

Samenwerken aan vervanging en renovatie infrastructuur



Kansen en belemmeringen

Introductie

De Vervangings- en Renovatieopgave (V&R-opgave) van infrastructuur is de komende jaren enorm. Veel van de civiele infrastructuur in ons land is vanaf pakweg de jaren vijftig en zestig aangelegd. Het is duidelijk dat een groot deel daarvan, mede door toename van het vracht- en autoverkeer, moet worden aangepakt. In april 2021 verscheen het TNO-rapport 'Instandhouding civiele infrastructuur'. In deze rapportage concludeerde TNO dat de kosten voor het onderhoud van de bestaande infrastructuur, lees de instandhouding, de komende jaren flink gaan stijgen.

VAN ÉÉN NAAR VIJF MILJARD EURO

Momenteel wordt jaarlijks zo'n één miljard euro aan het onderhoud en vernieuwing van infrastructuur uitgetrokken. Dit moet en gaat dus flink omhoog. Zo heeft minister Harbers nog niet zo lang geleden bekend gemaakt het bedrag naar jaarlijks 5 miljard te tillen. Dit betreft overigens wel alleen voor de nationale infrastructuur, dus niet voor de infra die in beheer is bij provincies, gemeenten of waterschappen.

Meer geld naar vernieuwing en renovatie is slechts één van de te nemen stappen. Het is namelijk inmiddels wel duidelijk dat geld alleen niet voldoende is. Er spelen immers nog andere maatschappelijke opgaves die met de V&R-opgave concurreren. Denk alleen al aan klimaatadaptatie, stikstofproblematiek, schaarste aan materialen en vooral aan mensen. Met andere woorden, we moeten op een andere manier gaan werken. Als we op de huidige traditionele manier blijven werken komt van de benodigde substantiële productiviteitsvergroting dus niet veel terecht en blijven we te veel stikstof en broeikasgassen uitstoten en te veel primaire grondstoffen gebruiken.

NAAR EEN FUNDAMENTELE VERANDERING VAN DENKEN

Kortom, de Vervangings- en Renovatieopgave vraagt om een fundamentele verandering in het denken bij de verschillende partijen in de infraketen. "Hoe kunnen we de Vervangings- en Renovatieopgave op een slimme manier vormgeven?" is een vraag waar we ons bij De Bouwcampus over buigen.

Het antwoord op die vraag is geformuleerd door ongeveer 120 deelnemers aan verschillende werkgroepen. De essentie is, dat er teams van specialisten moeten worden gevormd, die langjarig bijeenblijven. Een dergelijk team zou verantwoordelijk moeten zijn van de voorbereiding tot en met de realisatie van een reeks van kunstwerken. De omvang en looptijd van die reeks zou bepaald moeten worden door de ruimte die het team nodig heeft om te leren, innoveren en te investeren. Veel kleine opdrachtgevers kunnen zelf niet een dergelijke reeks maken, waardoor samenwerking met andere opdrachtgevers noodzakelijk is. Een andere reden dat opdrachtgevers samen zullen moeten werken is dat de kunstwerken van individuele eigenaren onderdeel uitmaken van een regionaal netwerk voor verkeers- of watermanagement. Het waarborgen van het functioneren van het gezamenlijke systeem is een gezamenlijke opgave.

Met andere woorden, er is een fundamentele verandering nodig in het denken bij de verschillende partijen in de infraketen.

HET BEGINT BIJ EEN GOEDE SAMENWERKING VAN OPDRACHTGEVERS

De vraag is natuurlijk hoe geef je dat concreet handen en voeten? De transitie managers Pjotr Mak en Leo Oosterveen zijn met deze aanbeveling in het achterhoofd op zoek gegaan bij overheden naar een antwoord op de vraag: 'wat is er in jullie ogen nodig om tot een samenwerking te komen bij de aanpak van de V&R-opgave?'



ANTWOORDEN GEVEN INZICHT

Zes vertegenwoordigers van provincies en Rijkswaterstaat hebben deze vraag beantwoord. Maar zij bogen zich ook over de vervolgvragen: 'wat zijn factoren die de transitie van de V&R-opgave kunnen aanjagen? En: 'wat zijn factoren die de transitie van de V&R-opgave belemmeren?' De antwoorden op deze vragen zijn in deze publicatie verwerkt. Uiteraard is dit geen wetenschappelijk verantwoorde analyse. Tegelijkertijd geeft het wel inzicht over hoe er over samenwerking wordt gedacht. En dat is best positief. Zonder uitzondering zien alle geïnterviewden samenwerking als een belangrijk noodzakelijk gegeven om de Vervangings- en Renovatieopgave tot een goed einde te brengen. Of zoals een van de gesprekspartners het omschreef: 'het probleem is too big to handle' voor één organisatie alleen. Maar de rondgang heeft natuurlijk wel meer opgeleverd dan alleen die constatering. Zo leverden de gesprekken een overzicht van de factoren die transitie van de V&R-opgave zouden kunnen aanjagen. Zie hiervoor de aanbevelingen. En als tegenhanger daarvan factoren die dit kunnen belemmeren.

