



Rijkswaterstaat



Rijkswaterstaat
toonaangevend opdrachtgever

Colofon

Dit is een uitgave van Rijkswaterstaat (november 2008).
Meer informatie? Kijk op www.rijkswaterstaat.nl of
bel 0800 - 8002 (gratis).

Rijkswaterstaat
toonaangevend opdrachtgever

Inhoud

Inleiding 3

Markt, tenzij... 5

Kerntaken Rijkswaterstaat;
Wat is 'markt', wat 'tenzij'? 6

Grootste, doelgerichte opdrachtgever
in GWW-markt 9

Betrouwbare en efficiënte partner 11

Op weg naar toonaangevend opdrachtgeverschap 13

Professionaliseren van de organisatie 14

Stimuleren van marktpartijen 22

Samen doorpakken op nieuwe werkwijze 24

Inleiding

Voor u ligt het visiedocument *Rijkswaterstaat toonaangevend opdrachtgever*. Het is een afgeleide van de *Agenda 2012*: de koers van Rijkswaterstaat voor de komende vier jaar. Deze koers bouwt voort op het vier jaar eerder gelanceerde *Ondernemingsplan 2004-2008*, waarmee de verandering in gang is gezet van Rijkswaterstaat als infrastructuurgerichte beheersorganisatie naar publieksgericht netwerkmanager.

De hierin geformuleerde *missie* is ook in de *Agenda 2012* onverminderd van kracht:

Rijkswaterstaat is de uitvoeringsorganisatie die in opdracht van de minister en staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat de nationale infrastructurele netwerken beheert en ontwikkelt. Rijkswaterstaat werkt voor u aan:

- *droge voeten*
- *voldoende en schoon water*
- *vlot en veilig verkeer over weg en water*
- *betrouwbare en bruikbare informatie.*

Wel zijn Anno 2008 de ambities naar boven bijgesteld:

In 2012 is Rijkswaterstaat dé toonaangevende, publieksgerichte, duurzame uitvoeringsorganisatie van de overheid!

Het realiseren van dit gewaagde doel stoelt op vier pijlers, elk gefocust op een voor Rijkswaterstaat belangrijke doelgroep. Als 'Publieksgerichte netwerkmanager' richt Rijkswaterstaat zich op de (vaar)weggebruiker, als 'Betrouwbare en efficiënte partner' op de politiek en publieke partners. Als 'Toonaangevende opdrachtgever' focust Rijkswaterstaat zich vooral op zijn opdrachtnemers en als 'Organisatie waar mensen doorslaggevend zijn' op zijn medewerkers.

Dit document zoomt in op de derde pijler '*Rijkswaterstaat als toonaangevende opdrachtgever*' en bevat belangwekkende informatie voor alle (potentiële) opdrachtnemers. Het beschrijft de kerntaken, de publieke doelen en kaders maar vooral de professionaliseringslag van de inkooporganisatie en hoe die bijdraagt aan het realiseren van een toonaangevende, duurzame en publieksgerichte Rijkswaterstaat.

Rijkswaterstaat participeert volop in het programma Duurzame Bedrijfsvoering Overheid, waarin de ambitie is geformuleerd vanaf 2010 duurzaamheid bij alle inkoop een zwaarwegend criterium te laten zijn. Echter, pas vanaf 2009 wordt duidelijk hoe duurzaamheid zich vertaalt naar de inkoop. In dit document kan daarom het begrip 'duurzame uitvoeringsorganisatie' nog niet volledig worden ingevuld.

In het voorjaar heeft de commissie Ruding advies uitgebracht over private financiering van infrastructuur. In lijn met dit advies gaat Rijkswaterstaat steeds vaker grote projecten via een PPS-contract op de markt brengen. Het gaat om projecten waarbij de meerwaarde van PPS is aangetoond.



Markt, tenzij...

