal

Rijkswaterstaat dus goed moeten “timen”: bijvoorbeeld niet meerdere grote projecten tegelijk op de markt.

*De komend jaren moet
nog veel ervaring wor-
den opgebouwd*

Veel slecht verlopen projecten zijn toe te schrijven aan onervarenheid. Standaarden zijn nog niet voorhanden, wat betekent dat het wiel telkens opnieuw is uitgevonden, met een grote kans op kleine missers. Negatief uitgevallen projecten moeten ook in dat licht worden gezien: het is leergeld wat hoort bij de verdere ontwikkeling van innovatief aanbesteden.

5 Innovatief aanbesteden is een uitdaging voor Rijkswaterstaat

5.1 De rol van Rijkswaterstaat verandert

Drie verbeteringsmogelijkheden voor het uitbestedingsbeleid

In 1994 heeft Rijkswaterstaat het rapport 'Verantwoord Uitbesteden' uitgebracht. In dit rapport heeft Rijkswaterstaat haar visie ten aanzien van het uitbestedingsbeleid neergelegd. Recentelijk is dit rapport nogmaals door de Directieraad bekrachtigd. In het rapport stelt de Directieraad dat de aanbestedingspraktijk verbeterd kan worden. Hierbij worden met name de volgende punten genoemd:

1. Een meer gelijkwaardige risico-verdeling.
2. Meer product-gerichte bestekken.
3. Schaalvergroting in contracten.

Deze drie verbeteringsmogelijkheden vragen professioneel opdrachtgeverschap

Zowel de politiek, de overheid als de markt vragen om professioneel opdrachtgeverschap. Een deskundig opdrachtgever moet zijn primaire proces blijven beheersen hetgeen niet hetzelfde is als zelf uitvoeren. Een deskundig opdrachtgever moet in staat zijn te sturen en dat vereist kennis en kunde. De mate van uitbesteden hangt af van de mate waarin de output gedefinieerd kan worden. Als de output niet gedefinieerd kan worden is veel meer sturing gedurende het proces nodig.

5.2 Een nieuwe rol vereist aanpassing van organisatie en cultuur

Innovatief aanbesteden vereist een verandering van de cultuur binnen Rijkswaterstaat

Het rapport 'Verantwoord Aanbesteden' beschrijft een *wenselijke* (Rijkswaterstaat) organisatiecultuur³ voor een organisatie die innovatief aanbesteden op grotere schaal wil gaan toepassen. Deze wenselijke cultuur bleek een aantal afwijkingen te vertonen ten opzichte van de toenmalige cultuur. Hoewel Rijkswaterstaat sinds 1994 een grote verandering heeft ondergaan, lijkt een aantal constateringingen nog altijd relevant. Onder andere de volgende zijn nog van toepassing:

- ▲ Het verlagen van de 'schotten' in de organisatie.
- ▲ Het creëren van een lerende organisatie (gericht op constante verandering).
- ▲ Het vergroten van kostenbewustzijn en afwegen van uitbesteden en zelf doen.
- ▲ Het inrichten van de informatiesystemen ten behoeve van het maken van bedrijfseconomische afwegingen.

³ Hiervoor maken de auteurs gebruik van het 7-s-model van McKinsey&Co

Tekstbox 11: (over)capaciteit als reden voor innovatief aanbesteden

In één van de projecten die door Rijkswaterstaat innovatief is aanbesteed bleek dat de overweging om al dan niet innovatief aan te besteden met name gebaseerd is op de capaciteit die op dat moment intern voorhanden was. Op het moment dat het project werd opgestart was er geen ontwerp capaciteit binnen de eigen Directie. Ook omgekeerd blijkt te gelden dat de overweging om traditioneel aan te besteden vaak wordt genomen omdat de ontwerpafdeling capaciteit over heeft.

Ook organisatie en personeel zullen veranderen

In de praktijk heeft bovenstaande cultuurverandering tamelijk verstrekkende consequenties. Immers, de genoemde cultuurveranderingen hebben invloed op de verhouding tussen de Regionale Directies onderling, de positie van het Hoofdkantoor en de samenstelling en instelling van personeel op alle niveaus.

De kerntaak wordt voorbereiding

Innovatief aanbesteden betekent een andere rol voor Rijkswaterstaat. Eén van de cruciale aspecten bij innovatief aanbesteden is de overgang van technische specificaties naar functionele specificaties. Bij het specificeren van functionele eisen hoeft niet langer een ontwerp en een bestek op detailniveau aan de opdrachtnemer te worden voorgelegd teneinde een offerte te vragen. Daar staat tegenover dat er meer tijd en energie gestoken moet worden in de voorbereiding van de aanbesteding: het opstellen van het Programma van Eisen (PvE). Dat betekent een toename van de voorbereidende werkzaamheden (denk bijvoorbeeld aan contractvoorbereiding of juridische ondersteuning).

Ontwerp- en administratief werk neemt af maar juridische kosten nemen wellicht toe

Anderzijds neemt een aantal traditionele taken in belang af. Een omvangrijk deel van de Rijkswaterstaat inspanning is nu gericht op besteksvoorbereiding en vervolgens controle van de uitvoering. Een deel van deze activiteiten zal in mindere mate relevant zijn. Een ander gevolg van innovatief aanbesteden is dat de contracten integraler en dus groter worden. Dit betekent dat er minder contracten gesloten hoeven te worden. Een consequentie hiervan is dat de administratieve werkzaamheden verbonden aan contractvorming af zal nemen. Hier staat tegenover dat de specialistische juridische werkzaamheden eerder zullen toenemen. Grotere contracten zijn ook complexer, mede vanwege het feit dat verwijzingen naar bestaande systematieken niet langer mogelijk zijn. Dat betekent dat de juridische kosten hoger zullen zijn.

De eisen aan medewerkers nemen toe

Innovatief aanbesteden verlangt veel van een projectleider. Hij moet het project kunnen beheersen. Dat betekent dat hij de functionele eisen duidelijk en eenduidig moet kunnen formuleren. Hij moet ontwerpen kunnen beoordelen, toetsen en evalueren. Dit vereist meer projectmanagement vaardigheden. De werkinhoud wordt hoogwaardiger of zoals een respondent het noemde 'van mbo-niveau naar hbo(+)-niveau'. Dat betekent dat de arbeidskosten per persoon naar evenredigheid

zullen stijgen.

Opleiding is van groot belang

Kennis van innovatief aanbesteden is al aanwezig op diverse plaatsen binnen Rijkswaterstaat. Grootschaliger toepassing vereist een effectieve spreiding en aanscherping van deze kennis. Opleiding zal hierbij een belangrijk middel kunnen zijn. Opleidingen zullen vooral gericht moeten zijn op typische kwaliteiten van een projectleider:

- ▲ Procesbegeleiding;
- ▲ juridische (basis)kennis;
- ▲ aanbestedingskennis;
- ▲ communicatieve vaardigheden.

Ook specialistische diensten zullen deels een andere positie gaan innemen

De rol van specialistische diensten zal beïnvloed worden door de toepassing van innovatief aanbesteden. Immers, veel technische kennis die momenteel binnen Rijkswaterstaat (bijvoorbeeld bij Bouwdienst of DWW) wordt opgebouwd, zal bij innovatief aanbesteden door de private sector worden uitgevoerd. Dat betekent dat ook specialistische diensten meer op voorbereiding gericht zullen worden. Met andere woorden, de aandacht zal naar een hoger abstractieniveau verschuiven. Bijvoorbeeld *technische keuzes* ten aanzien van asfaltsamenstellingen zullen naar de private sector verschuiven. Anderzijds zullen specialistische diensten zich in de toekomst moeten richten op de *beschrijving van de eisen ten aanzien van* asfaltsamenstellingen. Een blijvende taak van specialistische diensten is onderzoek en innovatie op terreinen waarvoor een lage terugverdientijd geldt omdat die niet uit de private sector verwacht kunnen worden.

5.3 Het ontbreken van een juridisch kader is een belangrijk knelpunt

De huidige RAW-systematiek is ongeschikt voor innovatieve contractvormen

Rijkswaterstaat past bij aanbesteden de RAW-systematiek breed toe. De RAW-systematiek is het juridisch kader voor het geheel van uitgangspunten en afspraken tussen opdrachtgevers en aannemers. De RAW-systematiek heeft er toe bijgedragen om tot een hoge mate van uniformiteit en standaardisatie te komen. Tegelijkertijd is de huidige RAW-systematiek te gedetailleerd voor meer geïntegreerde en innovatievere contractvormen. Dat sluit belangrijke innovaties van de kant van de private partij bij voorbaat al uit.

Tekstbox 12: ontbreken van het juridisch kader leidt tot risico-creatie

In een innovatieve aanbesteding was contractueel vastgelegd dat eventuele schade als gevolg van ontwerpfouten van de opdrachtnemer op de opdrachtnemer verhaald zouden kunnen worden. Toen in de praktijk schade optrad bleek toch dat de schade niet geheel verhaald kon worden. Er is toen op basis van redelijkheid en billijkheid besloten de schade volgens een bepaalde sleutel te verdelen. Een van de problemen was en is dat het juridisch kader voor innovatieve contractvormen ontbreekt. Zonder dit kader (en jurisprudentie) is het moeilijk om van te voren onzekerheden juridisch af te dekken.

Het ontbreken van het juridisch kader is een groot knelpunt bij een doorstart van innovatief aanbesteden

De afwezigheid van een juridisch kader brengt veel werklast met zich mee in de sfeer van contractvorming. Daarnaast werkt dit risicoverhogend voor het project omdat er achteraf een dispuut kan ontstaan over de uitleg van bepaalde contractspecificaties. In de praktijk blijkt het ontbreken van het juridisch kader een belangrijk knelpunt te zijn bij de doorstart van innovatieve en geïntegreerde contractvormen.

