

Evaluatie marktvisie waterschappen

Ervaringen tot nu toe en bouwstenen
voor vernieuwing

eib

Economisch Instituut
voor de Bouw

Evaluatie marktvisie waterschappen

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

Juni 2016

Evaluatie marktvisie waterschappen

Ervaringen tot nu toe en bouwstenen
voor vernieuwing

Paul Groot
Nylas Visser

Inhoudsopgave

Conclusies op hoofdlijnen	7
1 Inleiding	11
1.1 Achtergrond	11
1.2 Vraagstelling	11
1.3 Maatschappelijke context	12
1.4 Verantwoording	12
2 Ervaringen en resultaten tot nu toe	13
2.1 Dialoog en samenwerking	13
2.2 Kennis	15
2.3 Aanbesteden	16
2.4 Innovatie en duurzaamheid	20
3 Bouwstenen voor vernieuwing	23
Bijlage 1 Geconsulteerde organisaties en personen	25
Bijlage 2 Quick scan best practices	27
EIB-publicaties	31

Conclusies op hoofdlijnen

De waterschappen hebben enkele jaren geleden een traject ingezet naar een betere samenwerking met de markt. De basis hiervoor is vastgelegd in de marktvisie 'De waterschappen als publieke opdrachtgever' uit 2014. De waterschappen willen dit jaar komen tot een actualisering en vernieuwing van de marktvisie.

Kern van de marktvisie

De marktvisie is opgesteld met het oog op de grote opgaven op de waterdossiers in de komende jaren. Om deze te kunnen realiseren is meer samenwerking met de marktpartijen nodig en een verdere professionalisering van het opdrachtgeverschap. In het visiedocument zijn daartoe richtinggevende doelstellingen geformuleerd over dialoog en samenwerking en op de inhoudelijke thema's kennis, aanbesteden en risico's, innovatie en duurzaamheid.

De Unie van Waterschappen geeft met het visiedocument aan resultaten te willen bereiken bij:

- de aanpak van plannen en projecten
- houding en gedrag in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer

In opdracht van de Unie van Waterschappen heeft het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) de resultaten van de marktvisie tot nu toe in kwalitatieve zin geëvalueerd en bouwstenen geformuleerd voor vernieuwing. Hiertoe zijn interviews gehouden met circa 25 vertegenwoordigers van waterschappen, brancheverenigingen, marktpartijen en het Programmabureau HWBP. Daarnaast zijn voorbeelden van best practices geïnventariseerd. De belangrijkste conclusies uit deze evaluatie van de marktvisie worden hierna weergegeven.

De marktvisie heeft de dialoog tussen opdrachtgever en opdrachtnemer versterkt en vraagt nu om stevige verbreding en verdieping

- De waterschappen hebben de afgelopen jaren stappen gezet, zowel intern als extern, richting betere samenwerking met de markt en professionalisering van het publieke opdrachtgeverschap. Deze stappen worden door de marktpartijen herkend.
- De impact van de marktvisie is tot nu toe het grootst bij grote waterschappen met belangrijke opgaven op het gebied van waterveiligheid. Grote programma's als het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) zijn een sterke katalysator voor vernieuwing geweest. Vernieuwing en professionalisering zijn vooralsnog echter beperkt tot de afdelingen die bij waterschappen en marktpartijen betrokken zijn bij de realisatie.
- Planvorming en voorbereiding, en beheer en onderhoud zijn veel minder aangesloten op het nieuwe gedachtengoed. De marktvisie heeft daarom nog niet in alle richtingen de gewenste impact.
- De marktvisie begint te landen in projecten en nieuwe initiatieven. Er zijn nog geen compleet 'marktvisieproof'-projecten. Wel zijn verschillende elementen van de marktvisie, op verschillende niveaus en in uiteenlopende vormen, zichtbaar. Voorbeelden van projecten en initiatieven waarin de marktvisie zichtbaar wordt, zijn in het kader op pagina 8 weergegeven.

Sterke toename van geïntegreerde contractvormen

- De marktvisie heeft het verkennen van nieuwe aanbestedings- en contractvormen in een stroomversnelling gebracht, waardoor de waterschappen veel meer geïntegreerde contractvormen zijn gaan toepassen en de 'achterstand' ten opzichte van andere overheden hebben ingelopen. De rol van de waterschappen in het bouwproces is hiermee aan het veranderen.
- Zowel marktpartijen als sommige waterschappen signaleren dat het denken over geïntegreerde contractvormen soms lijkt doorgesloten. In de praktijk leidt dit tot knelpunten zoals zware projectteams, beperkte schakelmogelijkheden op probleemprojecten en te hoge verwachtingen bij de opdrachtgevers rond ontzorging.
- Marktpartijen vragen om een meer zelfbewust, stevig opdrachtgeverschap waarbij de waterschappen op basis van voldoende technische kennis sparringpartner kunnen zijn.

- Op grotere projecten is de risicoverdeling soms onevenwichtig. De marktvisie heeft de risicoproblemen wel beter bespreekbaar gemaakt en er worden door waterschappen en markt gezamenlijke initiatieven ontwikkeld om op programmaniveau naar risico's te kijken.
- Vanuit bestuurlijk oogpunt heeft een beter risicomanagement een hoge prioriteit. Er bestaat een sterke bestuurlijke behoefte aan een beslismodel voor contractering in relatie tot het type project en vooral de projectomgeving.
- De toepassing van EMVI door de waterschappen in projecten is een zoektocht waarbij uitwisseling van ervaringen wel op gang begint te komen. Op programmaniveau wordt EMVI echter nog nauwelijks als sturingsmiddel toegepast.

De marktvisie in de praktijk

Dialog en doorwerking

- Sterke intensivering van de bestaande structuren (Stuurgroep Samenwerking Waterschapswerken, Platform Waterschapswerken, Taskforce Deltatechnologie)
- Organisatie van regionale marktdagen
- Marktvisie als onderdeel van concrete uitvoeringsplannen
- Projectoverstijgend overleg over risicodossiers
- Uitwisseling van ervaringen met EMVI
- Interne opleidingen contractmanagement

Projecten

- Alliantie Markermeerdijken (HHNK)
- Zuiveringsinstallatie Krimpen aan de Lek (HHSK)
- Dijkverbetering Gorinchem-Waardenburg (Rivierenland)
- Voornse Sluis (Hollandse Delta)
- Overdiepe Polder (Brabantse Delta)
- Waterkering Spakenburg (Vallei en Veluwe)
- Diverse dijkversterkingsprojecten, renovatieprogramma diverse zuiveringen, herverkaveling baggerprogramma

Veranderende rol van de waterschappen stelt hoge eisen aan het mkb

- Bij de uitvoering van waterschapswerken spelen middelgrote en kleine bedrijven een belangrijke rol. Het mkb in de waterbouw is voor 40% direct afhankelijk van de waterschappen. Bij onderhands aanbesteden kijken de waterschappen dan ook naar mogelijkheden om het mkb te betrekken.
- Het leveranciersmanagement van de waterschappen lijkt op dit punt echter nog weinig systematisch en is voor verbetering vatbaar.
- Nieuwe contractvormen, complexere projecten en hoge omgevingseisen vragen ook van de marktpartijen veel vernieuwing. Grotere mkb-bedrijven investeren in kennis en capaciteit en bij sommige typen projecten lijkt combinatievorming op gang te komen.
- Meer aandacht voor professionalisering aan de marktkant is echter nodig, evenals samenwerking tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers om op sectorniveau vraag en aanbod te kunnen matchen. Hierbij valt ook te denken aan afgewogen keuzes rond risicoverdeling, contractvormen en EMVI-factoren.

Innovatie: concretisering in programma's biedt marktperspectief

- De marktvisie heeft vernieuwingen in gang gezet, zowel op het gebied van techniek als proces en organisatie. Deze vernieuwing is het meest zichtbaar bij projecten rond waterveiligheid.
- De concretisering van opgaven in programma's als het HWBP heeft hierbij goed gewerkt voor vernieuwing, omdat middelen, instrumenten en samenwerkingsstructuren hiervoor beschikbaar waren. Het investeringsprogramma biedt ook zicht op marktvolume waardoor marktpartijen gericht kunnen innoveren. Ook concepten als de Energie- en Grondstoffenfabriek werken goed voor het stimuleren van innovaties.
- Buiten deze programma's zoeken waterschappen en marktpartijen echter nog naar het geëigende niveau voor innovaties: informeel, via marktconsultaties, de Taskforce Deltatechnologie of een op te richten innovatieloket.
- Nationale innovatieagenda's missen soms een concrete vertaling naar dergelijke program-

ma's en projecten. Verbetering van deze schakel kan positief werken voor het ontwikkelen van innovaties.

- Levenscyclusdenken en circulariteit zijn in opkomst bij de waterschappen. Vertaling naar contractvormen is hier nog een verbeterpunt en vraagt ook betrokkenheid van de beheer-afdeling van de waterschappen bij aanbestedingen. Daarnaast is belangrijk de kosten en baten van meer uitbesteding op dit punt in beeld te krijgen.