Werken aan droge voeten, voldoende en schoon water, vlot en veilig verkeer. De politiek vraagt Rijkswaterstaat die opdracht niet volledig zelf uit te voeren maar deels neer te leggen bij private ondernemers. Een moderne overheid immers, Rijkswaterstaat inclusief, moet meer kwaliteit leveren met minder mensen. Bijvoorbeeld door minder zelf te doen en meer naar de markt te brengen. Het in 2004 geformuleerde motto: 'Markt, tenzij...' betekende een compleet nieuwe werkwijze voor zowel Rijkswaterstaat als zijn opdrachtnemers. De afgelopen jaren zijn belangrijke stappen gezet met de introductie van innovatieve contracten en nieuwe werkwijzen. Tegelijkertijd werd duidelijk dat er nog veel moet gebeuren. Werken volgens planning en binnen budget bijvoorbeeld bleek lastig. Het op orde hebben van areaalgegevens en het vroegtijdig inschakelen van de markt eveneens. Ook opdrachtnemers hebben een slag te maken. Nieuwe werkwijzen vragen ook van hen een nieuwe rolinvulling, inclusief het opbouwen van kennis, het invullen van nieuwe verantwoordelijkheden en soms nieuwe samenwerkingsverbanden.

Ambities waarmaken

Rijkswaterstaat is nu toe aan een volgende stap. Wat betreft inkoop lag in 2004 de nadruk op het loslaten van oude werkwijzen. In de huidige Agenda 2012 gaat het erom de ambities van publieksgerichte en duurzame uitvoeringsorganisatie waar te maken. Kernbegrip is kwaliteit. Die kan alleen geleverd worden in goede samenwerking met publieke partners en opdrachtnemers en met medewerkers van Rijkswaterstaat die de ambities op hun eigen werkplek weten in te vullen.

Kerntaken Rijkswaterstaat; wat is 'markt', wat 'tenzij'?

Wanneer schakelt Rijkswaterstaat de markt in? Wat is 'markt', wat 'tenzij'?
Wat houdt het inschakelen van de markt precies in en welke criteria worden er gehanteerd?



Publieke taak

Bij het inschakelen van opdrachtnemers uit de private sector gaat het *niet* om het overdragen van taken aan de markt. Het gaat om het in opdracht of onder regie van de overheid uitvoeren van publieke taken. Rijkswaterstaat moet in alle gevallen zijn eigen verantwoordelijkheid naar de politieke opdrachtgevers en gebruikers kunnen waarmaken.

wegennet	vaarwegennet	watersysteem
beheer	beheer	beheer
<i>wegverkeersmanagement</i>	<i>scheepvaartmanagement</i>	<i>watermanagement</i>
onderhoud	onderhoud	onderhoud
aanleg	aanleg	aanleg
beleidsadvisering	beleidsadvisering	beleidsadvisering

Kerntaken

Een toonaangevende organisatie moet een scherp beeld hebben van haar taken. Functies waar Rijkswaterstaat zelf voor aan de lat staat, de kerntaken, worden in principe met eigen mensen uitgevoerd, andere taken zijn ook goed uit te besteden. Voor de hoofdindeling van Rijkswaterstaat, zoals in bijgaand schema, ziet deze taakverdeling er in grote lijnen als volgt uit:

Beheer

- Vergunningen: voorbereiding van routinematige vergunningen kan RWS overlaten aan de markt; het verlenen van complexe vergunningen, bezwaar en beroep voert RWS zelf uit;
- Schade: schadeafhandeling is gecentraliseerd bij de Corporate Dienst van RWS, waar de processen met verzekeraars worden vereenvoudigd;

- Gladheidsbestrijding: uitvoering door de markt; regie in handen van RWS; contracten zo veel mogelijk afsluiten gezamenlijk met medewegbeheerders;
- Meet- en informatiediensten: routinematig werk besteedt RWS uit, gespecialiseerde en complexe diensten voert RWS zelf uit. Bovendien garandeert RWS voldoende capaciteit bij calamiteiten.

Verkeers-, scheepvaart- en watermanagement

- Geel op de weg en Geel op het water: deze diensten zijn kritisch voor de zichtbaarheid van RWS en de tevredenheid van de gebruikers. RWS voert ze daarom zelf uit.

Onderhoud

Onderhoud koopt RWS in op kwaliteit, kwantiteit en prijs en de eigen inzet verloopt via de afgesproken sturingslijn:

- Landelijke diensten maken de SLA (Service Level Agreement) en schrijven het onderhoudsregime voor;
- Regionale diensten zijn budgethouder, stellen het onderhoudsprogramma op, waarbij ze de hinder beperken en zoeken naar bundeling met andere projecten;
- Districten zijn integraal verantwoordelijk voor hun beheersgebied en houden het functioneren van alle systemen in hun gebied in de gaten.