Initiatieven zijn in gang gezet

Op initiatief van het C.R.O.W. is al een aantal jaren geleden het streven naar een kader voor geïntegreerde contractvormen in gang gezet. Dit heeft geresulteerd in een blauwdruk RAW²⁰⁰⁰. Met de RAW²⁰⁰⁰ systematiek wordt de combinatie van administratieve kaders en hulpmiddelen aangeduid die nodig zijn voor de invulling van (nieuwe) samenwerkingsconcepten binnen projecten door de invulling van de facetten: bouworganisatie, contract en aanbestedingsvorm en projectinformatievoorziening.

Ontwikkeling van een juridisch kader vereist keuzes

Het grote belang van een helder juridisch kader voor de innovatieve aanbestedingen van Rijkswaterstaat wordt breed onderschreven. Minder eenduidig is de mening over de te volgen procedure. Enerzijds benadrukt men het belang van inpassing in het C.R.O.W.-kader. Anderzijds wordt gevreesd voor een langdurig traject met een onzekere uitkomst. Ontwikkeling van een eigen juridisch kader voor Rijkswaterstaat behoort derhalve tot de mogelijkheden. In ieder geval is het van belang op korte termijn te bepalen hoe innovatief aanbesteden binnen Rijkswaterstaat juridisch kan worden ingebed.

5.4 De uitdagingen vereisen een heldere lijn

Innovatief aanbesteden staat of valt met vertrouwen

Eén van de essentiële uitkomsten van dit onderzoek is dat innovatief aanbesteden staat of valt met vertrouwen in de tegenpartij. Juist vanwege het nieuwe karakter van de omgangsvormen hebben mensen soms het gevoel een sprong in het diepe te doen. Meestal kan men de consequenties van de nieuwe samenwerking niet in zijn volledige omvang overzien. Dat vraagt durf van de betrokkenen en groot vertrouwen in elkaar. Zonder dat vertrouwen is geen van de partijen bereid zich aan innovatief aanbesteden te wagen.

Tekstbox 13: op sommigen komt innovatief aanbesteden nogal bedreigend over

Soms worden initiatieven voor innovatief aanbesteden op de werkvloer als bedreigend ervaren. Een projectleider kondigde in een werkoverleg aan dat hij van plan was een klein project innovatief aan te besteden. De reactie van de werkvloer was tekenend: "dan kunnen wij dus wel naar huis". Met name ontwerpers en toezichhouders ventileerden deze gevoelens.

Kenmerkende kwantitatieve verbetering van de organisatie. In een omvangrijke organisatie als Rijkswaterstaat vereisen dergelijke aanpassingen tijd en inspanning. Zonder duidelijk beleid en lijn zal een cultuurverandering niet plaats vinden en zal de rol van innovatief aanbesteden binnen Rijkswaterstaat niet wezenlijk veranderen.

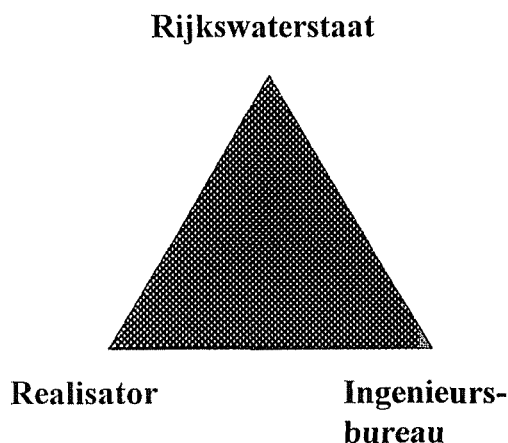
6 Ook de markt moet zich aanpassen

6.1 De markt zal zich waarschijnlijk anders organiseren

De belangrijkste marktpartijen zijn de realisator en het ingenieursbureau

Bij de realisatie van Rijkswaterstaat projecten zijn meestal drie partijen betrokken: opdrachtgever, realisator en ingenieursbureau. Traditioneel ontwerpt het ingenieursbureau (zowel voor de opdrachtgever als voor de realisator) of voert de directie over werken. De realisator neemt de uitvoering van een werk voor zijn rekening. Sommige realisatoren ontwerpen ook. Figuur 2 geeft de driehoeksverhouding tussen Rijkswaterstaat, realisator en ingenieursbureau weer.

Figuur 2: de driehoek opdrachtgever – realisator – ingenieursbureau



De rol van marktpartijen verandert

De markt zal waarschijnlijk een andere rol innemen bij toenemende toepassing van innovatief aanbesteden. Daar waar de rol via de private sector bij traditionele uitvoering vooral uitvoerend is (zowel voor de ontwerpende als de uitvoerende organisatie), zal de nadruk sterker op de realisatie van gehele projecten komen te liggen.

Tekstbox 14: utility operators

Een mogelijke organisatievorm die in de toekomst belangrijker zou kunnen worden is die van de *utility operator*. Deze uit het Verenigd Koninkrijk afkomstige term staat voor de organisatie die de verantwoordelijkheid voor het gehele project neemt. Eigenlijk is de rol die de *utility operator* vervult het beste vergelijkbaar met een projectontwikkelaar zoals die bekend is in de vastgoed sector.

De opdrachtnemer zal meer risico's moeten nemen

Een belangrijk uitgangspunt van innovatief aanbesteden is de overdracht van risico's. Het belangrijkste risico hierbij is dat de verantwoordelijkheid voor (het functioneren van) het ontwerp in principe naar de opdrachtnemer over gaat. De gevolgen hiervan kunnen, bij een eventueel disfunctioneren van het ontwerp, omvangrijk zijn. Een waterkering die gebouwd is en zijn werk niet doet leidt tot een aanzienlijke schade voor rekening van de opdrachtnemer.

Tekstbox 15: de realisator is vanwege zijn kapitaalstructuur de meest geëigende partij om risico's te nemen

Diverse respondenten gaven aan dat zij slechts in staat zijn risico's te nemen die in verhouding staan tot hun vermogenspositie. Ondernemers kunnen in het algemeen in een project niet dermate hoge risico's nemen dat, bij een eventueel optreden van schade, dit het voortbestaan van het bedrijf in gevaar brengt. Realisators (aannemers) hebben doorgaans een behoorlijk geïnvesteerd vermogen hetgeen hun in staat stelt meer risico's te nemen dan ingenieursbureaus.

*Dat vereist risicomana-
gement*

De opdrachtnemer zal dus meer risico's moeten nemen. Om deze risico's in te kapselen en van een redelijk rendement verzekerd te zijn staan voor hem een aantal mogelijkheden open. Hij zal in de toekomst nog bewuster aan risicomanagement gaan doen. Dat betekent dat hij de risico's zo goed mogelijk probeert te beheersen (door professioneel management), dat hij ze verzekert (voor verzekerbare risico's) ze doorgeeft aan sub-contractors of ze deelt met partners.

De opdrachtnemer moet de lijn van professionalisering doorzetten

In het kader van goed risicomanagement zal de opdrachtnemer zijn primaire proces met de daaraan verbonden risico's nog beter trachten te beheersen. De lijn van professionalisering van de organisatie, betere procesbeheersing, kwaliteitszorg en betere administratieve organisatie zal doorgezet moeten worden. Dat is niet alleen nodig voor het risicomanagement van de eigen organisatie maar wordt ook door Rijkswaterstaat verlangd. Rijkswaterstaat zal ook in de toekomst de rechtmatigheid van betalingen moeten aantonen. Innovatief aanbesteden werkt meer met functionele specificaties zodat ook toetsing aan functionele specificaties plaatsvindt. Dat vraagt van de opdrachtnemer dat hij in staat moet zijn aan te tonen hoe de kwaliteit van zijn product en processen tot stand is gekomen. Meer uitbesteding van ontwikkelingstaken van complexe technische werken bij traditioneel aanbesteden zou de private sector helpen om het continue proces van professionalisering versneld te doorlopen.

Consortiumvorming wordt nog belangrijker dan nu

Grote, complexe innovatief aanbestede projecten brengen dus meer en grotere risico's voor de opdrachtnemer met zich mee. Het wordt daarom voor opdrachtnemers nog belangrijker dan nu om de risico's te verdelen over partijen die ze het beste

beheersen kunnen. Waarschijnlijk zal er bij vaker innovatief aanbesteden door Rijkswaterstaat vaker dan nu consortia van realisators en ingenieursbureaus gevormd worden waarbij een ieder zich toelegt op niet alleen de taken die hij het beste kan vervullen maar ook op de risico's die hij het beste kan nemen.

Innovatief aanbesteden leidt waarschijnlijk tot schaalvergroting in de markt

Innovatief aanbesteden leidt tot meer geïntegreerde en grotere contractvormen. Dat betekent dat veel bedrijven uit het Midden- en Kleinbedrijf (MKB) zich moeilijker zelfstandig kunnen kwalificeren voor projecten. Zij zijn gedwongen te clusteren met andere kleine of middelgrote bedrijven. In de praktijk komt het veel voor dat werken door grotere bedrijven worden aangenomen en vervolgens in onderaanneming door de kleinere bedrijven worden uitgevoerd. De tendens dat voorselectiecriteria soms onevenredig hoog worden gesteld versterkt dit effect. Voor het MKB is het van belang om geen verhoogde eisen opgelegd te krijgen voor combinaties van bedrijven die inschrijven op een werk. Daarnaast is het van belang dat de kwantitatieve selectie-eisen in evenredigheid tot de projectomvang gesteld worden.