Stevige dynamiek in kennisontwikkeling en -borging

- Recent uitgevoerde en voorbereide projecten hebben veel (nieuwe) kennis bij elkaar gebracht, zowel op het gebied van techniek als samenwerkingsvormen. Door de grotere mate van uitbesteding is de kennisopbouw vooral sterk geweest bij de grotere waterbouwbedrijven. Waterschappen ontwikkelen meer kennis rond inkoop en contractmanagement.
- De brede oriëntatie van waterschappen op aanbestedings- en contractvormen vraagt ook een brede kennisopbouw. Uitwisseling van kennis tussen de waterschappen en met marktpartijen is hiervoor nodig. Ook het poolen van kennis is een mogelijkheid.
- Voor beter onderbouwde contractkeuzes is het nodig om de kennis en belangen van de eindgebruikers/beheerders van de infrastructuur meer aandacht te geven.

Bouwstenen voor vernieuwing van de marktvisie

De evaluatie levert bouwstenen voor vernieuwing van de marktvisie in dit jaar, zowel wat betreft het proces als de specifieke inhoudelijke thema's.

Samenwerkingsproces

Een belangrijk aspect in het proces is de gezamenlijke uitwerking van de nieuwe marktvisie, in afstemming met de 'marktvisie RWS'. De vernieuwing van de marktvisie zou daarbij moeten worden gekoppeld aan een kennis- en innovatievisie. Evaluatie en monitoring van de voortgang op projecten is daarvan onderdeel, waarbij de opschalingsmogelijkheden van best practices in beeld zouden moeten komen. Het organiseren van een 'doorstartmoment' voor de nieuwe marktvisie kan het proces faciliteren.

Maatschappelijke opgaven

- Wat zijn de opgaven en marktvolumes op de verschillende waterdossiers en hoe hangen deze samen met de bredere ruimtelijke context?
- Wie moeten bij de opgaven worden betrokken, zowel binnen als buiten de watersector?

Kennis

- Welke typen kennis en competenties zijn vereist om de maatschappelijke opgaven te realiseren, hoe kan deze kennis het best worden geborgd en gedeeld? Hoe komen we tot een kennis- en vernieuwingsagenda?
- Wat betekenen de maatschappelijke opgaven voor de benodigde capaciteit bij de verschillende stakeholders, zowel kwantitatief als kwalitatief (competenties, houding en gedrag)?

Risico's en kansen

- Wat zijn de belangrijkste risico's rond opgaven, programma's en projecten? Hoe komen we tot een programma-overstijgende risico-inventarisatie?
- Door wie worden deze risico's het best gedragen?
- Welke kansen doen zich voor bij de maatschappelijke opgaven?

Innovatie en EMVI

- Waar liggen de grootste innovatiemogelijkheden als gekeken wordt naar de opgaven, de risico's en de kansen?
- Wat zijn succesfactoren op de verschillende waterprojecten en hoe wordt hier kwaliteit gerealiseerd?
- Welke EMVI-factoren zijn kansrijk en hoe kunnen transactiekosten met een betere EMVI-praktijk worden beperkt?
- Hoe kan prestatietijden worden gerealiseerd om succesvolle projecten te realiseren en om bedrijven te stimuleren tot verbetering?

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

In mei 2014 heeft de Unie van Waterschappen het visiedocument 'De waterschappen als publieke opdrachtgever' vastgesteld. In dit document (de marktvisie) geven de waterschappen aan hoe zij streven naar professioneel opdrachtgeverschap. Centrale thema's in de marktvisie zijn meer ruimte voor innovatie, prestaties en dialoog met de markt. Er is met de marktvisie ingezet op meer innovatieve contracten en minder risicomijdend gedrag. Deze marktvisie is uitgewerkt in doelstellingen op het gebied van kennis, aanbesteden, innovatie en duurzaamheid. Wat betreft professionalisering wordt aangesloten bij de gedragscode 'Publiek opdrachtgeverschap' van het Opdrachtgeversforum Bouw. Kernwaarden hierbij zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid, integriteit, betrouwbaarheid en transparantie.

De Unie van Waterschappen wil dit jaar komen tot vernieuwing van de marktvisie, in nauwe samenwerking met de maatschappelijke partners. Om dit proces te ondersteunen heeft het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) een evaluatie uitgevoerd van de resultaten en lessen uit de huidige marktvisie.

Kernpunten van de marktvisie 2014

Dialoog en samenwerking

De waterschappen willen meer met de markt in gesprek gaan, onder meer op regionaal niveau. Voor een betere samenwerking zullen opdrachtgever en opdrachtnemer gezamenlijk naar kansen moeten zoeken, zich in elkaars belangen verdiepen en de eigen organisatie professionaliseren.

Kennis

De waterschappen willen optimaal gebruik maken van de kennis in de eigen organisatie en die van marktpartijen en kennisinstellingen, zowel voor de voorbereiding als de uitvoering. De waterschappen willen kennis hebben van relevante markten en oog hebben voor marktontwikkelingen.

Aanbesteden

De waterschappen maken vooraf bewuste keuzes over de strategie voor aanbesteding, waarbij moderne contactvormen om de markt uit te dagen het uitgangspunt zijn. De strategie omvat ook keuzes omtrent zelf doen of uitbesteden en omtrent omvang en scope van projecten.

Innovatie

In een zo vroeg mogelijk stadium wordt gekeken naar innovatieve oplossingen en krijgen marktpartijen ruimte om innovatieve oplossingen aan te dragen.

Duurzaamheid

De waterschappen realiseren projecten en programma's op duurzame wijze, waarbij tenminste in alle grote werken de aanpak Duurzaam GWW wordt ingezet.

1.2 Vraagstelling

De vraagstelling in deze evaluatie is *wat de huidige marktvisie op de genoemde thema's teweeg heeft gebracht, zowel bij de waterschappen zelf als bij marktpartijen, welke ervaringen elk van de betrokken partijen heeft met de marktvisie in de praktijk, wat tot nu toe de belangrijkste lessen zijn en wat belangrijke elementen kunnen zijn voor vernieuwing van de marktvisie.*

Deze evaluatie heeft vooral een kwalitatief karakter en vormt fase 1 van een bredere inventarisatie van actuele marktontwikkelingen en uitdagingen in de waterbouw. Fase 2 richt zich op een kwantitatieve verkenning van de trends en ontwikkelingen in de komende jaren, met een doorkijk naar 2025. Hierbij wordt nadrukkelijk voortgebouwd op de lessen uit de afgelopen jaren en de belangrijkste uitdagingen. De bredere inventarisatie van de marktontwikkelingen is een actualisering van de marktstudie 'Waterbouw en waterschappen tot 2020', die in 2013 door de Unie van Waterschappen en Bouwend Nederland is uitgebracht. In de actualisatie werken deze organisaties samen met de Vereniging van Waterbouwers en het Programmabureau HWBP¹.

1.3 Maatschappelijke context

De marktvisie 2014 is opgesteld vanuit de wens van de waterschappen om meer de samenwerking op te zoeken en te streven naar professioneel publiek opdrachtgeverschap. De vernieuwde marktvisie, die dit jaar vorm zal moeten krijgen, zal zijn werking moeten hebben binnen een geactualiseerde maatschappelijke context. Belangrijke elementen hiervan zijn²:

- De toegenomen wens vanuit maatschappelijke organisaties om betrokken te worden en het toegenomen belang van burgerparticipatie
- De grotere noodzaak om de opgaven af te stemmen met de ruimtelijke opgaven van andere opdrachtgevers als Rijk, provincies en gemeenten
- De toenemende complexiteit en integraliteit van de opgaven op de waterdossiers en de aanhoudend sterke druk op de beschikbare middelen, zowel financieel als personeel
- De toenemende complexiteit van projecten, waarbij vooral de organisatorische complexiteit groot is, naast de technische en de externe complexiteit
- De stevige, actuele discussies over de risico's van grotere infrastructurele projecten, ook in relatie tot de draagkracht van marktpartijen

Bij de evaluatie van de marktvisie 2014 en de geformuleerde bouwstenen voor vernieuwing zijn deze elementen van de maatschappelijke context meegenomen.

1.4 Verantwoording

De evaluatie is gebaseerd op een aantal interviews met waterschappen, marktpartijen, brancheorganisaties en het Programmabureau HWBP. In de interviews met de waterschappen is gesproken met zowel bestuurders als de ambtelijke organisatie van de waterschappen (realisatie, inkoop). Bij de marktpartijen en de brancheorganisaties is gesproken met de directies³.

De bevindingen uit de interviews zijn geanalyseerd binnen het kader van algemene ontwikkelingen op de waterbouwmarkt, vanuit bestaand EIB-onderzoek naar marktvolumes en aanbestedingen.