Aanleg

- Verkenningen: RWS levert capaciteit; de financiering komt van het betrokken beleidsdirectoraat van VenW en daar ligt ook de eindverantwoordelijkheid;
- Planstudies: eenvoudige planstudies besteedt RWS in een integrale opdracht uit. RWS blijft dan opdrachtgever. Complexe planstudies besteedt RWS in deelopdrachten uit. De opdrachtgeverrol en de integratie van de deelproducten doet RWS zelf;
- Realisatie: als professionele opdrachtgever voert RWS de projectmanagementrollen (projectmanager, contract, techniek, omgeving en beheersing) zelf uit. Daaronder valt ook de toetsing 'nieuwe stijl': het organiseren, het zelf uitvoeren van delen (unieke projecten) en het beoordelen.

Grootste en doelgerichte opdrachtgever in GWW-markt

Drie miljard

Rijkswaterstaat is de grootste opdrachtgever in Nederland in de grond-, weg- en waterbouw (GWW). Jaarlijks wordt voor ruim 3 miljard euro aan opdrachten verleend aan een breed scala opdrachtnemers. Ongeveer de helft hiervan is voor beheer en onderhoud van wegen, vaarwegen en waterkeringen. De andere helft dient voor aanleg van nieuwe infrastructuurwerken.



Ambitie

Bij inkoopopdrachten wordt specifiek benoemd welke bijdrage van opdrachtnemers aan het realiseren van de doelen wordt verwacht en het inkoopproces bevat zulke prikkels dat de markt acteert in lijn met geformuleerde verwachtingen.

Doelgericht

Het inkoopdoel van een politiek gestuurde organisatie als Rijkswaterstaat wordt mede beïnvloed door maatschappelijke doelen. Dit vraagt om heldere doorvertaling van doelstellingen en taken naar het niveau van (functionele) specificatie voor opdrachtverlening. Rijkswaterstaat doet daarom de gunning van opdrachten zo veel mogelijk op basis van de economisch meest voordelige inschrijving (EMVI), waarbij niet alleen de prijs, maar zeker ook publieksgerichtheid, duurzaamheid, veiligheid en projectbeheersing een grote rol spelen. In contracten wordt dit vertaald naar heldere criteria: goed presteren leidt tot bonussen, contractverlenging of waar mogelijk een grotere kans op vervolgoopdrachten. Slecht presteren tot boetes en een kleinere kans op vervolgoopdrachten.

Politieke doelen en kaders

Als publieke opdrachtgever opereert Rijkswaterstaat binnen de algemene kaders van de daarvoor geldende wet- en regelgeving (Rijksbegroting, aanbestedingswet- en regelgeving, etc).

Voor inkoop Rijkswaterstaat gelden echter aanvullende politieke kaders en doelstellingen, zo illustreren enkele actuele resultaatsverplichtingen vanuit de Tweede Kamer:

- Bij grotere projecten (> 60 miljoen euro) moet worden onderzocht of uitvoering door middel van publiek private samenwerking mogelijk is;
- Bij uitvoering van het programma Groot Onderhoud aan wegen mag de filedruk (op jaarbasis) als gevolg van onderhoud maximaal 10 procent van de totale filedruk bedragen;
- Vanaf 2010 moet bij 100 procent van de inkopen van de Rijksoverheid duurzaamheid een zwaarwegend criterium zijn;
- Oneigenlijke clustering van werken moet zo veel mogelijk worden vermeden.

Betrouwbare en efficiënte partner

Ambitie

Rijkswaterstaat is een aanspreekbare en integere organisatie, die efficiënt producten en diensten levert en daarover proactief communiceert.

Als politiek aangestuurde organisatie opereert Rijkswaterstaat in een dynamisch krachtenveld en heeft met veel partijen te maken. Een goede relatie met alle partners is dan ook onontbeerlijk. Allereerst met de politiek, die duidelijkheid biedt door het vaststellen van budgetten, de scope van projecten en de normen waaraan netwerken moeten voldoen. Maar die tevens de steeds wijzigende maatschappelijke wensen en eisen vertaalt in nieuw beleid. Daarnaast is een goede samenwerkingsrelatie met mede-overheden zoals andere wegbeheerders en overheidsopdrachtgevers van belang. Die is nodig om optimaal te presteren naar de gebruikers van de netwerken. En om tot goede inschakeling van marktpartijen te komen.