Het GWW-bedrijfsleven wordt internationaal competitiever

Uitgaande van de hierboven beschreven tendensen van een voortgaande professionalisering van private partijen, een verwachte clustering van bedrijven in consortia en schaalvergroting in de sector, zal de GWW-sector naar verwachting een betere uitgangspositie in internationaal perspectief verwerven. Ten eerste vergroot de weerbaarheid van Nederlandse bedrijven tegen eventuele buitenlandse concurrenten en ten tweede schept het kansen voor Nederlandse bedrijven die in het buitenland voet aan wal willen krijgen.

Tekstbox 16: we hebben meer kennis nodig van juridische en financiële vraagstukken

Bestuursvoorzitter Hazewinkel van Volker Wessel Stevin in NRC Handelsblad van 13 mei 1999
 '[...] schaalgrootte is om twee redenen nodig. In de eerste plaats worden de projecten steeds complexer, verwachten opdrachtgevers dat het bouwconcern niet alleen 'stenen stapelt', maar dat er al in een vroeg stadium wordt meegedacht over het ontwerp, financiële aspecten, en dat ook over het onderhoud is nagedacht. Participeren in plaats van uitvoeren levert meer marge op, maar ook meer risico - en dus moeten de interne controlesystemen op hoog niveau kunnen werken. Dat betekent dat er veel meer kennis in huis moet zijn, van techniek, maar ook van juridische en financiële vraagstukken'.

6.2 Innovatief aanbesteden vereist een cultuurverandering in de markt

Ook marktpartijen moeten wennen

Innovatief aanbesteden betekent ook gewenning voor marktpartijen. Die zijn immers ook gewend om te werken met een opdrachtgever die ontwerpt, toezicht houdt en eindverantwoordelijkheid neemt. Bij innovatief aanbesteden verschuiven

een aantal taken en verantwoordelijkheden naar de marktpartij zelf. Afhankelijk van bedrijf en medewerker zal een dergelijke verschuiving tot aanpassingproblemen kunnen leiden.

Voor een serieuze marktinspanning is het noodzakelijk dat Rijkswaterstaat op grote schaal innovatief gaat aanbesteden

Met de huidige lage omvang van projecten die innovatief worden aanbesteed door Rijkswaterstaat investeert de markt ook weinig. Aangezien er te weinig zicht is of Rijkswaterstaat in de toekomst daadwerkelijk op grotere schaal innovatief gaat aanbesteden schromen bedrijven om te investeren in cultuurverandering. Hiervoor is eerst een duidelijk signaal nodig dat er meer werken aan komen die innovatief aanbesteed zullen worden. De markt geeft aan behoefte te hebben aan een duidelijk toekomstbeeld.

Tekstbox 17: gewinning neemt vooral op de werkvloer tijd in beslag

Opvallend is dat het enthousiasme in de hogere echelons van het bedrijfsleven groter is dan op de werkvloer. Daar ontmoeten we nog wel eens enige reserves met betrekking tot innovatief aanbesteden. Deze reserves zijn met name gelegen in de vertrouwdsheid met de huidige aanbestedingsmethodieken die voor alle partijen (opdrachtgever en opdrachtnemer) een zeer duidelijke en degelijke basis zijn voor samenwerken.

7 Innovatief aanbesteden heeft de toekomst binnen Rijkswaterstaat

7.1 In de toekomst is innovatief aanbesteden niet meer weg te denken

Innovatief aanbesteden lijkt onstuitbaar

De recente ontwikkeling van innovatief aanbesteden binnen Rijkswaterstaat suggereert een toenemende toepassing in de nabije toekomst. Het is denkbaar dat op termijn een substantieel deel van de projecten middels innovatief aanbesteden op de markt wordt gebracht.

Theorie en praktijk bevestigen positief beeld

Zowel in hoofdstuk 2 als in hoofdstuk 3 van dit rapport werd een beeld van toenemend innovatief aanbesteden bevestigd. In navolging op het strategisch inkoopkader voor de Rijksoverheid kan innovatief aanbesteden een serieuze plaats gaan innemen in het inkoopbeleid van Rijkswaterstaat. De ervaring in hoofdstuk 3 onderstreept de praktische mogelijkheden van meer innovatief aanbesteden. Succesvolle projecten blijken innovatiever, goedkoper, sneller en/of beter te worden uitgevoerd.

Hoewel een goede uitvoering van groot belang blijft

Toch is het van groot belang de keerzijde van innovatief aanbesteden in de gaten te houden. De recent uitgevoerde projecten leren dat “ontspoorde” innovatieve aanbestedingen tot sterk negatieve resultaten kunnen leiden. Een scherpe selectie van potentieel aantrekkelijke projecten, gevolgd door een slimme uitvoering, blijft onontbeerlijk. Mobiliseren van kennis over positieve en negatieve ervaringen is van belang.

7.2 Toepassing vereist heldere keuzes en uitvoering

Toepassing vereist een selectiemechanisme:

Dit rapport beschrijft een mogelijk selectiemechanisme. Het selectiemechanisme in dit rapport bestaat uit twee onderdelen:

- integrale afweging

▲ Selectie van innovatief aanbesteedbare projecten op basis van het strategisch inkoopkader (zie hoofdstuk 2). Vooral projecten en producten met een bestaande technologie die kunnen worden uitbested, lenen zich voor innovatief aanbesteden. Om te kunnen bepalen of producten kunnen worden uitbested, bepleiten we een integrale afweging van voordelen en nadelen van innovatief aanbesteden ten opzichte van traditionele aanbesteding.

- vuistregels

▲ Integrale afweging van ieder product of project voert wellicht te ver. Daarom is het in de praktijk mogelijk met behulp van eenvoudige ‘vuistregels’ (lees projectcategorieën) een (voorlopige) selectie te maken. Hoofdstuk 4 doet

een eerste aanzet voor dergelijke projectcategorieën. In twijfelgevallen of bij bijvoorbeeld omvangrijke projecten is het alsnog te overwegen een integrale afweging te maken.

Twee voorbeelden van het selectiemechanisme

We kunnen de toepassing van het selectiemechanisme illustreren aan de hand van twee voorbeeldprojecten. Rijkswaterstaat zou kunnen overwegen om de volgende twee projecten aan te merken voor innovatief aanbesteden:

- ▲ A4 Omlegging Halsteren – in het MIT opgenomen voor Hfl 120 miljoen.
- ▲ Saneringsdepots – in het MIT opgenomen voor Hfl 164 miljoen.

De eerste stap is de categorisering

De meest eenvoudige beoordeling van de projecten kunnen we baseren op de gedefinieerde criteria in hoofdstuk 4. Hoewel een gedegen afweging nog moet plaats vinden, geven we in onderstaande tabel een voorbeeld van de 'scores' van ieder van de projecten op die criteria.

Criteria	A4 Omlegging Halsteren	Saneringsdepots
Scheiding vergunningen en ontwerp	??	+?
Omvang groter dan HFL 1 miljoen	++	+
Doorlooptijd groter dan 3 maanden	++	++
Beheersbare (technische) risico's	++	+?
Ruimte voor innovatie	+	++
Meer dan vier aanbieders	++	+?
Regelmatig benodigde expertise	++	+

Legenda : + gunstig voor innovatief aanbesteden
- ongunstig voor innovatief aanbesteden

De tweede stap is een integrale afweging

Beide projecten lijken op het eerste gezicht aantrekkelijk voor innovatief aanbesteden. Toch valt te overwegen een integrale afweging te maken voor dergelijke projecten. Een integrale afweging zal bijvoorbeeld rekening houden met de volgende effecten:

- ▲ Het voorbereiden van de aanbestedingsdocumenten zal vooral voor de A4 een significante extra inspanning vergen.
- ▲ De controlelast – weer vooral voor A4 – zal afnemen bij toepassing van innovatief aanbesteden.
- ▲ Innovatieve processen en producten kunnen leiden tot goedkopere oplossingen.

Slimme uitvoering blijft altijd van belang

Indien een project positief scoort op de criteria – of in de integrale afweging – is dit geen garantie voor succes. Zoals in hoofdstuk 4 al is aangegeven, blijft het van belang een slimme uitvoeringsmethode te kiezen.

7.3 Een toekomstplan moet het vertrouwen vergroten

<i>Een toekomstbeeld is van belang</i>	Zowel binnen Rijkswaterstaat als in de private sector is de wens uitgesproken dat op korte termijn een heldere toekomstvisie zou moeten worden ontwikkeld. Voor het bedrijfsleven biedt dit mogelijkheden voor investeringsplanning, voor Rijkswaterstaat verschaft het duidelijkheid over de ontwikkelingen in de nabije toekomst.
<i>Een toekomstbeeld moet helderheid bieden over:</i>	De voorgaande hoofdstukken hebben duidelijk gemaakt dat innovatief aanbesteden nogal wat voeten in de aarde heeft. Een toekomstplan zal dan ook inzicht moeten verschaffen hoe Rijkswaterstaat zich de implementatie in de praktijk voorstelt. Zo zullen in ieder geval de volgende onderwerpen aan de orde moeten komen:
<i>- een make or buy systeem</i>	▲ De ontwikkeling van een “make or buy” systeem binnen Rijkswaterstaat, bijvoorbeeld gebaseerd op het selectiesysteem in dit rapport.
<i>- de toekomstige omvang</i>	▲ Een indicatie van de omvang van innovatief aanbesteden – zowel het eindbeeld als een inschatting voor de nabije toekomst. De markt zal haar investeringen deels baseren op de omvang. De omvang geeft tevens een beeld van de gevolgen voor de Rijkswaterstaat organisatie.
<i>- het juridisch kader</i>	▲ Een visie op de wijze en vorm van ontwikkeling van het juridisch kader. Centraal staat hierbij de vraag of Rijkswaterstaat gebruik kan en wil maken van de ontwikkeling binnen CROW.
<i>- de organisatorische inbedding</i>	▲ Een visie op de wijze van inpassing van innovatief aanbesteden binnen de Rijkswaterstaat cultuur en organisatie. Zoals in hoofdstuk 5 is geschetst vereist veelvuldige toepassing van innovatief aanbesteden een gerichte aanpak van cultuur en aansturingmechanisme binnen Rijkswaterstaat.