Bewustwording als drijfveer

Aanjagen en belemmeringen wegnemen. Zo vatten de transitimanagers Pjotr Mak en Leo Oosterveen hun werkveld bij De Bouwcampus samen. "En in onze rondgang langs diverse provincies zijn we op zoek gegaan naar hoe we samenwerking tussen opdrachtgevers kunnen bevorderen en welke belemmeringen daarvoor weggenomen moeten worden." Dit alles met als achtergrond om tot een bundeling van de uitvraag te komen en de productie omhoog te schroeven. "Alles begint bij bewustwording en het besef dat het oplossen van de Vervangings- en Renovatieopgave 'too big to handle' is voor een individuele opdrachtgever als een gemeente of provincie."

De urenlange gesprekken met de verschillende provincie-medewerkers heeft de transitie-managers het inzicht opgeleverd dat er voor een andere manier van werken nog flink wat stappen nodig zijn. "Veel mensen zijn wel geïnteresseerd in de gemakkelijke kortetermijnoplossingen maar niet in een fundamentele verandering," trapt Mak het gesprek af. Oosterveen knikt en vult zijn collega aan: "Een initiatief rondom betonnen viaducten is eigenlijk ontstaan als antwoord op de vraag hoe kunnen we nou snel met een korte klap scoren? Daar wordt iedereen helemaal enthousiast van en men zet de schouders onder. Voor alles wat op korte termijn een verbetering laat zien krijg je sneller de handen op elkaar dan bij iets wat veel langer duurt. Als we het hebben over de lange termijn dan wordt het al snel een stuk stiller."

FINANCIERINGSSTRUCTUUR

Volgens de transitie-manager is het kiezen voor korte termijn voordeel heel menselijk alleen redelijk funest als het gaat om het beheer van civiele kunstwerken. "Wil je dat beheer goed doen, dan moet je dat bekijken over een termijn van 25 tot 50 jaar." Wat Pjotr Mak uit de gesprekken heeft meegenomen is de bijzondere inrichting van de financieringsstructuur van de overheid. "Die is namelijk dusdanig dat het voor een provincie goedkoper is om bijvoorbeeld de Zee-landbrug te slopen en nieuw te bouwen dan de brug met een levensduurverlenging aan te pakken. Dat komt omdat sloop en nieuwbouw in vijftig jaar kan worden afgeschreven en bij een levensduurverlenging andere voorwaarden en



andere begrotingsprincipes gelden. Dat zijn mechanismes die heel lastig zijn om beet te pakken. Dat zit ook niet in de techniek maar in een ander domein en daar heb je, zoals Leo al zegt, ook een lange termijnvisie voor nodig. Misschien zit een deel van de oplossing dus ook in een andere financieringsstructuur." Oosterveen knikt.

SCHADUW

Wat je volgens het tweetal in de civiele wereld doet, werpt zijn schaduw voor tientallen jaren vooruit. "Dat kan dan zowel positief als negatief uitpakken," zegt Oosterveen. Een goed voorbeeld daarvan is de provincie Flevoland. Daar was de Rijksdienst verantwoordelijk voor de inpoldering en de inrichting van de provincie. "En men besloot toen om een standaard in te voeren. Met als gevolg dat daar alles gestandaardiseerd is. Zo hebben ook alle bruggen er dezelfde besturing. Dat maakt het onderhoud een stuk gemakkelijker. Men zit dus met de erfenis van toen. In dit geval dus positief."

De gesprekken leverden het tweetal ook het inzicht dat er een verschil zit in de wereld van degenen die in de projecten zitten en de mensen die in de wereld van de boekhouding en verantwoording zitten. Die laatste groep richt zich sterk op financiële regels die bijvoorbeeld zijn vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten. "Daar komt ook die regel over het afschrijven van nieuwbouw vandaan die ik zojuist noemde," zegt Mak. "Je kan," vult Oosterveen zijn collega aan, "deze bijna gescheiden werelden zonder twijfel als een belemmering zien. Een oplossing is dan: ga met elkaar het gesprek aan over wat je wilt bereiken en wat daarvoor nodig is. Dat is ook echt wel nodig. Als je bijvoorbeeld als provincie een andere risicoprofiel hanteert, dan een gemeente kom je op een andere prijs uit. Daar moet je wel met elkaar doorheen zien te prikken. En dat kan alleen als men met elkaar het gesprek aan gaat."