In de evaluatie is een eerste inventarisatie gemaakt van best practices. Dit zijn projecten of initiatieven waarin de marktvisie zichtbaar is geworden (of elementen daarvan). In een volgende fase worden deze voorbeelden van deels 'marktvisieproof'-projecten verder uitgediept.

De eerste resultaten van deze evaluatie zijn in brede zin bediscussieerd op de workshop over de marktvisie van de waterschappen die op 10 maart 2016 op de Bouwcampus in Delft is georganiseerd door waterschappen en brancheorganisaties. In de evaluatie is daarnaast gebruik gemaakt van de resultaten van de marktdag die de waterschappen in Oost-Nederland op 21 en 22 januari 2016 in Zwolle hebben georganiseerd.

1 Hoogwaterbeschermingsprogramma. In dit programma werken waterschappen en Rijkswaterstaat samen om de waterveiligheidsopgave in de komende tijd te realiseren.

2 Soortgelijke uitdagingen zijn benoemd in de recent gepresenteerde marktvisie waarvoor Rijkswaterstaat, het Rijksvastgoedbedrijf, Bouwend Nederland, NLIingenieurs, de Vereniging van Waterbouwers, MKB Infra, UNETO-VNI en Astrin het initiatief hebben genomen.

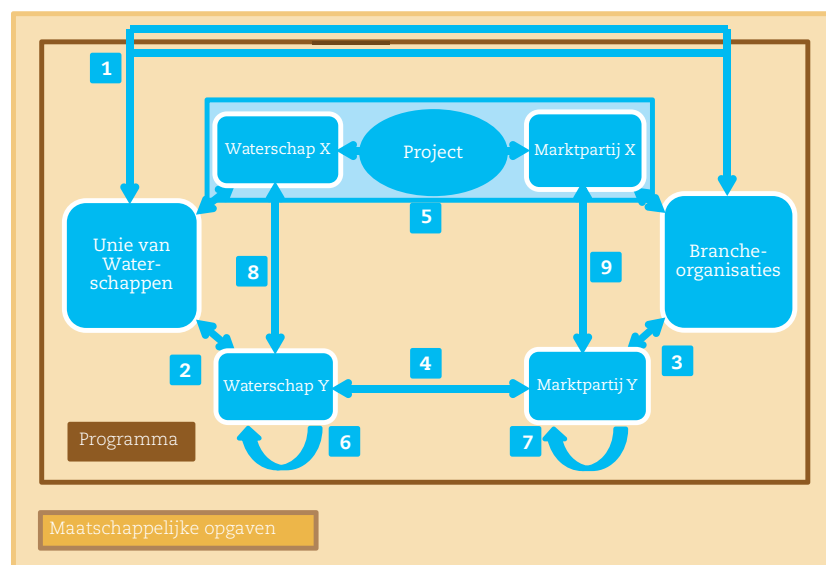
3 Bijlage 1 geeft een volledig overzicht van de geconsulteerde organisaties en personen. In totaal zijn bijna 25 personen bevraagd op hun ervaringen met de marktvisie.

2 Ervaringen en resultaten tot nu toe

2.1 Dialoog en samenwerking

De marktvisie is primair gericht op een betere dialoog en samenwerking op de waterdossiers. Deze dialoog en samenwerking kennen een groot aantal dimensies. Figuur 2.1 geeft alle onderscheiden dimensies weer. Enkele voorbeelden lichten we hier toe. De marktvisie straalt uit dat de waterschappen professionele publieke opdrachtgevers willen zijn met een maatschappelijk bewuste rol. Het gaat bij dialoog en samenwerking daarom bijvoorbeeld om overleg en afstemming tussen Unie van Waterschappen en brancheorganisaties op het niveau van opgaven en programma's (1). Samenwerking op projectniveau tussen individuele waterschappen en marktpartijen is een andere belangrijke dimensie (5). Uiteindelijk zal in de projecten 'bewezen' moeten worden dat de marktvisie in de praktijk wordt gebracht. Vanuit deze projecten zullen de ervaringen moeten worden gedeeld met andere waterschappen respectievelijk marktpartijen (8 en 9). Ook binnen de betreffende organisaties zal de marktvisie via interne dialoog moeten worden geïmplementeerd (6 en 7).

Figuur 2.1 Dialoog en samenwerking op waterdossiers



Bron: EIB

Legenda: dialoog en samenwerking

- 1) tussen belangenorganisaties, binnen en buiten programma's
- 2) tussen waterschappen en Unie van Waterschappen
- 3) tussen marktpartijen en brancheorganisaties
- 4) tussen opdrachtgever en opdrachtnemer buiten projecten om
- 5) tussen opdrachtgever en opdrachtnemer binnen een project (inclusief aanbestedingsprocedure)
- 6) binnen waterschappen
- 7) binnen marktpartijen
- 8) tussen waterschappen onderling (kennisdeling)
- 9) tussen marktpartijen onderling

Marktvisie 2014: meer openheid in dialoog en meer bewustzijn van kansen

Op het punt van dialoog en samenwerking zijn de betrokken stakeholders eensgezind over de grotere openheid die aan beide kanten is ontstaan in de afgelopen jaren. De marktvisie heeft hierbij een aantal ontwikkelingen die al gaande waren in een stroomversnelling gebracht. Bestaande overlegstructuren hebben een impuls gekregen en reguliere platforms worden intensiever gebruikt voor uitwisseling van kennis en nieuwe initiatieven. Met de marktvisie hebben de waterschappen duidelijk de bakens verzet ten opzichte van de vroegere meer traditionele manier van opereren op de markt.

Ervaringen

‘De luiken zijn open gegaan, de waterschappen zijn nu veel beter benaderbaar’

BRANCHEVERENIGING

‘Er blijkt bij de markt veel meer beschikbaar te zijn dan we van tevoren hadden gedacht’

WATERSCHAPSBESTUURDER

De waterschappen realiseren zich dat de totstandkoming en vaststelling van de eerste marktvisie vooral een waterschapsaangelegenheid was, waarbij het bestuurlijk commitment een belangrijk signaal is geweest dat zaken in de toekomst anders zullen (moeten) worden aangepakt. Impliciet werden de marktpartijen met de marktvisie aangesproken en uitgedaagd om met nieuwe ideeën te komen en waterschappen aan te spreken op hun opdrachtgeverschap. De marktpartijen waren echter niet direct betrokken bij doelen en ambities. De marktvisie als document is dan ook nauwelijks bekend bij de marktpartijen. Brancheverenigingen en waterschappen hebben weinig vragen gekregen naar aanleiding van de marktvisie. De indruk is dan ook, bij zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers, dat de marktvisie bij de bedrijven nog onvoldoende ‘tussen de oren zit’.

Daarnaast constateren we dat de marktvisie nog geen brede doorvertaling heeft gekregen binnen de waterschappen. Weliswaar is bij sommige waterschappen de marktvisie inmiddels onderdeel van de uitvoeringsplannen en worden contractmanagers hierop aangesproken. Het zijn echter vooral de realisatieafdelingen die hiermee in concrete projecten werken. Betrokkenheid vanuit de afdeling planvorming is nog beperkt. Evenmin zijn de beheerafdelingen betrokken bij voorbereiding en aanbesteding. Van een integrale aanpak is daarom nog geen sprake.

De marktvisie begint te landen in projecten

Een belangrijke constatering is dat vanuit de waterschappen, de waterbouwbedrijven, het Programmabureau HWBP en NLIingenieurs een groot aantal projecten en initiatieven is genoemd waarin elementen van de marktvisie herkenbaar zijn⁴. De marktvisie zelf bestaat pas twee jaar en volledig ‘marktvisieproof’-projecten zijn er dan ook nog niet. Best practices van projecten met een aantal belangrijke elementen van de marktvisie zijn:

- Alliantie Markermeerdijken (HHNK)
- Zuiveringsinstallatie Krimpen aan de Lek (HHSK)
- Dijkverbetering Gorinchem-Waardenburg (Rivierenland)
- Voornse Sluis (Hollandse Delta)
- Overdiepe Polder (Brabantse Delta)
- Waterkering Spakenburg (Vallei en Veluwe)
- Diverse dijkversterkingsprojecten, renovatieprogramma diverse zuiveringen, herverkaveling baggerprogramma

Een belangrijke succesfactor bij veel van deze projecten is het HWBP-2 geweest. Dit programma, met de beschikbare financiële middelen en faciliteiten, is een belangrijke katalysator geweest voor het inbrengen van vernieuwing in projecten. Het gaat er nu om de toepassing te verbreden naar andere dossiers, ‘niet-HWBP-waterschappen’ en andere waterschapsafdelingen.

⁴ In bijlage 2 worden enkele globale kenmerken van deze projecten beschreven. In deze evaluatie zijn de best practices beknopt in beeld gebracht. In een vervolgfase zou nader inzicht moeten komen in de specifieke succesfactoren van deze projecten en in de kansen voor opschaling naar andere typen projecten en andere waterschappen.