Literatuur

- [1] offerteaanvraag *onderzoekopdracht innovatief aanbesteden bij Rijkswaterstaat, indepartementale werkgroep innovatief aanbesteden*, januari 1999.
- [2] NEI; *innovatief aanbesteden bij Rijkswaterstaat; aangepast onderzoeksvoorstel*, februari 1999.
- [3] Rijkswaterstaat, RSO; *handreiking bouworganisatievormen*, december 1997.
- [4] Ministerie van Economische Zaken, AT Kearney; *de vraag bedreven, bedrijven gevraagd: strategisch inkoopkader voor de Nederlandse overheid*; februari 1999.
- [5] Ministerie van Verkeer en Waterstaat; *verantwoord uitbesteden*, Rijkswaterstaat 1994.
- [6] PriceWaterhouseCoopers; *innovatief aanbesteden: voorbeeldprojecten buiten Nederland*; oktober 1998.
- [7] Vollaard, Witteveen; Ministerie van Economische Zaken; *innovatief aanbesteden: naar een hoger maatschappelijk rendement van overheidsinvesteringen*; juni 1998.
- [8] Senter; *innovatief aanbesteden: watermanagement*; juli 1998.
- [9] Senter; *innovatief aanbesteden: snelwegen*; juli 1998.
- [10] Senter; *innovatief aanbesteden: bouw*; juli 1998.
- [11] OcfeB; *de kwantitatieve aspecten van innovatief aanbesteden: verslag van een vooronderzoek*; januari 1999.
- [12] TNO Bouw; *De vraag centraal! Innovatief aanbesteden van (rijks)kantoorgebouwen*; november 1998.
- [13] NEI, *kentallen verborgen kosten*, eindrapport, opdrachtgever: Ministerie van Financiën, maart 1999.
- [14] Rijkswaterstaat, RSO; *leren van SWAB, tussenstand pilots bouworganisatievormen*
- [15] CROW, *Blauwdruk RAW²⁰⁰⁰*, rapport 97-9, 1997.
- [16] GWWO; *Het aanbestedingsbeleid en de marktbenadering in Nederland, aanbevelingen en visie*; 1998.
- [17] GWWO; *innovatief investeren in infrastructuur*.
- [18] ONRI/EGM onderzoek b.v.; *positionpaper: de positie van de advies en -ingenieursbureaus*; 7 mei 1999.
- [19] FIDIC; *engineering our future*; September 1998
- [20] EFCA; *in-house engineering consultancy within the public sector*; June 1995.

Bijlage 7

VERSLAGEN HOORZITTINGEN BEDRIJFSLEVEN

VERSLAG

van de hoorzitting met marktpartijen d.d. 21 april 1999
in het kader van het interdepartementale beleidsonderzoek
Innovatief Aanbesteden bij Rijkswaterstaat

Presentatie NEI

Sheets bijgevoegd.

Naar aanleiding van de presentatie:

- Rol ingenieursbureaus is zeer belangrijk. De rolverdeling tussen opdrachtgever, ingenieursbureaus en aannemers zal bij innovatief aanbesteden namelijk wijzigen.
- Innovatief aanbesteden biedt innovatiemogelijkheden, niet zozeer tijdwinst. Door innovatief aanbesteden zoekt een ontwerper in combinatie met de aannemer eerder de rand van het speelveld. Het is niet nodig een door iedere aannemer uit te voeren ontwerp te maken.
- Vermindering van de controlelast vergt discussie met de accountants en de Algemene Rekenkamer.

Discussieronde 1 : Hoe gaat de markt zich ontwikkelen?

Stelling 1

Buitenlandse bedrijven gaan naar verwachting een grote rol spelen bij innovatief aanbestedingscontracten, direct, dan wel als hoofdcontractor (met Nederlandse subcontractors)

Stelling 2

Het NL bedrijfsleven is klaar voor innovatief aanbesteden (zie HSL Zuid).

Verdediging stelling 1

- *Innovatief aanbesteden internationaliseert de markt: defensieve houding is niet goed. Positief tegemoet treden.*
- *Innovatief aanbesteden vergt andere opdrachtnemers dan nu in de markt aanwezig. De discussie gaat over life cycle i.p.v. stichtingskosten. Een voorwaarde is het integrale onderhoud van het netwerk qua functionaliteit en meerjarig.*
- *De Nederlandse aannemer is nog niet goed geoutilleerd om de rol van utility facilitator te vervullen.*
- *Buitenlandse aannemers zijn veel ervarener dan Nederlandse aannemers; innovatieve contractvormen komen vaker voor.*

Verdediging stelling 2

- *Ieder krijgt een andere rol. Processen en ketens bepalen deze rolwijziging.*

- Belangrijke begrippen voor de managementagenda zijn: duurzaamheid versus prijs, klant/gebruiker versus opdrachtgever, service in plaats van hardware.
- De wil is er bij het Nederlandse bedrijfsleven. Nederlandse aannemers willen mee op de internationale markt.
- Alleen het Nederlandse bedrijfsleven is er nog niet klaar voor. Het vermogen om risico te dragen, de vermogenskracht om te financieren, de kennis om ketens te ordenen zijn nog niet voldoende ontwikkeld. Wel bij het buitenlandse bedrijfsleven.

Discussie:

- Pleidooi om de vertaling van innovatieve contractvormen binnen Nederlandse wet- en regelgeving te vergemakkelijken. Dit vergt nu dikke contracten. Van ervaringen in het buitenland (Anglosaksische landen; internationale organisaties) kan lering worden getrokken. Dit is veel meer gestandaardiseerd in bijvoorbeeld de vorm van menukaarten voor de diverse contractvormen en -onderdelen.
- In Nederland bestaat bouwregelgeving, het RAW. Op het ogenblik wordt gewerkt aan RAW 2000 om te komen tot een raamwerk waarin nieuwe contractvormen zijn opgenomen.
- De huidige situatie moet stapsgewijs veranderd worden. Opdrachtgever moet een visie hebben voor over vijf à tien jaar anders investeert het bedrijfsleven niet. Ongerichte acties kosten het bedrijfsleven te veel. Indien het einddoel niet duidelijk is, blijft het voortmodderen. Daarnaast moet gekeken worden naar de mogelijkheid van zowel voor- als achterwaartse integratie.
- Pleidooi wordt gehouden om de bal nu te spelen en gebruik te maken van het momentum en een beleid voor Innovatief Aanbesteden voortvarend in te zetten.
- Rijkswaterstaat wil kleinere projecten clusteren en de markt meer gelegenheid geven hier meer in te participeren. Eindbeeld kan niet gegeven worden. Trial and error.
- De vraag is of de exploitatie van stand-alone infrastructuur (uitgaande van Design-Build en Maintain) op zijn life-cycle kosten is te beoordelen. De dichte netwerkinfrastructuur (de fijnmazigheid) van ons wegennet vergt wellicht een andere onderhoudsaanpak, die meer regionaal gericht is, en niet alleen op afzonderlijke wegvakken.

Discussieronde 2 : Grotere projecten innovatief aanbesteden versus kleinere projecten innovatief aanbesteden.

Stelling 1

Met name grote en complexe projecten lenen zich goed voor innovatief aanbesteden vanwege de voordelen die te behalen zijn in het innovatief ontwerpen en bouwen.

Stelling 2

Innovatief aanbesteden kan het beste opgepakt worden door te experimenteren met technologische eenvoudige en kleinschalige projecten. Immers, dan zijn de risico's goed door de private sector in te schatten en te beheersen.

Verdediging stelling 1 (zie sheets):

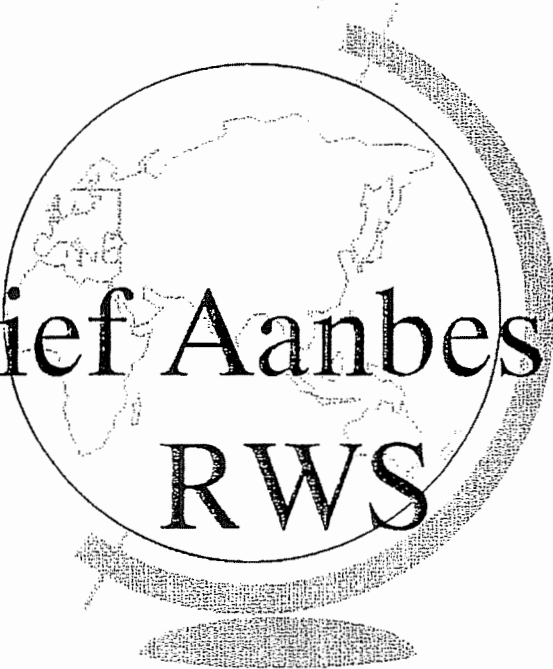
- Innovatief aanbesteden kan zowel bij grote als kleine projecten.
- Bij grote projecten kunnen de aanloopkosten worden uitgesmeerd.
- Langere looptijd biedt optimale kansen voor techniek en organisatie.
- Schaalgrootte biedt mogelijkheden tot efficiencywinsten en repetitievoordelen.
- Bij grote (en complexe) projecten zijn de volgende zaken belangrijk: zorgvuldig proces- en projectmanagement, doordacht omgevingsmanagement, professioneel opdrachtgever- en opdrachtnemerschap.
- Drie aspecten zijn van belang: hoe zijn de belangen verdeeld?; kennis en kunde (technologie en management); de risicoverdeling.
- Besparingen zijn mogelijk in de ordegrrootte van 10-15% waarvan 2/3 in het voortraject (ontwerp) en 1/3 in de organisatie.