Kennisdelen

Door het actief kennisdelen met andere overheidsopdrachtgevers, investeert Rijkswaterstaat in verbreding van kennis en ervaring met innovatieve contracten én in een betere toekomstige samenwerking. Bijvoorbeeld via het opdrachtgeversforum en VNG, IPO en Unie van Waterschappen. Daarnaast is een goede samenwerkingsrelatie met mede-overheden zoals andere wegbeheerders en overheidsopdrachtgevers van belang.

Integriteit

Rijkswaterstaat schenkt veel aandacht aan al zijn relaties en zal zich blijven ontwikkelen als betrouwbare en efficiënte partner. Daarbij hoort ook een permanente aandacht voor integriteit. Een alles overstijgend thema, dat zeker sinds de bouwenquête de volle aandacht moet hebben van opdrachtgevers en opdrachtnemers. Bovendien kan Rijkswaterstaat met een zichtbaar en effectief integriteitsbeleid laten zien een toonaangevende opdrachtgever te zijn.



Op weg naar toonaangevend opdrachtgeverschap

Ambitie

De publieke partners (medeopdrachtgevers) en opdrachtnemers beoordelen Rijkswaterstaat als een toonaangevende opdrachtgever, waar zij graag zaken mee doen. Politiek en medewerkers geven aan vertrouwen te hebben dat Rijkswaterstaat in staat is om de markt goed in te schakelen.

Opdrachtgeverschap is meer dan aanbesteden van werk en het sluiten van een contract. Het omvat het *hele* proces van planontwikkeling, via het verkennen van toegevoegde waarde van marktpartijen en het aanbestedings- en contracteringsproces tot de uiteindelijke contractafronding via de laatste betaling en de evaluatie. Invulling van het opdrachtgeverschap is dus essentieel voor het realiseren van de publieke taken, die Rijkswaterstaat zijn opgedragen.

De groei naar toonaangevend opdrachtgever vergt een verdere professionalisering van de (inkoop)organisatie en de mensen die daarin een rol spelen. De afgelopen jaren zijn belangrijke stappen gezet. Zowel organisatorisch als op het gebied van nieuwe werkwijzen en de implementatie daarvan. Om de ambities voor 2012 waar te maken en als toonaangevend opdrachtgever gezien te worden, moet Rijkswaterstaat nog een aantal concrete stappen zetten. Rijkswaterstaat kiest hierbij een drieledige insteek: *Verder professionaliseren van de organisatie, Stimuleren van marktpartijen en Samen doorpakken op nieuwe werkwijze*. Verderop in dit document worden deze aspecten nader toegelicht.

Rijkswaterstaat wil in 2012 dé toonaangevende opdrachtgever zijn. Daarom wordt jaarlijks gemeten hoe tevreden marktpartijen zijn over Rijkswaterstaat als opdrachtgever. Immers, de kwalificatie toonaangevend krijg je van anderen.

Professionaliseren van de organisatie

Het optimaliseren van de rol van Rijkswaterstaat als opdrachtgever en netwerkbeheerder vraagt om een goede combinatie van meerjarige programmering, kennis en inschakeling van de markt en verstandige contractering. In dit hoofdstuk worden de lijnen voor ieder van deze drie invalshoeken uitgewerkt.

Inkopen op basis van meerjarige programmering

Geen verdere professionalisering zonder goede planning en tijdige voorbereiding. Duidelijke afspraken met de minister en de bestuurskern van Verkeer en Waterstaat over scope, planning, normering en budgetten vormen dan ook de basis voor een stabiele programmering. En die is van groot belang, want zowel opdrachtgever als opdrachtnemer wil weten waar hij aan toe is.

Ambitie

Rijkswaterstaat streeft naar een kwalitatief goede infrastructuur die op basis van een life cycle-kostenbenadering publieksvriendelijk wordt onderhouden. Daartoe hanteert Rijkswaterstaat een systeem van assetmanagement dat aansluit bij de normen van de politiek/bestuurskern en waarmee de uitvoering van onderhoud zich goed laat programmeren en in de markt zetten. Meerjarige programmering vormt de basis voor de interne planning van capaciteitsinzet en van tijdige en betrouwbare externe communicatie over het werkenpakket.