De marktvisie is opgezet vanuit het besef dat de grote opgaven op de waterdossiers een gezamenlijke aanpak vergen. De conclusie is dat de eerste resultaten hiervan zichtbaar worden. In de dialoog ontstaat beter begrip voor de wederzijdse belangen, al is de praktijk nog steeds weerbarstig met beperkt vertrouwen als zich problemen voordoen. Inmiddels zijn er echter ervaringen van zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers die aangeven een meer constructieve opstelling te zien dan in de traditionele situatie met 'bestek en meerwerk'.

Behoeftte aan inzicht in maatschappelijke opgaven en vertaling naar programma's

Een belangrijke voorwaarde voor verdere verbetering van dialoog en samenwerking is dat er een gezamenlijk, geactualiseerd beeld ontstaat van de maatschappelijke opgaven in de komende decennia. Daarbij zullen meerdere dimensies moeten worden onderscheiden:

- Opgaven in fysieke en budgettaire zin
- Risico's en kansen rond de maatschappelijke opgaven
- Gevolgen van de opgaven voor organisaties en medewerkers

Het in brede zin kijken naar de maatschappelijke opgaven is onder meer van belang voor het verdienmodel achter noodzakelijke innovaties. Deze bredere kijk impliceert ook een verschuiving van projectdenken naar programmadenken⁵. In het bredere verband van programma's is immers meer mogelijk op het gebied van uitdaging en optimalisatie.

2.2 Kennis

Wat zegt de marktvisie hierover?

De waterschappen willen optimaal gebruik maken van de kennis in de eigen organisatie en die van marktpartijen en kennisinstellingen. Dit geldt zowel voor de voorbereiding als de uitvoering. De waterschappen willen kennis hebben van relevante markten en oog hebben voor marktontwikkelingen.

Ervaringen

'Omdat de marktvisie een brede oriëntatie op contractvormen voorstaat, moeten waterschappen ook een brede kennis opbouwen op deze terreinen. In de praktijk zien we dat de kennisopbouw lijkt door te slaan naar geïntegreerde contractvormen, waardoor de optie van traditionele uitvoering te vaak buiten beeld blijft'.
BRANCHEVERENIGING

'Omdat contractmanagement steeds belangrijker wordt, zijn we hiervoor een interne opleiding gestart. Ook andere waterschappen kunnen hierbij aansluiten. In een later stadium zou misschien ook de markt hierbij moeten worden betrokken, omdat iedereen behoefte heeft aan duidelijke contracten'
WATERSCHAP

Snelle kennisopbouw via grote programma's

In de afgelopen jaren is de kennisopbouw groot geweest. Vaak ging het hierbij om het samenbrengen van kennis van verschillende partijen in grotere projecten, niet altijd was het ook nieuwe kennis. Grote programma's als Ruimte voor de Rivier en het Tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP-2), die de afgelopen jaren tot een omvangrijk marktvolume in de waterbouw hebben geleid, hebben bijgedragen aan de snelle kennisopbouw. Vooral in het ontwerp en de voorbereiding hebben de waterbouwbedrijven geïnvesteerd in capaciteit en kennis. Vooral de grotere waterbouwbedrijven hebben daarbij veel ingenieurscapaciteit opgebouwd.

De waterbouwbedrijven maken zich daarbij wel zorgen over met name de uitvoeringskennis bij de waterschappen. Dit betreft onder meer de waterkeringen waar de afgelopen jaren veel nieuwe contractvormen in beeld zijn gekomen. Waterschappen doen juist veel aan kennisontwikkeling op het punt van inkoop en contractmanagement. De inkoop heeft daarbij een meer strategische plek gekregen in de waterschapsorganisaties, dichterbij beleid en financiën.

⁵ In een volgende fase van dit traject naar actualisatie van de marktontwikkelingen in de waterbouw wordt dit verder uitgewerkt.

Belangrijke kennisuitdagingen

De eisen ten aanzien van waterbouwprojecten nemen de komende tijd verder toe. Het kennisniveau zal hierop moeten worden aangepast, in verschillende opzichten:

- Kennis ten aanzien van uitvoering en levensduur, onder meer voortvloeiend uit nieuwe normen voor waterkeringen en milieu-eisen rond waterzuivering
- Kennis over procesorganisatie en management van omgevingsbelangen
- Kennis over risico's, risicoverdeling en risicomanagement
- Kennis over marktontwikkelingen en aanbestedingsvormen
- Kennis omtrent de juiste contractvormen

De brede oriëntatie van waterschappen op aanbestedings- en contractvormen vraagt een brede kennisopbouw. Uitwisseling van kennis tussen de waterschappen en met marktpartijen is hiervoor nodig. Waterschappen die betrokken zijn bij grote waterveiligheidsprojecten worden benaderd door andere waterschappen om hun ervaringen te delen. In een later stadium kan ook worden gedacht aan het poolen van kennis bij de waterschappen. Sommige waterschappen richten zich dan meer op kennis en capaciteit op het ene dossier, andere waterschappen op andere dossiers. Dit biedt ook een mogelijkheid voor waterschappen om zich te profileren op dossiers en innovaties.

Uit de evaluatie komt naar voren dat de kennis en de belangen van de eindgebruikers bij de waterschappen, in het algemeen de beheerafdeling, nog weinig worden betrokken bij de afwegingen rond projecten. Dit heeft ook consequenties voor de keuzes rond aanbestedings- en contractvormen.

2.3 Aanbesteden

Wat zegt de marktvisie hierover?

De waterschappen maken vooraf bewuste keuzes over de aanbestedingsstrategie, waarbij moderne contactvormen om de markt uit te dagen het uitgangspunt zijn. De aanbestedingsstrategie omvat ook keuzes omtrent zelf doen of uitbesteden en omtrent omvang en scope van projecten (al of niet samenvoegen).

Ervaringen

'Als bestuurder heb ik behoefte aan een afwegingsmodel voor aanbestedingen waarbij rekening wordt gehouden met het type project en vooral het type omgeving. Voor mij zijn de potentiële gevolgen voor de burgers een essentieel onderdeel van de afweging'

WATERSCHAPSBESTUURDER

'Waterschappen gaan er bij nieuwe contractvormen, bijvoorbeeld design & construct, nog te vaak vanuit dat ze geen bemoeienis meer hebben met het project. Als opdrachtnemer wil ik juist een zelfbewuste tegenpartij die kritisch blijft op wat we doen en ook slagvaardig mee kan denken als zich verrassingen voordoen.'

WATERBOUWBEDRIJF

In de analyse van de resultaten op het thema aanbesteden maken we onderscheid naar de volgende aspecten:

- Zelf doen of uitbesteden
- Contractvormen en EMVI
- Aanbodstructuur en leveranciersmanagement

Meer uitbesteden: vooral resultaat bij waterkeringen





Bewust keuzes maken bij aanbesteden begint bij het onderscheid tussen de verschillende procesfuncties bij realisatie en beheer van waterbouwkundige werken: 'wat doen we als waterschap zelf, wat besteden we uit?' Tabel 2.1 geeft een indicatief overzicht van deze procesfuncties en van de mate waarin deze door waterschappen (kunnen) worden uitbesteed. De ervaring van de afgelopen jaren is dat de mogelijkheden voor een grotere mate van inschakeling van marktpartijen door de waterschappen worden benut. De grootste resultaten zijn hierbij behaald op het gebied van ontwerp en (omgevings)communicatie bij waterkeringen. Beperkte ruimtelijke

mogelijkheden en krappe doorlooptijden hebben bij dit type projecten bijgedragen aan succesvolle alternatieven. Waterschappen hebben hier in het aanbestedingsbeleid ruimte voor gegeven. Ook op het gebied van waterzuivering zijn nieuwe technieken ontwikkeld en toegepast, bijvoorbeeld bij de Energie- en Grondstoffenfabriek. Deze resultaten kwamen onder meer voort uit inschakeling van externe ontwerpcapaciteit bij zowel de ingenieursbureaus als de waterbouwbedrijven.

De resultaten van meer uitbesteding op het gebied van watersystemen zijn nog beperkt, om verschillende redenen. In de eerste plaats zijn de projecten kleiner en ontbreekt hier een meer omvattend programmaperspectief. In de tweede plaats zijn de lokale omstandigheden belangrijk en vraagt de uitvoering meer maatwerk. In de derde plaats is het aanbod ook kleinschaliger en ontbreken vaker dan bij grotere projecten en bedrijven de mogelijkheden om te investeren in innovatieve kennis en capaciteit. Niettemin is dit een belangrijk dossier met omvangrijke opgaven in de komende jaren.