Verdediging stelling 2:

- De bedrijfstak bestaat uit een piramide met in de top de grote bedrijven en daaronder het MKB. Al deze bedrijven moeten mee innoveren.

Discussie:

- Innovatief aanbesteden vergt cultuurverandering, zowel bij de grote bedrijven als bij het MKB.
- MKB-vertegenwoordigers stellen dat de SWAB-pilotprojecten te groot waren. MKB is echter geschikt voor innovatief aanbesteden.
- Voorstel is om alternatieve inschrijving op traditionele bestekken met probleemstelling toe te staan.
- Clustering (a.g.v. Innovatief aanbesteden) moet functioneel zijn om bepaalde doelstelling te halen.
- Pleidooi voor goede spreiding van projecten in tijd, geografie en soort.



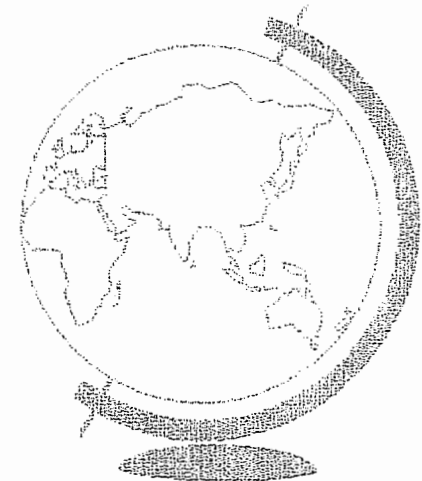
Innovatief Aanbesteden bij RWS

Den Haag, 21 april 1999

NEI

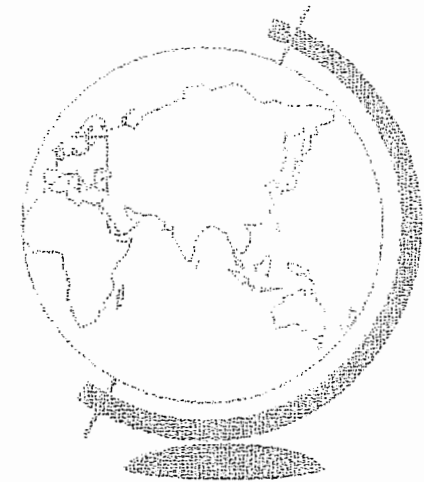
IA: tussentijdse resultaten

- ☐ Doel van het onderzoek
- ☐ Waar hebben we het over?
- ☐ Integrale evaluatie van IA
- ☐ Voorlopige conclusies:
 - ☐ algemeen
 - ☐ type projecten
 - ☐ markt
 - ☐ RWS



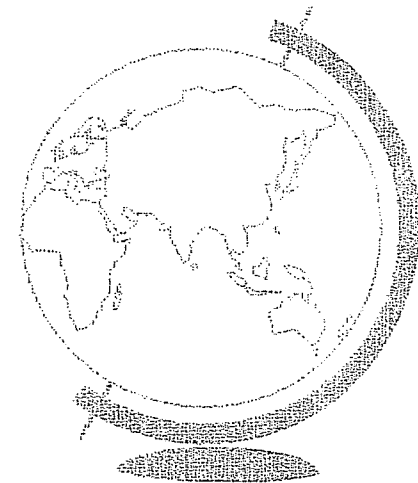
Achtergrond onderzoek

- ❑ In opdracht van WG IA bij RWS
- ❑ Informeren en initiëren
- ❑ Specifieke doelstellingen
 - ❑ categoriseren van projecten
 - ❑ gevolgen markt inventariseren
 - ❑ gevolgen RWS inventariseren

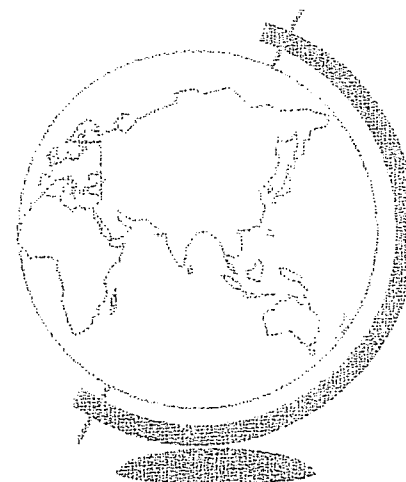
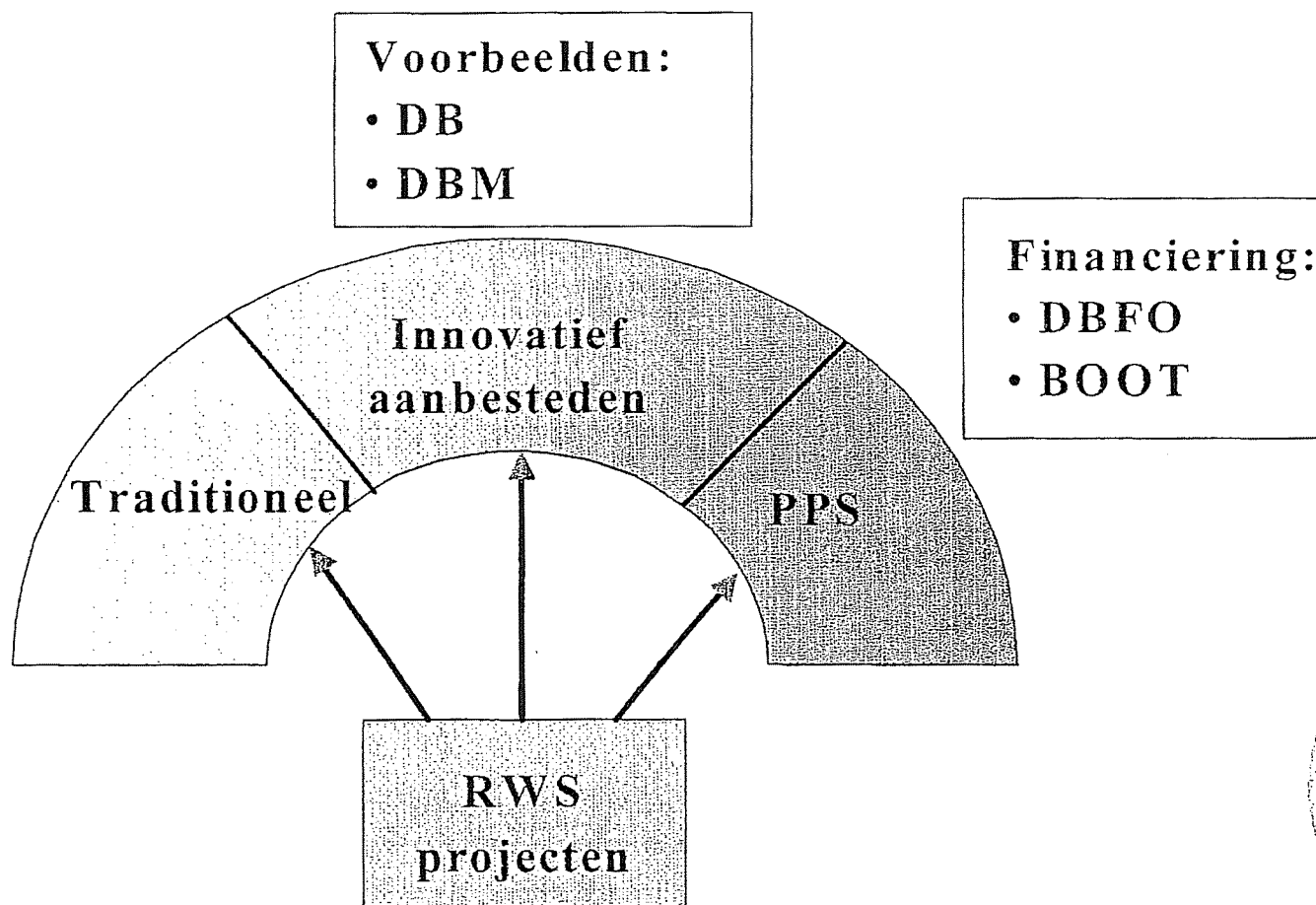


Opbouw

- ☐ 14 projecten
- ☐ Info van RWS en aannemers
- ☐ Geanonimiseerd
- ☐ Nu: voorlopige conclusies
- ☐ Discussiebijeenkomst
- ☐ Rapportage medio mei
- ☐
- ☐

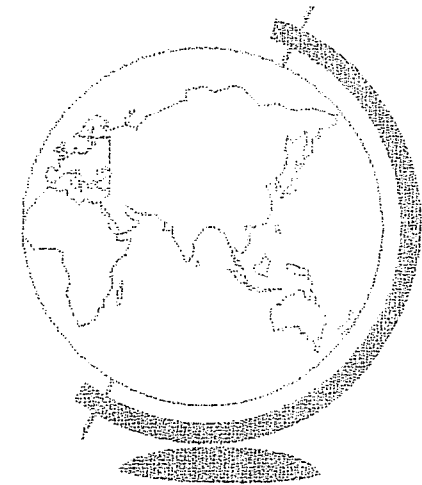


Wat is innovatief aanbesteden?