Onderhoud en instandhouding

Areaalgegevens op orde hebben en houden; hier ligt de basis voor het assetmanagement voor meerjarige onderhoudsprogrammering. Het assetmanagement geeft onder meer inzicht in de onderhoudstoestand van alle infrastructuren, installaties (waaronder DVM) en kunstwerken en is normstellend voor de staat van de objecten, onderhoudscycli en middelen.

De regionale diensten zijn verantwoordelijk voor het realiseren van de inkoopopdrachten. Ze maken met steun van de landelijke diensten een inkoopplanning en kijken of en hoe werk kan worden gebundeld en geïntegreerd (zie hiervoor verderop onder 'Optimalisering van contracten'). Ook bekijken ze hoe opdrachten optimaal in de tijd in de markt kunnen worden gezet met alle voordelen van dien:

- vermijden van pieken in de belasting door gelijkmatige aanbesteding van werken;
- creëren van regelmatige dealflow zodat de markt gefocust blijft op werken voor Rijkswaterstaat en steeds nieuwe kansen krijgt om in te schrijven;
- waar mogelijk vermijden van aanbesteding op ongunstige tijdstippen door rekening te houden met de ontwikkeling van ordeportefeuilles en cycli in de markt.



Aanleg

Basis voor het inkoopprogramma voor de aanlegsector vormt het Infrastructuurfonds. Voor aanlegprojecten die deel gaan uitmaken van bestaande netwerken, zijn het vormgevingsbeleid en onderhoudsregime van dit netwerk leidend. Deze uitgangspunten en de eisen die publieksgerichtheid (bijvoorbeeld via verkeersmanagement) stelt, worden kaderstellend in aanlegcontracten opgenomen.

Verkeersmanagement, ICT en groot onderhoud aan kunstwerken

De inkoop van verkeersmanagementsystemen, grootschalige ICT en groot onderhoud aan kunstwerken vraagt om een Rijkswaterstaatsbrede aanpak. Deze aanpak wordt vooraf politiek vastgesteld, zo nodig met aparte afspraken over de financiering.

Marktbeleid; consistent, herkenbaar en afgestemd op deelmarkten

Afgelopen jaren kenmerkten zich door de overgang naar nieuwe contractvormen en het bundelen en integreren van werksoorten. Marktpartijen kregen meer ruimte eigen creativiteit en oplossingen in te brengen en Rijkswaterstaat kon de opdrachten met minder mensen uitvoeren. Er was echter nog te weinig aandacht voor de verschillen tussen de diverse deel-



markten, en dus ook voor verschillende marktbenaderingen. Op weg naar toonaangevend opdrachtgeverschap zal Rijkswaterstaat hier veel meer op focussen.

Ambitie

In zijn marktbenadering streeft Rijkswaterstaat naar:

- *altijd voldoende aanbieders (een duurzaam concurrerende markt);*
- *goede prijs-kwaliteitverhouding voor de gevraagde producten en diensten;*
- *zo efficiënt mogelijk aanbestedingsproces (verlagen van tijdsbeslag en transactiekosten).*

Door goede communicatie weten potentiële inschrijvers altijd wat men van Rijkswaterstaat mag verwachten. Het uiteindelijke doel is op termijn beter bediend te worden.

Gericht beleid naar marktsegmenten

In sommige marktsegmenten heeft Rijkswaterstaat te maken met maar enkele aanbieders. Om voor belangrijke opdrachten niet langdurig vast te zitten aan een beperkt aantal aanbieders past Rijkswaterstaat de wijze van uitvragen aan om hiermee ruimte te geven aan nieuwe toetreders. Als dat geen uitkomst biedt, kan Rijkswaterstaat een andere, op die specifieke deelmarkt afgestemde, inkoopstrategie hanteren. Voorbeelden van specifieke deelmarkten zijn de baggermarkt en de gladheidsbestrijding.

Gebruik aanbestedingsprocedures

Om in te kunnen spelen op specifieke deelmarkten en nieuwe marktpartijen ruimte te geven zich in te schrijven, gebruikt Rijkswaterstaat de mogelijkheden die de aanbestedingsprocedures bieden. Mogelijke aanbestedingsinstrumenten zijn ondermeer inzet van kwaliteits- en selectie-eisen, contractduur, contractomvang, contractkeuze en spreiding van aanbestedingen in de tijd.