Ze willen er alleen maar mee zeggen dat, waar het gaat om beheer en onderhoud, partijen niet zijn aangesloten die dat wel zouden moeten zijn. "De financiële afdelingen van de overheid zijn net zo goed een stakeholder in de Vervangings- en Renovatieopgave als de assetbeheerders die bepalen wat er moet gebeuren."

SAMENWERKING

Eén van de geïnterviewden merkte in het gesprek met de twee transitie-managers op dat veel gemeenten zich nog niet realiseren wat de impact wordt op de begroting van de V&R opgave. Simpelweg omdat zij voor de Vervangings- en Renovatieopgave geen budgetten gereserveerd hebben. "Het is uiteindelijk een politieke keuze waar het geld naar toe gaat. Juist de politiek heeft vaak een korte termijn blik. Van de 350 overheden kijken velen niet verder dan één of twee coalitieperiodes. Een programmatische aanpak vergt een langere horizon. En," voegt Mak eraan toe, "het is voor de kiezers fijner om een zwembad open te houden dan deze te sluiten omdat de wethouder het geld nodig heeft om te oormer-

ken voor het onderhoud van de brug. Hoewel geen enkele kiezer blij is als die brug door een gebrek aan onderhoud uiteindelijk ook een keer dicht moet."

Oosterveen: "Als je langs een vaart kijkt, dan heb je bijvoorbeeld te maken met drie gemeenten en een provincie. De ene gemeente heeft wel netjes gespaard om zijn onderhoud en vervanging te doen. En de andere twee gemeenten hebben daar geen geld voor. De gemeente die wel het geld heeft zal wellicht bang zijn op te draaien voor het onderhoud van de infrastructuur van de twee andere gemeenten. Dat is dan wel een belemmering voor samenwerken. Ik weet ook niet hoe, maar je zal toch met elkaar afspraken moeten maken om dit met elkaar op te lossen."

Want samenwerking in brede zin wordt door alle gesprekspartners wel als de manier gezien om de V&R-opgave aan te kunnen. "Elke overheid kiest zijn eigen moment uit om te vervangen of te renoveren. Dat is voor het oplossen van de totale opgave niet ideaal," zegt Oosterveen. "Iemand zei ook dat afstemming noodzakelijk is om piekbelasting van de sector te voorkomen. En juist die piekbelasting moeten we voorkomen. Ten eerste omdat bij schaarste de prijzen nog hoger worden, wat nog meer budgetdruk oplevert en daarnaast heeft de sector niet voldoende mensen om het werk te doen." Overigens constateren de transitie managers dat er in de regio vaak wel met elkaar wordt gesproken. "Dan gaat het bijvoorbeeld om de fasering van de aanpak van brug x of y. Het besluit om die brug aan te pakken, is dan al genomen. Maar om de aanpak van de twee bruggen bij één aannemer uit te vragen en in één contract te stoppen wordt ingewikkeld gevonden. Terwijl we daar wel naar toe moeten." Overigens zijn er wel veelbelovende ontwikkelingen. Een treffend voorbeeld daarvan is de aanpak van een aantal bruggen en sluizen in de Willemsvaart. "Omdat provincie en gemeentebestuurders daar goed met elkaar communiceerden, konden ze de vaarweg in één keer goed aanpakken," aldus Oosterveen. "Het succes van een samenwerking is ook dat alle partijen er het belang van inzien. Het doel moet iedereen belangrijk vinden. Wanneer een van de betrokken partijen het geen prioriteit vindt, dan kan dat samenwerking bemoeilijken."

OVERZICHT

Hij benadrukt dat inzicht en overzicht een belangrijk gegeven is in de V&R-opgave. "Er is vaak wel iemand binnen een gemeente die in de gaten heeft wat er speelt. En ook bij de provincie is er zo iemand vaak wel. Maar waar het aan ontbreekt is een goed regionaal overzicht van restlevensduur

en planning van werkzaamheden voor de langere termijn. Niet voor niets is onze aanbeveling om een landelijke database te maken van kunstwerken die naar verwachting moeten worden aangepakt. Dan kunnen er ook koppelingen worden gemaakt. Wanneer je voor meerdere bruggen gaat uitvragen, kan de markt daarop anticiperen. Gezamenlijke inkoop is efficiënter en goedkoper wanneer schaal ontstaat om te optimaliseren en vooral wanneer er continuïteit wordt georganiseerd voor het team dat de werkzaamheden verricht."

BELEMMERINGEN VOOR SAMENWERKING

De rondgang langs de vier provincies leverden de volgende belemmeringen voor samenwerking op:

Het ontbreken aan een gezamenlijk doel

Wanneer één van de partijen de aanpak geen prioriteit geeft, dan wordt een samenwerking kansloos.