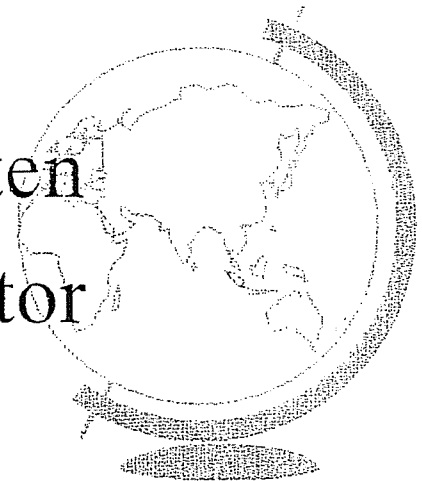
IA in praktijk

- ❑ Ook: geïntegreerde contractvormen
- ❑ Voorbeelden:
 - ❑ DBM: Design Build Maintain
 - ❑ DB: Design Build
- ❑ Tussenvormen
 - ❑ Bouwteam
 - ❑ Raamcontract +
 - ❑



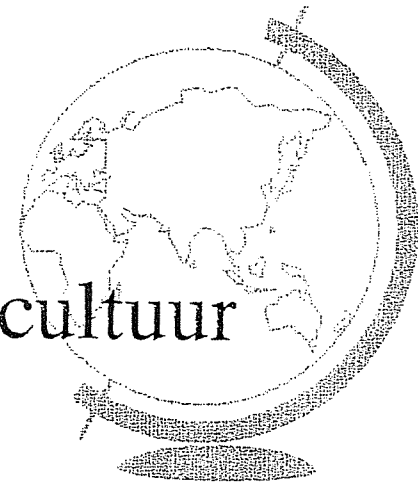
Integrale afweging IA

- ❑ Bij categoriseren integrale afweging
- ❑ Meerdere effecten gelijktijdig:
 - ❑ Kosten controlelast
 - ❑ RWS kosten aanbesteding
 - ❑ Private kosten aanbesteding
 - ❑ Verschil in stichtingskosten
- ❑ Afweging baseren op mix van effecten
- ❑ Methodiek: Public Private Comparator



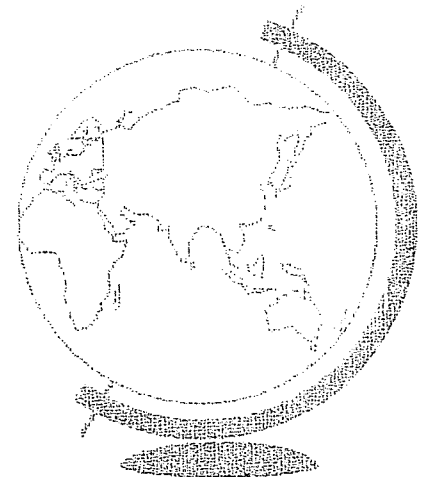
Voorlopige conclusies: algemeen

- ❑ RWS past IA op beperkte schaal toe
- ❑ RWS en opdrachtnemer meestal positief
- ❑ Verschillende beleving RWS en opdrachtnemer
- ❑ IA begint momentum te krijgen
- ❑ RWS en opdrachtnemer beiden in leerproces
- ❑ Onderling vertrouwen is essentieel: cultuur
- ❑



Voorlopige conclusies: type projecten

- ❑ Mogelijkheid efficiencywinsten
- ❑ Ook bij kleine projecten
- ❑ Diverse argumenten tegen IA
- ❑ Toepassing IA: haken en ogen
- ❑ Prijsconcurrentie: altijd noodzaak
- ❑
- ❑



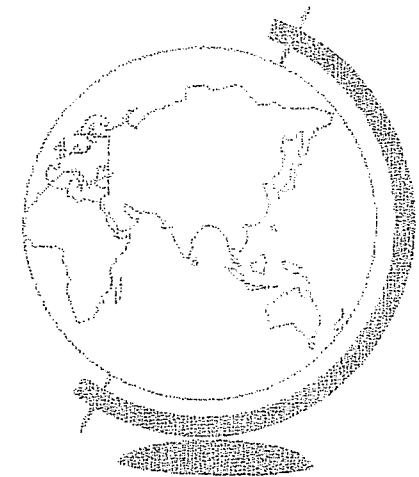
Type projecten: efficiency voordelen

☐ Tijd:

- ☐ procedures en vergunningen
- ☐ ontwerp en aanleg
- ☐ flexibiliteit

☐ Geld:

- ☐ aankopen grondstoffen
- ☐ verkopen vrijkomende stoffen
- ☐ inzet dure productiemiddelen
- ☐ duur controle apparaat



Ad b) Uitgangspunt voor deze nieuwe contractvorm is dat ontwerp en uitvoering (en mogelijk het onderhoud) bij één contractpartij wordt ondergebracht.

Koppeling ontwerp en uitvoering belangrijkste winstpunt IA

Ook in de vorige hoorzitting is aangegeven dat een van de belangrijkste winstpunten van innovatief aanbesteden gelegen is in de koppeling van ontwerp en uitvoering. Door het afstemmen van ontwerp op uitvoeringsmethodieken van een opdrachtnemer kan het ontwerp doelmatiger en goedkoper worden. De vraag is of dit alleen door 'één contractpartij' gedaan kan worden of ook door meerdere contractpartijen.

Kan dit alleen bij 1 contractpartij?

Consortium

Op het moment dat je een consortium contracteert dan is er dus sprake van een contract tussen Rijkswaterstaat en één partij. De partijen in het consortium maken onderling afspraken en contracten over inzet en risico's. Hetzelfde is het geval bij contractering van hoofdaannemer die vervolgens met onderaannemers werkt. Aparte contractering van bijvoorbeeld realisator en ingenieursbureau, dus in twee contracten, leidt volgens mij niet tot de samenwerking tussen ontwerp en uitvoering die we hier beogen.

Hoofdopdrachtnemer en subcontractors

Ad c) Het juridisch kader moet daartoe worden aangepast

*Juridisch kader voor IA
ontbreekt*

*RAW systematiek geschikt
voor traditioneel
aanbesteden*

*IA is dus juridisch
pionierwerk*

Leidt tot risicocreatie

*Voor een doorstart van IA is
een juridisch kader
noodzakelijk*

Twee mogelijkheden:

- *CROW*
- *Eigen juridisch kader*

Momenteel ontbreekt het juridisch kader voor innovatief aanbesteden. De bestaande regelgeving vastgelegd in de RAW-systematieken is sec. voor traditioneel aanbesteden geschikt. Dat betekent dat bij de contractvorming rond innovatieve aanbestedingen juridisch pionierwerk moet worden verricht. Beide partijen, Rijkswaterstaat en opdrachtnemer, weten bij voorbaat niet precies hoe de in het contract opgenomen afspraken achteraf, bij een eventueel dispuut, uitgelegd zullen worden. In feite wordt er dus risico gecreëerd en dat is wel het laatste wat we willen.

Willen we innovatief aanbesteden een doorstart geven dan is het dus zaak om zo snel mogelijk een juridisch kader voor innovatief aanbesteden te scheppen. Dat kan op twee manieren. Het door het CROW in gang gezette traject van RAW 2000 voor innovatieve contractvormen stimuleren of door als Rijkswaterstaat zelf (in overleg met de markt) zo'n kader te scheppen. Het voordeel van het CROW-traject is dat het al in gang gezet is en dat het een bestaand forum is maar aan de andere is het wel een zeer breed forum (met o.a. vertegenwoordigers van andere takken van sport zoals utiliteitsbouw) en is de onzekerheid over de waarde en tijdstip van de uitkomst groot.

De tweede mogelijkheid is om als Rijkswaterstaat zelf in samenspraak met de markt een eigen juridisch kader te scheppen. Wellicht dat u hierover een uitgesproken mening heeft.

Ad d) Het bedrijfsleven (incl. het MKB) moet investeren in deze wijze van werken.

De opdrachtnemer zal meer risico's moeten nemen

Een belangrijke verandering aan de kant van de opdrachtnemer is dat hij meer nog dan nu risico's zal moeten nemen. Het belangrijkste risico hierbij is dat de verantwoordelijkheid voor (het functioneren van) het ontwerp in principe naar de opdrachtnemer overgaat. De gevolgen hiervan kunnen, bij een eventueel disfunctioneren van het ontwerp, omvangrijk zijn. Een waterkering die gebouwd is en zijn werk niet doet, leidt tot een aanzienlijke schade voor rekening van de opdrachtnemer (en trouwens ook voor de opdrachtgever).

Dat vereist risicomanagement

Om deze risico's te kunnen nemen is goed risicomanagement van belang. Wat kun je allemaal met risico's doen? Verzekeren, doorgeven aan subcontractors, delen met partners of gewoon zelf beheersen. Die eerste drie moet je sowieso goed bekijken maar voor die laatste, zelf beheersen, zijn behoorlijk wat investeringen nodig.

De opdrachtnemer moet de lijn van professionalisering doorzetten

In het kader van goed risicomanagement zal de opdrachtnemer zijn primaire proces met de daaraan verbonden risico's nog beter trachten te beheersen. De lijn van professionalisering van de organisatie, betere procesbeheersing, kwaliteitszorg en betere administratieve organisatie zal doorgezet moeten worden. Dat is niet alleen nodig voor het risicomanagement van de eigen organisatie maar wordt ook door Rijkswaterstaat verlangd. Rijkswaterstaat zal ook in de toekomst de rechtmatigheid van betalingen moeten aantonen. Innovatief aanbesteden werkt meer met functionele specificaties zodat ook toetsing aan functionele specificaties plaatsvindt. Dat vraagt van de opdrachtnemer dat hij in staat moet zijn aan te tonen hoe de kwaliteit van zijn product en processen tot stand is

gekomen. Meer uitbesteding van ontwikkelingstaken van complexe technische werken bij traditioneel aanbesteden zou de private sector helpen om het continue proces van professionalisering versneld te doorlopen.