Tabel 2.1 Uitbesteding van procesfuncties aan marktpartijen

	Waterkeringen	Watersystemen	Waterzuivering
Initiatief	In ontwikkeling; partieel toepasbaar	In ontwikkeling; partieel toepasbaar	In ontwikkeling; partieel toepasbaar
Ontwerp	In ontwikkeling; partieel toepasbaar	In ontwikkeling; partieel toepasbaar	Bestaande praktijk
Communicatie	In ontwikkeling; partieel toepasbaar	In ontwikkeling; partieel toepasbaar	In ontwikkeling; partieel toepasbaar
Uitvoering	Bestaande praktijk	Bestaande praktijk	Bestaande praktijk
Onderhoud	In ontwikkeling; partieel toepasbaar	In ontwikkeling; partieel toepasbaar	In ontwikkeling; partieel toepasbaar
Financiering	In ontwikkeling; partieel toepasbaar	In ontwikkeling; partieel toepasbaar	In ontwikkeling; partieel toepasbaar
Exploitatie	In ontwikkeling; partieel toepasbaar	In ontwikkeling; partieel toepasbaar	In ontwikkeling; partieel toepasbaar

Geen optie	In ontwikkeling; partieel toepasbaar	In ontwikkeling; ruim toepasbaar	Bestaande praktijk
			

Bron: EIB

Beheer en onderhoud blijft achter

Een ander belangrijk werkveld waar uitbesteding aan de markt beperkt is, betreft beheer en onderhoud van waterbouwkundige werken. Marktpartijen geven aan dat efficiëntere oplossingen mogelijk zijn als ook de kosten in de beheer- en onderhoudsfase kunnen worden meegenomen. Dit vraagt dan wel andere contractvormen. Bij de meeste waterschappen is het uitgangspunt dat beheer en onderhoud tot de strategische activiteiten worden gerekend. Dit punt is door een aantal waterschapsbestuurders naar voren gebracht, vooral vanuit de directe aanspreekbaarheid van het bestuur door de maatschappij.

Bij de waterschappen is de betrokkenheid van de beheerafdeling bij de voorbereiding en realisatie van projecten dan ook nog zeer beperkt. Dit heeft enerzijds tot gevolg dat een bredere afweging rond realisatiekosten en beheerkosten nog nauwelijks wordt gemaakt. Anderzijds betekent dit ook dat de beheerafdelingen tot nu toe nog weinig betrokken zijn geweest bij de interne doorvertaling van het gedachtegoed van de marktvisie.

Sterke toename van nieuwe contractvormen

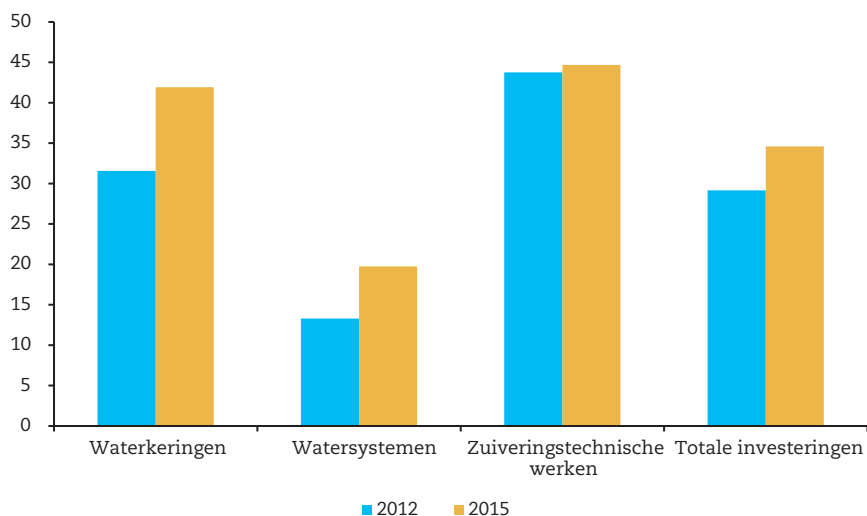
De marktvisie heeft het verkennen van nieuwe aanbestedings- en contractvormen in een stroomversnelling gebracht, waardoor de waterschappen veel meer geïntegreerde contractvormen zijn gaan toepassen. De rol van de waterschappen in het bouwproces is hiermee aan het veranderen. Tot vijf jaar geleden was het aandeel nieuwe contractvormen bij de waterschappen veel lager dan bij gemeenten en provincies. Meer recent hebben de waterschappen deze 'achterstand' ingelopen. In de eerdere marktstudie gaven de waterschappen aan in de toekomst vaker nieuwe contractvormen te zullen gaan toepassen (figuur 2.2). De toename zou echter geleidelijk gaan en daarbij vooral betrekking hebben op het dossier waterkeringen. Bij watersystemen en waterzuivering werd minder groei verwacht, al was bij waterzuivering het aandeel geïntegreerde contractvormen in 2012 hoger dan bij de andere dossiers.

Sinds het uitkomen van de marktvisie lijkt de toename van geïntegreerde contractvormen sterker te zijn geweest dan destijds voorzien. Cijfers hieromtrent ontbreken nog, maar in de interviews hebben zowel waterschappen als marktpartijen aangegeven dat de vernieuwing op dit punt snel is gegaan, volgens sommigen te snel. De verschillen tussen waterschappen op dit punt zijn echter ook nog steeds vrij groot. Enkele waterschappen lijken nog nauwelijks met nieuwe contractvormen te werken. Bij anderen wordt het merendeel van de projecten via geïntegreerde contractvormen op de markt gebracht.

Marktpartijen vragen stevig opdrachtgeverschap

Sommige gesprekspartners, bij zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers, signaleren in de marktvisie een spanning tussen het uitgangspunt van moderne contractvormen en het bewust afwegen van de verschillende alternatieven bij aanbesteding. Geïntegreerde contractvormen zouden geen doel op zichzelf moeten zijn. Zowel marktpartijen als sommige waterschappen signaleren dat het denken over geïntegreerde contractvormen soms lijkt doorgesloten. In de praktijk leidt dit tot knelpunten zoals zware projectteams, beperkte schakelmogelijkheden op probleemprojecten en te hoge verwachtingen bij de opdrachtgevers rond ontzorging. Marktpartijen vragen om een meer zelfbewust, stevig opdrachtgeverschap. Waterschappen zouden juist in hun rol als professioneel opdrachtgever de marktpartijen moeten blijven aanspreken.

Figuur 2.2 Aandeel innovatieve contractvormen bij de waterschappen, 2012-2015 (%)



Bron: EIB

Veel waterschappen werken voor de voorbereiding en uitvoering van projecten volgens het IPM-model (Integraal Project Management). Voordelen hiervan zijn de geïntegreerde en interdisciplinaire aanpak die voor grote, complexe projecten de schaalvoordelen internaliseert. In de praktijk blijkt het IPM-model nog geen volledige doorwerking te hebben binnen de relevante onderdelen van de waterschapsorganisaties. Daarnaast is het de vraag of deze aanpak voor alle typen projecten bij de waterschappen geschikt is en voor alle betrokken marktpartijen werkbaar is.

Risicomanagement: vooraf inventariseren, ook projectoverstijgend

Door de toenemende omvang en complexiteit van projecten in meerdere opzichten nemen ook de risico's van projecten toe. Niet alleen technische risico's met mogelijke gevolgen voor de levensduur en kosten in de beheerfase, ook organisatorische en bestuurlijke risico's worden belangrijker. Vanuit bestuurlijk oogpunt heeft een beter risicomanagement een hoge prioriteit. Uit de evaluatie komt naar voren dat er een sterke bestuurlijke behoefte bestaat aan een beslismodel voor contractering in relatie tot het type project en vooral de omgeving van het project. Voor projecten in het HWBP bestaat al een dergelijk afwegingskader waarin nadrukkelijk ook naar kansen wordt gekeken. Het is zinvol de ervaringen met dit afwegingskader te verzamelen en te delen en de opzet hiervan te verbreden naar andere waterdossiers.

Een belangrijk punt bij de huidige projecten, vooral de grotere, is dat de risicoverdeling soms onevenwichtig is. In een aantal gevallen worden risico's bij de markt neergelegd die moeilijk zijn te beheersen. De marktvisie heeft de risicoproblemen wel beter bespreekbaar gemaakt en er worden door waterschappen en markt gezamenlijke initiatieven ontwikkeld om op programma-niveau naar risico's te kijken. Daarbij wordt vroegtijdig en in een breed perspectief gekeken naar risico's rond de wateropgaven. Bij deze inventarisatie kan ook naar kansen worden gekeken.

EMVI: zoeken naar de juiste criteria

De waterschappen zijn meer geïntegreerde contractvormen gaan toepassen. Daarbij worden, binnen de kaders van de Aanbestedingswet en de Gids Proportionaliteit, projecten veelal op EMVI aanbesteed. In het kader van deze kwalitatieve evaluatie zijn geen concrete projecten onderzocht op de gekozen criteria. Uit de interviews komt echter naar voren dat de waterschappen, evenals andere overheidsopdrachtgevers als gemeenten en provincies, nog zoekende zijn naar de juiste EMVI-criteria. Recent EIB-onderzoek geeft aan dat succesvolle EMVI-aanbestedingen worden gekenmerkt door een beperkt aantal criteria met een duidelijke achtergrond⁶. Criteria dienen daarbij echt onderscheidend te zijn om de meest geschikte aanbiedingen te krijgen. Enkele waterschappen zijn al bezig de ervaringen met EMVI uit te wisselen. Dit zou een breder vervolg kunnen krijgen, onder meer binnen het Platform Waterschapswerken, maar ook in de dialoog tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers.