Angst en mythen vervormen realiteit

Een 'rijke' gemeente is bang dat hij door zijn 'armere' buurman wordt leeggeroofd. Of: "Ik moet mijn eigen projectteam hebben, want anders gaat het niks worden."

Geen urgentie besef

Het begint bij bewustwording van wat er op het vlak van vervanging en renovatie de komende jaren moet gebeuren en dat dat speelt in een periode dat er in Nederland een enorme vraag is voor de bouwsector voor bijv. woningbouw, energietransitie, klimaatadaptatie en verduurzaming. De vraag zal bij huidige werkwijze groter zijn dan het maximale volume dat de markt aan kan. Alleen door een andere werkwijze, waaronder samenwerking, is de productiviteit in de sector te vergroten.

De huidige financieringsstructuur

De huidige begrotingsregels kunnen in specifieke gevallen tot ongunstige scenario's leiden. Bijvoorbeeld dat vervangen gunstiger is voor de jaarbegroting dan het treffen van levensduur verlengende maatregelen. Dat staat dan een integrale aanpak in de weg. Daarnaast bekostigen decentrale overheden de Vervanging & Renovatie uit bijvoorbeeld Provincie of Gemeentefonds. Daar is het geld niet specifiek geormerkt voor een doel en kan dus ook aan andere doelen worden besteed.

AANBEVELINGEN OPGEHAALD UIT DE GESPREKKEN

- » Er is draagvlak bij bestuurders nodig voor meerjarig financieel commitment.
- » Breng in een vroegtijdig stadium alle betrokkenen aan tafel. Niet alleen de assetbeheerders maar ook de mensen van de 'cijfers'.
- » Uitgangspunt is 'Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten'. Dat kan leiden tot perverse prikkels in het systeem, bijvoorbeeld dat volledig vervangen wel is te financieren in tegenstelling tot onderhoud. Onderzoek of geld geormerkt kan worden voor de Vervangings- en Renovatieopgave. Kortom, de huidige financieringsstructuur moet tegen het licht worden gehouden.
- » De grote interpretatieverschillen die er nu bij provincies en gemeentes zijn als het gaat om vigerende regelgeving op gebied van bijvoorbeeld de BBV, machinerichtlijn, aanbestedingswet, etc. moet worden weggenomen.
- » Er moet meer aandacht komen voor de zachte kant van de samenwerking. Stimuleer het verlangen naar samenwerking. Dat verlangen moet er zijn in alle lagen van de keten, dus van bestuurder tot beheerder.
- » Leg de begroting van V&R over een langere periode vast. Dit om verwaarlozing van objecten te voorkomen. Maak bestuurders bewust van hun bijdrage hieraan.
- » Er is onderzoek nodig naar welke ruimte er nodig is in de financiering van overheden om tot een samenwerking te komen.
- » Laat aan de markt zien dat er een vraag is voor een seriematige aanpak door daadwerkelijk gebundelde objecten uit te vragen.
- » Maak een slimme opdrachtgever overstijgende programmering denk daarbij aan doelstellingen met betrekking tot bereikbaarheid, regionale samenwerking, samenwerking tussen provincies gemeenten en rijkswaterstaat op basis van bereikbaarheid

MET WIE WE HEBBEN GESPROKEN

De gesprekken die de basis vormde voor deze publicatie zijn gevoerd met Lindy Molenkamp, directeur Beheer en Uitvoering provincie Noord-Holland, Jan Slager, directeur Vervanging en Renovatie bij Rijkswaterstaat, Martijn Hoosemans, teamcoördinator Programmeren & Plannen en Voorbereiden en Steven Mookhoek, Kwartiermaker Vervanging & Renovatie provincie Zeeland, Jan Hiddingh, senior projectleider provincie Groningen en Christiaan Schrijver, kwaliteitsmanager infrastructuur provincie Flevoland.

Daarnaast vele medewerkers van gemeenten, waterschappen die actief hebben deelgenomen aan werkgroepen beweegbare bruggen, sluizen en gemalen.

Over De Bouwcampus

Als je wil dat het écht anders moet, maar nog niet weet hoe. Aan de hand van concrete vraagstukken brengt De Bouwcampus systeemveranderingen teweeg. Binnen drie maatschappelijke opgaven (Vervanging & Renovatie, Verduurzaming Gebouwen & Omgeving en Herinrichting Stedelijke Ondergrond), richt het transitietrajecten in met vertegenwoordigers vanuit de gehele keten, dus van provinciedirecteur tot werkvoorbereider. Oplossingen die daarmee ontstaan, richten zich op opschaling, repetiteerbaarheid en versnelling.



De Bouwcampus

De Bouwcampus is gevestigd op de eerste etage van de TU Delft Campus, Gebouw 26 A.

Bezoekadres:

Van der Burghweg 1
2628 CS Delft

015-20 26 070
info@debouwcampus.nl

www.debouwcampus.nl