Wegnemen van belemmeringen

Rijkswaterstaat is altijd alert op het wegnemen van onnodige belemmeringen voor potentiële inschrijvers op aanbestedingen (MKB maar ook grotere bedrijven). Daarom zal Rijkswaterstaat:

- omvang en hoogte van de kwaliteits- en selectiecriteria kritisch evalueren en geen onnodige of buitenproportionele eisen stellen;
- de totale transactiekosten beperken (bij opdrachtnemer en opdrachtgever);
- voldoende en tijdig informatie aanbieden;
- een goede risico- en aansprakelijkheidsverdeling hanteren;
- het vragen van onnodige informatie vermijden.

Bij een duurzaam concurrerende markt van aanbieders neemt Rijkswaterstaat zelf geen aanvullende maatregelen. Het al dan niet ondersteunen van specifieke sectoren valt onder het marktordeningsbeleid van Economische Zaken.

Samen met andere grote opdrachtgevers ontwikkelt Rijkswaterstaat een systeem van *past performance*. Dit systeem zal opdrachtnemers stimuleren tot betere prestaties. Daarnaast moet het Rijkswaterstaat en andere publieke opdrachtgevers mogelijk maken slecht presterende bedrijven (tijdelijk) te weren.



Kwaliteitsverbetering in de keten

Afspraken tussen hoofd- en onderaannemer zijn niet primair de zorg en verantwoordelijkheid van Rijkswaterstaat. Maar als opdrachtgever heeft Rijkswaterstaat er wel belang bij dat de afspraken met de hoofdopdrachtnemer ook verder in de keten worden nageleefd. Daarom zal Rijkswaterstaat onderzoeken hoe vastgelegde kwaliteitseisen ook verder in de keten volledig kunnen doorwerken.

Optimalisering van contracten

Rijkswaterstaat wil opdrachten zo efficiënt mogelijk in de markt te zetten en tijdens de uitvoering de hinder voor de (vaar)weggebruiker zo veel mogelijk beperken.

Rijkswaterstaat kiest daarom voor optimalisering van contracten door:

- *integratie en bundeling van werkzaamheden om versnippering tegen te gaan en levensduuroptimalisaties mogelijk te maken;*
- *bij de bundeling en integratie van werkzaamheden publieksgericht te handelen;*
- *een zodanige omvang van contracten dat er voldoende concurrentie blijft;*
- *uniformering via een buffet van standaardcontracten.*

Vast en (klein) variabel onderhoud: prestatiecontracten

Vast en variabel onderhoud wordt vooral via prestatiecontracten (looptijd 3 of 5 jaar) in de markt gezet. Belangrijk is dat Rijkswaterstaat snel de areaal- en objectgegevens op orde krijgt, maar ook dat medewerkers van zowel RWS als de opdrachtnemer goed opgeleid worden om met de nieuwe contracten te werken.

Kernmerken van prestatiecontracten tot en met 2012:

- doorontwikkeling richting dienstverleningscontracten;
- gunning op economisch meest voordelige inschrijving (EMVI);
- beheersing via systeemgerichte contractbeheersing (SCB);
- RWS-breed gespreid in de tijd in de markt gezet;
- flexibiliteit om op bijzondere situaties in te spelen.

Bundeling van werkzaamheden

Van bundeling is sprake bij samenvoeging van werkzaamheden in een geografisch gebied of corridor, van vast en variabel onderhoud, van verschillende disciplines (ook wel integratie genoemd) en van in de tijd achtereenvolgende werkzaamheden.

Per werkpakket en marktsegment wordt bepaald wat de beste omvang van werkzaamheden in een contract is. Drie factoren spelen daarbij een rol: de publieksgerichtheid (om verkeershinder te beperken), de mogelijkheden van het marktsegment en de beheersmogelijkheden van Rijkswaterstaat en zijn partners.