Hierbij past de wens van de marktpartijen om meer concrete uitdagingen op de projecten. Met selectieve EMVI-criteria kunnen waterbouwbedrijven de juiste keuze maken om wel of niet op projecten in te schrijven, afhankelijk van hun specifieke kwaliteiten. Op deze wijze worden ook transactiekosten beperkt, zowel bij de opdrachtnemers als bij de opdrachtgevers.

In een breder perspectief zou ook op programmaniveau naar de meest geschikte EMVI-criteria kunnen worden gezocht. Binnen het HWBP wordt EMVI nog nauwelijks als sturingsmiddel gebruikt.

Aanbodstructuur: meer aandacht nodig voor match vraag en aanbod

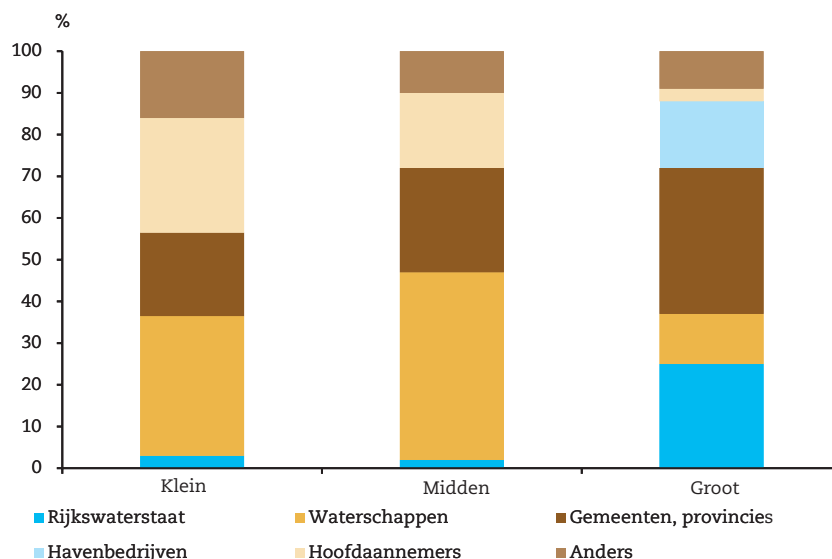
Bij de uitvoering van waterschapswerken spelen middelgrote en kleine bedrijven een belangrijke rol. Het mkb in de waterbouw is voor 40% direct afhankelijk van de waterschappen (figuur 2.3). Bij onderhands aanbesteden kijken de waterschappen dan ook naar mogelijkheden om het mkb te betrekken. Het leveranciersmanagement van de waterschappen lijkt op dit punt echter nog weinig systematisch, ook niet bij de koplopers onder de waterschappen. Dit betekent dat er nog stappen kunnen worden gezet om de match tussen vraag en aanbod te verbeteren. Prestatiemeten kan hierbij interessant zijn om succesvolle projecten te realiseren en om bedrijven te stimuleren tot verbeteringen.

⁶ EIB (2015). Succesvolle EMVI-aanbestedingen; aanbevelingen voor opdrachtgevers en opdrachtnemers. Onderzoek in opdracht van Bouwend Nederland.

In de eerdere marktstudie is geconstateerd dat de mkb-bedrijven terughoudend waren met investeren in nieuwe ontwikkelingen, in afwachting van de toekomstige koers van de waterschappen. Met het daadwerkelijk veranderen van de waterschappen investeren grotere mkb-bedrijven inmiddels wel meer in kennis en capaciteit. Ook lijkt bij sommige typen projecten combinatievorming bij het mkb op gang te komen.

Zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers signaleren echter ook dat nog niet alle marktpartijen volledig doordrongen lijken van de noodzaak om mee te gaan (hoewel er altijd traditionele projecten zullen blijven). De uitdagingen voor het mkb in de waterbouw zijn echter onverminderd groot. Nieuwe contractvormen, complexere projecten en hoge omgevingseisen vragen ook van de marktpartijen veel vernieuwing. Samenwerking tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers om op sectorniveau tot een juiste match van vraag en aanbod te komen, kan hierbij helpen. Hierbij valt ook te denken aan afgewogen keuzes rond risicoverdeling, contractvormen en EMVI-factoren.

Figuur 2.3 Omzetverdeling kleine, middelgrote en grote waterbouwbedrijven naar opdrachtgevers



Bron: EIB

2.4 Innovatie en duurzaamheid

Wat zegt de marktvisie hierover?

In een zo vroeg mogelijk stadium wordt gekeken naar innovatieve oplossingen en krijgen marktpartijen ruimte om innovatieve oplossingen aan te dragen. De waterschappen realiseren projecten en programma's op duurzame wijze, waarbij tenminste in alle grote werken de aanpak Duurzaam GWW wordt ingezet.

Ervaringen

‘Onze ervaring is dat met marktconsultaties de bedrijven vaak de kaarten voor de borst houden. Wij gaan de komende tijd daarom vaker gebruik maken van de Taskforce Delta-technologie die met ons in de pre concurrentiële sfeer kan meedenken over mogelijke oplossingsrichtingen.’ WATERSCHAP

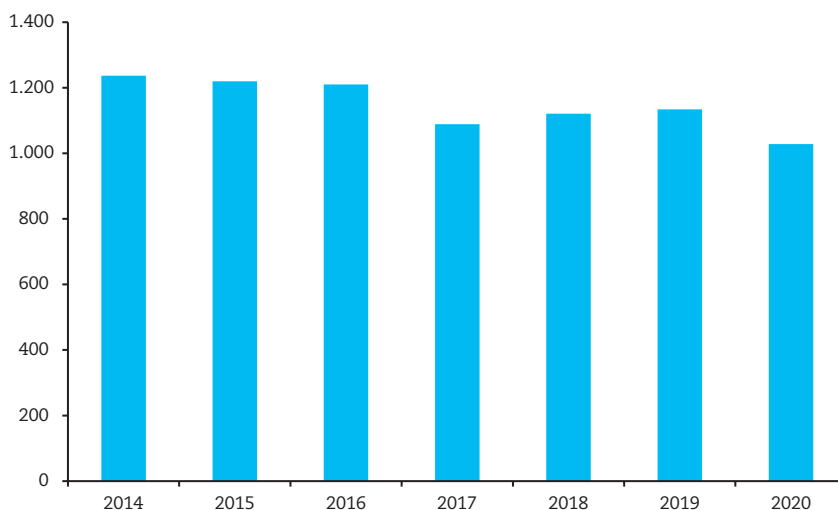
‘Een belangrijk obstakel voor innovaties is het verdienmodel. Nieuwe vindingen komen pas van de grond bij een perspectief op toekomstig marktvolume. Dit aspect zou meer nadruk moeten krijgen in het doordenken van de toekomstige opgaven.’ BRANCHEVERENIGING

Innovaties nodig om de grote opgaven te kunnen realiseren

In de komende jaren zijn de maatschappelijke opgaven op de verschillende waterdossiers omvangrijk en complex. Het gaat hierbij niet alleen om waterveiligheid, maar ook om verbetering van regionale watersystemen en nieuwe eisen op het gebied van waterzuivering. Deze opgaven moeten worden gerealiseerd binnen stevige randvoorwaarden als planning van projecten, grote druk op de beschikbare budgetten en toenemende eisen en wensen vanuit de maatschappij, waaronder de directe omgeving van de projecten.

Figuur 2.4 geeft aan dat vanuit het Deltafonds de beschikbare middelen de komende jaren onder druk blijven staan. Anders dan bij de verkeersinfrastructuur, waar de budgetten vanuit het Infrastructuurfonds de komende jaren zullen toenemen, is bij het Deltafonds voor waterprojecten tot 2020 sprake van een daling⁷. Innovaties op diverse terreinen kunnen bijdragen aan een snelle en efficiënte uitvoering en daarmee realisatie van de maatschappelijke doelen. Vanuit het HWBP geldt bijvoorbeeld dat voor dijkversterkingen de kosten per kilometer de komende jaren met circa 25% zullen moeten dalen.

Figuur 2.4 Ontwikkeling Deltafonds, 2014-2020 (mln euro)



Bron: Begroting Deltafonds 2016

⁷ Naast de middelen uit het Deltafonds zijn er ook nog andere bronnen voor financiering van waterprojecten. Deze zullen nader geïnventariseerd moeten worden.