Vraag 2:

2a) De werkgroep vraagt u aan te geven welke aanpassingen bij het (ontwerpend en uitvoerend) bedrijfsleven nodig zijn en in welk tempo het mogelijk is om op grote schaal met geïntegreerde contractvormen te gaan werken.

2b) Welk onderscheid moet daarbij worden gemaakt tussen aanleg en onderhoud, tussen groot en klein en tussen disciplines (bijvoorbeeld beton- en waterbouw, wegenbouw, installaties, elektronica enzovoort)?

2c) En, kunt u daarbij ook indicaties geven over het abstractieniveau van de functionele specificaties?

2a) De werkgroep vraagt u aan te geven welke aanpassingen bij het (ontwerpend en uitvoerend) bedrijfsleven nodig zijn en in welk tempo het mogelijk is om op grote schaal met geïntegreerde contractvormen te gaan werken.

*Reeds aan bod gekomen:
risicomanagement en
voortgaande
professionalisering*

Maar ook kwantitatief

*Maar nieuwe processen kosten
tijd; kan niet van vandaag op
morgen.*

*Vergt investeringen en
desinvesteringen*

*Persoonlijke inschatting zou
zijn om een duidelijke
doelstelling voor over 5 jaar
te stellen.*

Niet korter

*Niet langer vanwege
terugverdientijd van
investeringen*

Over de aanpassingen die in het bedrijfsleven nodig zijn heb ik in mijn vorige uiteenzetting al wat gezegd: namelijk risicomanagement en voortgaande professionalisering. Dat is vooral de kwalitatieve kant, maar er zit ook een kwantitatieve kant aan. Er moet natuurlijk geïnvesteerd worden in de uitbreiding van ontwerp- en engineering capaciteit.

Een lastiger vraag is in welk tempo dit tot stand moet komen. Een nieuw proces als innovatief aanbesteden kost per definitie tijd. Dat heeft te maken met investeringen en desinvesteringen. Investeren aan de kant van de markt: uitbreiding van ontwerp- en engineering capaciteit, investeringen in professionalisering: kost tijd. Maar ook aan de kant van Rijkswaterstaat: opbouw van projectmanagement kwaliteiten, afbouw van ontwerp- en engineering enzovoort kost ook tijd. Een persoonlijke gevoelsschatting zou zijn om een doelstelling voor over vijf jaar te stellen. In minder dan vijf jaar zijn Rijkswaterstaat en de markt nog niet klaar voor grootschalig innovatief aanbesteden. Aan de andere kant lijkt langer dan 5 ook weer niet zo goed. Gezien de huidige snelle terugverdientijden die verlangt worden op investeringen worden er niet veel investeringen gedaan die zich pas terugverdienen op een langere periode dan vijf jaar. Vandaar.

Natuurlijk is de weg van geleidelijkheid wel belangrijk. Opbouwen dus in vijf jaar.

2b) Welk onderscheid moet daarbij worden gemaakt tussen aanleg en onderhoud, tussen groot en klein en tussen disciplines (bijvoorbeeld beton- en waterbouw, wegenbouw, installaties, electronica enzovoort)?

Methodologie

Strategisch inkoopkader laat zich herleiden tot 'zelf doen' of 'laten doen'

Integrale afweging noodzakelijk

Plussen en minnen meenemen

Balkje laten zien

Projecten < 1 miljoen of < 3 maanden op voorhand niet interessant

Puntinfra beter dan lijninfrastructuur

In het concept-eindrapport van het NEI over innovatief aanbesteden bij Rijkswaterstaat hebben we ook een methodologisch hoofdstuk opgenomen. Dit hoofdstuk is mede gebaseerd op het strategisch inkoopkader van de Nederlandse overheid. Het strategisch inkoopkader laat zich in het geval van Rijkswaterstaat herleiden tot één centrale vraag: 'zelf doen' of 'laten doen'. Wanneer is 'laten doen' oftewel innovatief aanbesteden aantrekkelijk? Eén van de belangrijkste zaken die we concluderen is dat voor een antwoord op deze vraag altijd een **integrale afweging** nodig is. Dat wil zeggen dat alle plussen en minnen meegenomen moeten worden. Dus als innovatief aanbesteden leidt tot goedkopere uitvoering dan is dat een plus maar de eventuele minnen zoals hogere transactiekosten (juridische kosten e.d.) en hogere tenderkosten moeten ook meegenomen worden. Als het per saldo nog positief is dan is 'laten doen' oftewel innovatief aanbesteden aantrekkelijker. Op basis van de praktijkinterviews kunnen we echter al wel op voorhand een aantal karakteristieken noemen van projecten waaraan ze in ieder geval moeten voldoen. Bijvoorbeeld groot en klein. Wij denken dat projecten met een omvang van kleiner dan 1 miljoen gulden nooit interessant zullen zijn omdat de eventuele besparingen op uitvoeringskosten nooit zullen opwegen tegen de extra kosten die in de aanbesteding en voorbereiding gemaakt moeten worden. Als je het hebt over disciplines dan concluderen we dat puntinfrastructuur meer geschikt is dan lijninfrastructuur. Dus veel waterbouwprojecten komen sneller in aanmerking dan wegen (wat niet wil zeggen dat wegen

niet aantrekkelijk zijn voor innovatief aanbesteden). De reden hiervan is gelegen in de vele procedures en vergunningen die bij lijninfrastructuur aan bod komen.

2c) En, kunt u daarbij ook indicaties geven over het abstractieniveau van de functionele specificaties?

Essentie voor mij is dat voorkomen moet worden dat er zg. Innovatieve aanbestedingen plaats vinden waarbij alsnog verwezen wordt naar allerlei bestaande methodieken.

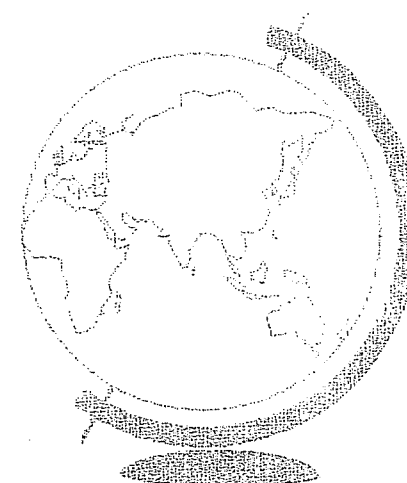
Functionele specificaties vormen de kern van innovatief aanbesteden. In plaats van enge voorschriften die proces en product voorschrijven, definiëren we output.

Essentie is dat er ruimte en vrijheid blijft voor de opdrachtnemer om te innoveren: dus verschillende ontwerpen moeten mogelijk zijn en materiaalkeuze moet ook niet 100 % vastliggen. ‘Zogenaamde’ innovatieve bestekken die stiekem toch nog verwijzen naar bestaande RAW-systematieken zijn dus wat mij betreft taboe. Aan de andere kant is ook duidelijk dat te ruim gedefinieerde specificaties: ‘een tweebaans weg van A naar B’ ook niet wenselijk is.

Waar het optimum ligt laat ik aan u over.

Type projecten: belemmeringen

- ❑ IA liever na vergunning/procedure
- ❑ Daarom: lijninfrastructuur vaak lastig
- ❑ IA vereist competitieve markt
- ❑ Specialistische kennis ‘terecht bij RWS’
- ❑ Projecteisen:
 - ❑ > ongeveer 1 miljoen
 - ❑ beheersbare risico's
 - ❑ niet te korte doorlooptijd
- ❑



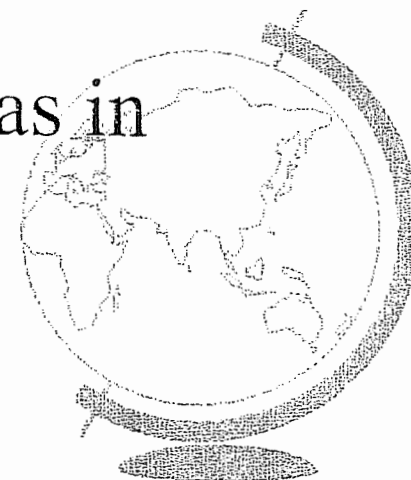
Voorlopige conclusies: markt

- ❑ IA eist veel van markt: kwaliteit, AO etc
- ❑ Tegenstrijdige berichten van private sector
- ❑ IA leidt tot:
 - ❑ marktconcentratie
 - ❑ clustering
 - ❑ aanpassing interne organisatie
- ❑ NL bedrijfsleven minder ervaren dan bv UK
- ❑ IA noodzakelijk voor toekomstige EU



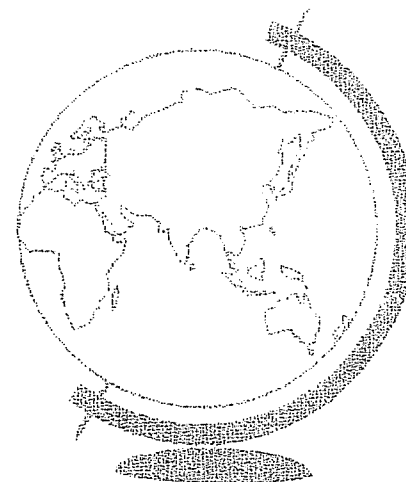
Voorlopige conclusies: RWS

- ❑ Andere manier van werken
- ❑ Wel deskundig opdrachtgever
- ❑ Hoger profiel medewerkers
- ❑ Minder maar duurder
- ❑ Vooral veel effect op controlelast
- ❑ Standaardisatie contracten en PvE pas in kinderschoenen



Vervolg

- ❑ Twee conclusies bron voor discussie
 - ❑ concurrentiepositie NL
 - ❑ optimale omvang IA projecten



VERSLAG

van de tweede hoorzitting met marktpartijen d.d. 18 juni 1999

in het kader van het interdepartementaal beleidsonderzoek

Innovatief Aanbesteden bij Rijkswaterstaat

Dit is de tweede maal dat er vanuit de IBO werkgroep "IA bij RWS" gesproken wordt met verschillende marktpartijen. Doel van deze bijeenkomst is om de concept conclusies over de mogelijkheden van innovatief aanbesteden bij RWS, geformuleerd door de werkgroep (mede op basis van het rapport opgesteld door het NEI), bij de markt te toetsen.