Gebruikers- en efficiencyvoordelen

Bundeling en integratie biedt voordelen voor zowel gebruikers, Rijkswaterstaat als de markt. Minder buitendienststellingen en afsluitingen – dus minder (verkeers)hinder – voor de gebruikers. En de nodige efficiencyvoordelen voor opdrachtgever en opdrachtnemer. Maar bundeling kan niet onbeperkt. De eerste beperking zit in een goede marktwerking. Bij te groot-schalige bundeling of te langlopende contracten kan de onderhoudsmarkt voor Rijkswaterstaat bij een te klein aantal marktpartijen terechtkomen. Ook vragen deelmarkten waar al sprake is van zeer weinig aanbieders (baggermarkt of installatietechniek) specifiek beleid.

Een andere mogelijk beperkende factor ligt in de eigen organisatie (onvoldoende deskundigheid) en het onvoldoende kunnen beheersen van risico's.

Tot slot kunnen bijzondere kwaliteitseisen of sterk afwijkende veiligheids- of risicoprofielen voor bepaalde objecten reden zijn de bundeling te beperken.

Aanleg en groot onderhoud: D&C en DBFM-contracten

Voor groot onderhoud en aanlegprojecten wordt standaard met Design and Construct (*D&C*)-contracten gewerkt. Bij grote projecten (> 60 miljoen) wordt via verplicht uit te voeren meerwaardetoetsen gezien of Publiek Private Samenwerking (PPS) een substantiële meerwaarde biedt. Is hier sprake van, dan kiest Rijkswaterstaat overeenkomstig het kabinetsstandpunt "PPS, steeds vaker" voor een PPS-contract.

Extra voorwaarde voor *DBFM-contracten* (mét onderhoudscomponent) is dat het om een substantieel deel van een netwerk gaat, zodat onnodige versnippering van onderhoud wordt voorkomen. Belangrijk is dat Rijkswaterstaat zijn rol als publieksgericht netwerkmanager ruimschoots kan waarmaken. Bovendien moet voor de onderhoudscomponent rekening worden gehouden met het te zijner tijd inpassen in het grotere netwerk.

Bij veel aanlegcontracten is sprake van unieke werken. Rijkswaterstaat wil al heel vroeg in contact treden met potentiële opdrachtnemers om kennis in de markt te benutten en via vervlechting de voorbereidingstijd van het project te bekorten.

Contractkeuze via meerwaardetoets

Zowel bij PPS als bij vervlechting moeten vroegtijdig belangrijke beslissingen worden genomen. Dat vraagt om een goede afweging vroeg in het project. De meerwaardetoetsen helpen de organisatie bij de keuze tussen een gewone D&C of een PPS-project en het al dan niet ingaan van een vervlechtigingsprocedure. Ze houden rekening met financiële aspecten, maar ook met zaken als de benodigde tijd om het project te realiseren.

Specifieke kenmerken D&C:

- unieke projecten;
- vroege marktbetrokkenheid;
- marktvaart via functionele specificaties;
- ontwikkeling via systems engineering;
- gunning op economisch meest voordelige inschrijving (EMVI);
- vroegtijdige overeenstemming over risicobalans en aansprakelijkheid.

Specifieke kenmerken DBFM (kenmerken D&C plus):

- maatschappelijke meerwaarde op grond van markt scan en meerwaardetoets;
- substantiële omvang van het contract;
- onderhoudscomponent sluit aan bij de onderhoudscyclus van de omgeving;
- biedt voldoende ruimte voor ontwikkelingen in verkeersmanagement;
- geeft voldoende flexibiliteit om in te spelen op veranderingen in het netwerk.

Stimuleren van marktpartijen

Ambitie

Kernbegrippen voor het proces van opdrachtverlening zijn betrokkenheid van de opdrachtgever, kennis van de mogelijkheden van de markt, tijdige en eenduidige communicatie, een betrouwbare en zakelijke houding, dialoog in de voorbereidingsfase en een op samenwerking gerichte houding tijdens de uitvoering.

Een nieuwe vorm van inkopen vergt niet alleen vernieuwing bij Rijkswaterstaat maar ook bij de markt. Daarom gaat Rijkswaterstaat de dialoog aan met marktpartijen en probeert hen te stimuleren de verandering mee te maken.