Voor de diverse waterprogramma's betekent dit dat gezocht zal moeten worden naar efficiëntere wijzen van uitvoering. Hierbij kan worden gedacht aan:

- Grotere mate van inschakelen van de markt
- Versobering van de uitvoering
- Betere spreiding van werken in de waterbouw
- Koppelen van waterprojecten met andere projecten

Innovatie: concretisering in programma's biedt marktperspectief

Uit de evaluatie komt naar voren dat de marktvisie in de afgelopen jaren de nodige vernieuwingen in gang heeft gezet, zowel op het gebied van techniek als proces en organisatie. Denk aan nieuwe wijzen van dijkversterking in complexe gebieden met weinig fysieke ruimte en aan betere en eerdere betrokkenheid van maatschappelijke stakeholders (bewoners, gemeenten) om de ruimtelijke opgaven in beeld te krijgen. In lijn met de eerdere constatering geldt dat deze vernieuwingen het meest zichtbaar zijn geworden bij projecten rond waterveiligheid. De concretisering van de opgaven in programma's als het HWBP heeft hierbij goed gewerkt, omdat middelen, instrumenten en samenwerkingsstructuren hiervoor beschikbaar waren. Het investeringsprogramma heeft ook duidelijk zicht geboden op marktvolume zodat marktpartijen hierop gericht konden innoveren en investeren. Ook concepten als de Energie- en Grondstoffenfabriek op het gebied van de waterzuivering werken goed voor het stimuleren van innovaties.

Toepassing van duurzaamheidsprincipes en circulariteit zijn in opkomst bij de waterschappen. Dit blijkt onder meer uit de recente ondertekening van de Green Deal. Een belangrijk aandachtspunt is nog de koppeling van deze doelstellingen aan geschikte contractvormen. Geïntegreerde contractvormen lenen zich goed voor toepassing van duurzaamheid en het denken in levenscycli. Integrale afweging vraagt echter ook betrokkenheid van de beheerafdeling van de waterschappen bij aanbestedingen en het beter in beeld krijgen van de kosten en baten van meer uitbesteding op dit punt.

Knelpunten innovaties oplossen op verschillende niveaus

Bij innovaties in de watersector doet zich nog wel een aantal knelpunten voor:

1. Bij individuele projecten is niet altijd zichtbaar in welke bredere context deze worden uitgevoerd. Marktpartijen hebben daardoor geen zicht op het potentiële achterliggende marktvolume. Ook ontbreekt hierdoor de mogelijkheid om meer te kijken naar kansen bij projecten. In het HWBP-2 speelt overigens het meekoppelen van waterveiligheidsprojecten met andere regionale projecten wel een belangrijke rol. Succesfactoren uit deze praktijk zouden breder kunnen worden gedeeld.
2. De mate van uitbesteding aan de markt is bij geïntegreerde contractvormen soms dermate groot dat de risico's niet goed zijn in te schatten. Dit maakt bedrijven terughoudend met innovaties waarvan ook niet duidelijk is of deze kunnen worden terugverdiend.
3. Opdrachtgevers schrijven vaak nog te veel in detail voor waardoor de ruimte om te innoveren beperkt is. Vroegtijdige inventarisatie van de mogelijkheden voor innovaties is hiervoor nodig, bijvoorbeeld in de pre concurrentiële sfeer.
4. Nieuwe toepassingen passen daarnaast niet altijd in de bestaande normering of regelgeving. Vaak wordt een 'proof of principle' gevraagd dat door de markt niet kan worden waargemaakt. Een mogelijke oplossing hiervoor is het werken met pilots waarin met nieuwe innovaties (techniek en ook proces) ervaring kan worden opgedaan.

Het stimuleren van innovatie blijkt in het algemeen nog een zoektocht te zijn, zowel bij de waterschappen als de marktpartijen. In de praktijk worden verschillende paden bewandeld:

- Informeel: uitwisseling van ideeën in 1-op-1 contact tussen opdrachtgever en opdracht nemer
- Via marktconsultaties: opdrachtgevers gaan in een vroegtijdig stadium met de markt in gesprek om voorlopige ideeën en ontwerpen te toetsen
- Via de Taskforce Deltatechnologie: toetsing van concepten en programma's op een geaggregeerd niveau in de pre concurrentiële sfeer
- Via een innovatieloket: marktpartijen kunnen ongevraagd nieuwe ideeën inbrengen, bijvoorbeeld bij het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier

Hierbij speelt ook een rol dat nationale innovatieagenda's soms een concrete vertaling missen naar programma's en projecten. Verbetering van deze schakel kan positief werken voor het ontwikkelen van innovaties.

3 Bouwstenen voor vernieuwing

De evaluatie levert een aantal bouwstenen voor vernieuwing van de marktvisie in dit jaar, zowel wat betreft het proces als wat betreft inhoudelijke thema's.

Samenwerkingsproces

Een belangrijk aspect in het proces is de gezamenlijke uitwerking van de nieuwe marktvisie, in afstemming met de 'marktvisie RWS'. De vernieuwing van de marktvisie zou daarbij moeten worden gekoppeld aan een kennis- en innovatievisie. Evaluatie en monitoring van de voortgang op projecten is daarvan onderdeel, waarbij de opschalingsmogelijkheden van best practices in beeld zouden moeten komen. Het organiseren van een 'doorstartmoment' voor de nieuwe marktvisie kan het proces faciliteren.

Maatschappelijke opgaven

- Wat zijn de opgaven op de verschillende waterdossiers en hoe hangen deze samen met de bredere ruimtelijke context?
- Wie moeten bij de opgaven worden betrokken, zowel binnen als buiten de watersector?

Kennis

- Welke typen kennis zijn vereist om de maatschappelijke opgaven te realiseren, hoe kan deze kennis het best worden opgebouwd, geborgd en gedeeld? Hoe komen we tot een kennis- en vernieuwingsagenda?
- Wat betekenen de maatschappelijke opgaven voor de benodigde capaciteit bij de verschillende stakeholders, zowel kwantitatief als kwalitatief (competenties, houding en gedrag)?

Risico's

- Wat zijn de belangrijkste risico's rond opgaven, programma's en projecten? Hoe komen we tot een programma-overstijgende risico-inventarisatie?
- Door wie worden deze risico's het best gedragen?
- Welke kansen doen zich voor bij de maatschappelijke opgaven?

Innovatie en EMVI

- Waar liggen de grootste innovatiemogelijkheden als gekeken wordt naar de opgaven, de risico's en de kansen?
- Wat zijn succesfactoren op de verschillende waterprojecten en hoe wordt hier kwaliteit gerealiseerd?
- Welke EMVI-factoren zijn kansrijk en hoe kunnen transactiekosten met een betere EMVI-praktijk worden beperkt?
- Hoe kan prestatie meten worden gerealiseerd om succesvolle projecten te realiseren en om bedrijven te stimuleren tot verbetering?

Bijlage 1 Geconsulteerde organisaties en personen

Organisatie

Naam

Waterschappen

Waterschap Hollandse Delta

Arnoud van Vliet

Ilse Ramler

Hoogheemraadschap van Schieland en
de Krimpenerwaard

Toon van der Klugt

René van den Berg

Frederique Haslinghuis

Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier

Jan Kramer

Alex Bartels

Waterschap Brabantse Delta

Johan Arends

Kees Coppens

Waterschap Vallei en Veluwe

Frank Pulles

Patrick Blom

Rob Teeuwisse

Wetterskip Fryslân

Rudy ten Tusscher

Atse Numan

Marktpartijen

GMB

Gerrit-Jan van de Pol

Van den Herik

Jan Huijbers

Baggerbedrijf West Friesland

Klaas Kiewiet

Brancheorganisaties

Bouwend Nederland

Fries Heinis

Tom van Eck

Vereniging van Waterbouwers

Edwin Lokkerbol

NLIingenieurs

Peter de Jong

Programmabureau HWBP

Richard Jorissen

Hans van Haren

Bijlage 2 Quick scan best practices

Alliantieovereenkomst Markermeerdijken – Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier

Projectdoelstelling	Het versterken van 33 km afgekeurde Markermeerdijken tussen Hoorn en Amsterdam (HWBP)
Projectgrootte	€ 425-€ 475 miljoen
Type aanbesteding	Alliantieovereenkomst
Opschalingsmogelijkheden	Beperkt; alliantieovereenkomst alleen geschikt voor de grotere projecten.
Toelichting	De keuze voor de alliantieovereenkomst valt binnen het bereik van de marktvisie. De aanpak is erop gericht om gebruik te maken van de kennis in de markt, in dit geval vanwege de kennis op het gebied van veendijken.

Bron: EIB

Maasdijk/Lekdijk – Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard

Projectdoelstelling	Dijkversterking van Maasdijk en Lekdijk in Krimpen aan den IJssel en Krimpen aan de Lek
Projectgrootte	€ 15-€ 18 miljoen
Type aanbesteding	Niet-openbaar, EMVI, UAV-GC 2005
Opschalingsmogelijkheden	Goed
Toelichting	De markt ervaarde dit als een goedlopend project. Uit de selectieleidraad is op te maken dat het waterschap van tevoren haar visie op de relatie en risicoverdeling geeft.