❖ Inleiding door drs. H.B.M. van der Laan, voorzitter van de werkgroep 'IBO RWS'

De taakverdeling tussen de overheid en markt is in beweging, op basis van hun competenties. Zowel de overheid als de markt, als de technologie en ook de consumenten bewegen.

Er zijn grotere projecten, technisch ingewikkelder: noodzaak tot verdeling van kerncompetenties en noodzaak tot samenwerking. De competentie van de overheid richt zich op politieke en maatschappelijke regie. De overheid blijft verantwoordelijk voor het scheppen van voorwaarden: noodzaak voor goede regelgeving over verdeling verantwoordelijkheden.

Decennialang is de innovatieve rol van RWS al aanwezig (techniek, milieu). Nu: nieuwe rol in de vorm van professioneel opdrachtgeverschap.

Hoofdpijnen ambtelijk concept

- Ambitieuw ontwikkelingsprogramma in de richting van IA: toepassen IA maar op basis van een consistent beleid, niet blindelings;
- Deze beweging niet sec vanuit RWS, maar samen met de markt;
- Duidelijke indicatie van te behalen doelstellingen over een aantal jaren die ook door RWS gedragen kan worden;
- Meer functioneel en minder technisch voorschrijven: de raming en de risico's zijn van belang: onderhandelingsgrond voor de betrokken partijen.

Randvoorwaarden om dit te bereiken

- Beleid / organisatie;
- Juridisch kader;

- Personeel / opleiding;
- Afwegingsmechaniek: welke projecten wel geschikt en welke niet ? Wat zijn de risico's, hoe meten we ze en wie kan ze beheersen?;
- Belang van communicatie/samenwerking met de markt op hoger niveau dan project niveau.

Marsroute

De procedure voor het vervolgtraject is als volgt: Na afronding van de werkzaamheden van de werkgroep wordt het rapport aangeboden aan de Ambtelijke Commissie Heroverweging. Vervolgens wordt de voorzitter met de secretaris uitgenodigd dit te presenteren aan deze commissie. Na akkoordbevinding wordt dit rapport door de minister van Financiën aan de minister van Verkeer & Waterstaat met het verzoek om binnen enkele maanden en in overleg met de departementen van Financien en Economische Zaken een kabinetsstandpunt voor te bereiden. Dit kabinetsstandpunt zal vervolgens geagendeerd worden voor de Ministerraad. Na behandeling in de MR kan het rapport voorzien van een kabinetsstandpunt verzonden worden naar de Staten-Generaal. Dit zal medio oktober zijn.

❖ **Discussiepunten**

Er zijn een aantal discussiepunten geformuleerd in een tweetal vragen welke door dhr. Morselt van het NEI zijn ingeleid (zie bijlage).

Vraag 1:

Welke zaken dienen er te veranderen om het mogelijk te maken voor RWS om meer "geïntegreerde contractvormen" af te sluiten?

Discussie:

- De ingenieurswereld herkent zichzelf onvoldoende in de meegezonden stukken. Zij hebben een belangrijke rol in het besluitvormingsproces welke niet expliciet wordt genoemd.
- Op internationaal niveau ontbreekt het juridisch kader (contractvormen) niet: men moet niet het wiel opnieuw willen uitvinden maar de internationale standaarden benutten.
- Bekijk de ideeën rondom innovatief aanbesteden bij RWS vanuit de huidige ontwikkelingen. Er is veel in beweging en in deze bestaande omgeving speelt RWS ook nu al een eigen rol.

- Voor de opdrachtgever zijn er 4 assen van belang voor besluitvorming over IA:
 - welke ruimte wil je in de ruimtelijke ordeningspolitiek creëren voor eigen aanpak door de opdrachtnemer;
 - waar ligt de 'knip' in een project tussen de taak van een opdrachtgever en -nemer;
 - risico-as: wie draagt welke risico's;
 - kennis-as (sommige zaken moeten bij RWS blijven..).
- Als RWS zegt dat er 30% in de komende 5 jaar innovatief wordt aanbesteed op basis van resultaat gerichte contracten (zgn. regulier werk), en er bepaalde pilots uitgevoerd worden waar maatgericht op zoek gegaan wordt naar passende contracten (voor de niet-reguliere werken), dan zal het bedrijfsleven positief reageren.
- Algemeen kan gezegd worden dat een consistent ontwikkelingstraject vanuit RWS voor een periode van een jaar of 5, met tussendoelen, in samenspraak met de markt de belangrijkste zaken zijn.
- RWS is de bepalende factor in de snelheid van het omschakelen.
- Concreet benoemen van voorbeeldprojecten: lijstje maken met projecten.

Vraag 2

Welke aanpassingen zijn er bij het bedrijfsleven nodig? In welk tempo is het mogelijk om op grote schaal met geïntegreerde contractvormen te gaan werken? Welk onderscheid moet er gemaakt worden tussen aanleg en onderhoud, tussen groot en klein en tussen disciplines?

Discussie:

- Groot belang van evaluatie van grote projecten in de komende jaren, om o.a. ook relevante informatie voor het MKB buiten het project te krijgen. Een platform waar verschillende experts samen projecten, problemen, processen etc. bespreken zou grote toegevoegde waarde kunnen leveren. Ook commitment aan het proces, de continuïteit zou hiermee verder gewaarborgd kunnen worden.
- Het verschil in het huidige RWS budget tussen aanleg en beheer/onderhoud is:
 - wegen: $\text{aanleg} = 2 * (\text{beheer} + \text{onderhoud})$
 - nat: $(\text{beheer} + \text{onderhoud}) = 2 * \text{aanleg}$
- Kerncompetentie = professioneel opdrachtgeverschap. Dit houdt onder andere in dat er kosten-effectief omgegaan moet worden met het budget. Maar, dit betekent niet dat alles uitbesteed moet worden; RWS moet bepaalde acties zelf kunnen blijven uitvoeren.

❖ **Samenvatting:**

- Formuleren van een helder ontwikkelingstraject voor aanbestededrag en contractvormen voor de verschillende sectoren;
- Keuze voor een consistente aanpak: streefbeeld voor over 5 jaar met tussendoelen;
- Beleid overleggen met markt voor het nodige commitment;
- RWS moet duidelijk aangeven welke kennis intern nodig blijft en wat ze van de markt verlangt.
- Benoemen van toonaangevende voorbeeldprojecten, leer de lessen uit de lopende projecten;
- Bundel de kennis in een organisatiestructuur (platform?).

BIJLAGE

bij het verslag van de tweede hoorzitting IBO RWS:

ANTWOORDEN NEI

Vraag 1: veranderingen bij Rijkswaterstaat en bij de markt

- a) **Rijkswaterstaat moet een ontwikkelingstraject voor de invoering van nieuwe (geïntegreerde) contractvormen opstellen in dialoog met de marktpartijen.**
- b) **Uitgangspunt voor deze nieuwe contractvorm is dat ontwerp en uitvoering (en mogelijk het onderhoud) bij één contractpartij wordt ondergebracht.**
- c) **Het juridisch kader moet daartoe worden aangepast.**
- d) **Het bedrijfsleven (incl. Het MKB) moet investeren in deze wijze van werken.**

Ad 1a) Rijkswaterstaat moet een ontwikkelingstraject voor de invoering van nieuwe (geïntegreerde) contractvormen opstellen in dialoog met de marktpartijen.

Handen op elkaar voor IA

*Bedrijfsleven wil zekerheid
van RWS alvorens te
investeren*

De bal ligt dus bij RWS

*Uit veel gesprekken is
gebleken dat men behoefte
heeft aan een lijn afkomstig
van het hoogste niveau*

*Maar niet eenzijdig. De markt
moet er klaar voor zijn*

*Anders wordt het
maatschappelijk duurder ipv
goedkoper*

Nu we de handen voor innovatief aanbesteden op elkaar hebben gekregen moeten we er ook vorm aan gaan geven. Reeds in de vorige hoorzitting kwam naar voren dat wil het bedrijfsleven gaan investeren, zij hiervoor zekerheid nodig heeft dat Rijkswaterstaat daadwerkelijk op grote schaal innovatief gaat aanbesteden. Kortom de markt is en blijft niet toegerust om grootschalig innovatief aanbestede projecten op te pakken zolang Rijkswaterstaat niet duidelijk aangeeft hoeveel van de projecten in de toekomst innovatief aanbesteed gaat worden. De bal ligt momenteel dus in principe bij Rijkswaterstaat. Dit is logisch omdat zij veruit de grootste aanbieder van infrastructurele projecten in Nederland is.

Aan de andere kant kan Rijkswaterstaat ook niet in haar eentje bepalen welk percentage van de projecten in de toekomst innovatief aanbesteed gaat worden.

Immers, als bepaald zou worden dat verreweg het grootste deel in de nabije toekomst innovatief aanbesteed zou worden terwijl de markt nog niet de capaciteit en kwaliteit in huis heeft om dit ook uitgevoerd te krijgen, dan zijn we met z'n allen aanmerkelijk duurder uit. Dat is maatschappelijk onwenselijk.