Enkele voorbeelden van de dialoog met de markt:

- Al tijdens de voorbereidingsfase wil Rijkswaterstaat kennis en ervaring uit de markt betrekken om zo vroeg mogelijk kansen en belemmeringen in kaart te brengen.
- De verkenningsfase start met een marktscan en marktconsultatie. Later kan de marktscan herhaald worden en bij grote projecten ondersteunen meerwaardetoetsen de besluitvorming over optimale inschakeling van de markt en de best passende contractvorm.
- Om marktpartijen een helder beeld te geven over de aard en risico's van het uit te besteden werk investeert Rijkswaterstaat in informatiesessies en de uiteindelijke dialooffase. Rijkswaterstaat streeft naar een fair contract, waarbij respect voor wederzijdse belangen en een evenwichtige risicoverdeling het uitgangspunt vormen. Een zakelijke en betrouwbare werkwijze tijdens de voorbereiding vormt de basis voor een goede uitvoering. Tijdens de voorbereiding wordt bezien of bepaalde kansen en risico's samenwerking in de uitvoering (alliantie) noodzakelijk maken.

- Innovatieve contracten beogen marktpartijen meer ruimte te geven voor eigen creatieve inbreng, maar dat blijkt niet altijd mogelijk. Om opdrachtnemers effectief in te schakelen maakt Rijkswaterstaat al bij de uitvraag duidelijk waar precies verwachtingen liggen over creatieve inbreng van de opdrachtnemer.
- Grotere innovatieve contracten vragen veel voorbereidend werk van opdrachtgever én opdrachtnemer. Rijkswaterstaat wil die zogenaamde transactiekosten zo veel mogelijk reduceren. In aanloop naar D&C- en DBFM-contracten vergoedt Rijkswaterstaat daarom een deel (tot 50 procent) van de ontwerpkosten, die 'verliezers' in opdracht van Rijkswaterstaat tijdens het aanbestedingsproces hebben gemaakt.
- Als basis voor een goede samenwerking begint elk Rijkswaterstaat-project met een *project start up*: opdrachtgever en opdrachtnemer leren elkaar over en weer kennen en bouwen aan een gezamenlijk verwachtingspatroon. Mochten zich later op de werkvloer problemen voordoen dan ligt er een goede basis om escalatie te voorkomen.



Samen doorpakken op nieuwe werkwijze

Mensen zijn doorslaggevend voor het waarmaken van de ambities in de Agenda 2012. De afgelopen jaren is het maar beperkt gelukt de cultuurveranderingen die samenhangen met de nieuwe werkwijze echt in de organisatie te laten landen. Dat is niet zo verwonderlijk, veranderingen in werkwijzen zijn vaak lastig te effectueren. Ze vragen naast andere competenties ook een verandering in houding en gedrag. En omdat het hier gaat om samenwerking met de markt, vragen ze om verandering aan *beide* kanten van de tafel, zo mogelijk gezamenlijk vormgegeven.

Ambitie

In 2012 heeft iedere medewerker van Rijkswaterstaat zich de nieuwe werkwijze eigen gemaakt. Via gerichte verbetertrajecten rond de prestatiecontracten, D&C-contracten en PPS-arrangementen wordt de nieuwe werkwijze op alle niveaus in de organisatie geïmplementeerd. Rijkswaterstaat zoekt actief naar mogelijkheden om het leerproces gezamenlijk met marktpartijen vorm te geven.

Veranderen doe je samen

Leertrajecten worden zo veel mogelijk samen met de opdrachtnemer ingevuld. Vooraf bijvoorbeeld via gezamenlijke start ups, maar ook door gerichte begeleiding tijdens een project. Zo kijken in het project 'Bouwreflectie' coaches van zowel opdrachtgever als opdrachtnemer mee of ook in het heetst van de strijd de nieuwe werkwijze wordt gevolgd. In ieder geval zullen evaluaties en verbetertrajecten samen met opdrachtnemers worden uitgevoerd.

Rijksacademie voor projectmanagement

Professioneel opdrachtgeverschap is nooit klaar, maar vergt continu aandacht voor leren. Daar zal de komende jaren veel aandacht voor zijn. Rijkswaterstaat heeft de ambitie de sleutelposities in projecten met goede eigen medewerkers te bemensen. Daarom zet Rijkswaterstaat samen met enkele grote publieke opdrachtgevers een Rijksacademie voor projectmanagement op.

Water. Wegen. Werken. Rijkswaterstaat.

Rijkswaterstaat, de uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, werkt voor u aan droge voeten, voldoende en schoon water, vlot en veilig verkeer over weg en water en betrouwbare en bruikbare informatie. www.rijkswaterstaat.nl