Bron: EIB

De Grote Zaag - Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard

Projectdoelstelling	Renovatie en aanpassing AWZI De Grote Zaag
Projectgrootte	€ 6-€ 7 miljoen
Type aanbesteding	BVP
Opschalingsmogelijkheden	Goed
Toelichting	<p>Het project is aanbesteed als Best Value Procurement (BVP) waarbij de leverancier die als beste aantoonbaar is staat te zijn met zijn oplossing de projectdoelstellingen van de klant te realiseren, de opdracht krijgt (op basis van het beschikbare budget).</p> <p>De gedachte hierbij is dat een expert-leverancier, met zijn ervaring, risico's binnen zijn eigen invloedssfeer beheerst, risico's buiten zijn invloedssfeer voorafgaand aan de uitvoering al ziet en weet welke maatregelen effect hebben en welke niet.</p>

Bron: EIB

Gemaal Schore – Waterschap Scheldestromen

Projectdoelstelling	Ontwerp en realisatie Gemaal Schore
Projectgrootte	€ 3-€ 4 miljoen
Type aanbesteding	Openbaar, EMVI, BVP
Opschalingsmogelijkheden	Goed
Toelichting	<p>Aanbesteed als BVP-project. Marktpartijen beschrijven dit als een prettig project. Vooral de samenwerking met het waterschap en de korte lijnen werden als zeer positief ervaren.</p>

Bron: EIB

Voornse Sluis – Waterschap Hollandse Delta

Projectdoelstelling	Renovatie van de Voornse sluis bij Spijkenisse
Projectgrootte	€ 2-€ 3 miljoen
Type aanbesteding	Openbare aanbesteding, laagste prijs, D&C, UAV-GC 2005
Opschalingsmogelijkheden	Redelijk tot goed
Toelichting	<p>Renovatie waarbij de civiele, werktuigbouwkundige en elektrotechnische onderdelen van het sluiscomplex worden vernieuwd.</p> <p>De kennis voor een aantal subprojecten is uitbesteed, omdat het waterschap zelf deze kennis niet had. Het gunningscriterium laagste prijs is door het waterschap in het bestek duidelijk gemotiveerd.</p>

Bron: EIB

Lokaal baggerwerk - Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier

Projectdoelstelling	Het baggeren van lokale watergangen
Projectgrootte	Niet bekend
Type aanbesteding	Niet-openbare aanbesteding, EMVI en Past Performance
Opschalingsmogelijkheden	Goed
Toelichting	<p>HHNK heeft de aanbestedingsprocedure voor baggerwerk in het gebied vernieuwd. In plaats van één aanbesteding op laagste prijs (met 26 inschrijvingen) is gekozen voor een kleinere uitvraag per gebied met EMVI en Past Performance. Het aantal spelers is niet meteen ver teruggevallen omdat per gebied werd gekeken naar de lokale spelers.</p>

Bron: EIB

Renovatie RWZI's – Waterschap Brabantse Delta

Projectdoelstelling	Renovatie van negen verouderde RWZI's
Projectgrootte	€ 15-€ 18 miljoen
Type aanbesteding	Openbare aanbesteding, EMVI , BVP
Opschalingsmogelijkheden	Redelijk tot goed
Toelichting	De aanbesteding van dit project kende de nodige problemen, vooral op het punt van informatievoorziening en risicoverdeling. Het duurde een jaar om de risico-aanname goed te krijgen. De uitvoering van het project ging hierna voorspoedig.

Bron: EIB

EIB-publicaties

2010

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2010

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2006-2008

Bedrijfseconomische kencijfers b&u-bedrijven 2008

Bedrijfseconomische kencijfers gww-bedrijven 2008

Trends en ontwikkelingen in de afbouwbranche 2010-2015

Zzp'ers in de bouw

De arbeidsmarkt in de bitumineuze en kunststofdakbedekkingsbranche

Kantorenleegstand - probleemanalyse en oplossingsrichtingen

Ondergrondse netwerken en grondwaterbeheer

Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2009 (ARBOUW)

Ziekteverzuim in de bouw 2009

Beleidsvarianten beperking hypotheekrenteaftrek en liberalisatie huursector

Nacht- en weekendwerk in het wegonderhoud

Bouw in beeld 2009

De bouwarbeidsmarkt 2010-2015

Bedrijfseconomische kencijfers gespecialiseerde bedrijven 2007-2008

Strategie en crisis

Vrouwen in technische functies

Marktstudie AFNL 2011-2012

Infrastuctuurmonitor - MIRT 2011

Kantorenleegstand - analyse van de marktwerking

2011

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2011

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2007-2009

Openbare aanbestedingen in de gww

Bedrijfseconomische kencijfers gww-bedrijven 2009

Bedrijfseconomische kencijfers b&u-bedrijven 2009

Succesvol binnenstedelijk bouwen

De winst van innoveren

Algemene BouwplaatsKosten (ABK) van B&U-projecten 2010 (RRBOUW)

Productiviteit en strategie

Bouwconcerns in beeld 2009-2010

Trends en ontwikkelingen in de afbouwbranche 2011-2016

Restauratie en onderhoud van monumenten - marktverkenning tot 2015

Aanbestedingsgedrag opdrachtgevers

Actuele situatie in de bouw - overzicht ten behoeve van de nieuwe woonvisie

Dynamiek op de woningmarkt

De civiele betonbouw tot 2016 - ontwikkelingen op de markt en in de rolverdeling in het bouwproces

Monumenten en corporaties - monumentenbezit en -beleid van corporaties

Ziekteverzuim in de bouw 2010

Maatschappelijke woonagenda - van programmeren naar stimuleren

Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2010 (ARBOUW)

Kantorenmonitor - analyse van vraag en aanbod

MKBA Herstructurering Eemsdelta

Bedrijfseconomische kencijfers - b&u- en gww-bedrijven 2010

Kosten en baten van de bouw bbl-opleiding

Overheid en markt; nieuw evenwicht in aanbesteden

Dienstverlening van medeoverheden - quick scan onder architectenbureaus

Infrastructuurmonitor - MIRT 2012

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2008-2010

Kostenmodel omgevingsrecht

Bouwen voor kwaliteit

2012

Evaluatie stimuleringspakket woningbouw

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2012

Situatie op de Nederlandse hypotheekmarkt

Arbeid en scholing in de restauratiesector

Trends en ontwikkelingen in de wegenbouw tot 2017

Trends en ontwikkelingen in de afbouwbranche 2012-2017

Bouwconcerns in beeld 2010-2011

Effecten van bezuinigingen in de infrastructuur

Annuitaire beperking hypotheekrenteafrek

Vitaliteit: van feit tot beleid

Ziekteverzuim in de bouw 2011

Landelijke samenvatting kantorenmonitor

Stedelijke ontwikkeling en infrastructuur

Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2011

Aanbestedingsgedrag opdrachtgevers

Gemeentefinanciën, voorzieningen en ruimtelijke investeringen in krimpgebieden

Kantorenmarkt Noord Nederland

Kantorenmarkt Oost Nederland

Kantorenmarkt provincie Utrecht

Kantorenmarkt Noord-Holland en Flevoland

Kantorenmarkt Zuid-Holland

Kantorenmarkt Zeeland

Kantorenmarkt Noord-Brabant

Kantorenmarkt Limburg

Verkiezingsprogramma's - gevolgen voor de woningmarkt en de bouwproductie

Bouwen voor de zorg

De bouw in 2020

Inventarisatie projecten Noord-Holland Noord 2013

Bouwschoolverlaters

Perspectief voor de funderingsbranche

Bouw in beeld 2011-2012

Regeerakkoord en woningcorporaties

Infrastructuurmonitor - MIRT 2013

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2009-2011

Bedrijfseconomische kencijfers - b&u- en gww-bedrijven 2011

Marktstudie AFNL 2012-2017

2013

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2013

Verhuurderheffing en huurmaatregelen in krimpregio's

Bouwconcerns in beeld 2011-2012

Woonakkoord - effecten op bouwproductie en werkgelegenheid

Trends en ontwikkelingen in de afbouwbranche 2013-2018

Investeringsfaciliteit en verhuurderheffing

De Stroomversnelling

Ziekteverzuim in de bouw 2012

Verkenning woningbouwprogrammering Regio Amersfoort

De feiten rond aanbesteden

Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2012 (ARBOUW)

Bouwen voor het onderwijs

Regionale kantorenmarkten Metropoolregio Rotterdam en Den Haag

SER Energieakkoord

Duurzame inzetbaarheid van arbeid

Bouw in beeld 2012-2013

Restauratie en onderhoud van monumenten

Waterbouw en waterschappen tot 2020

MKBA Zeeuws-Vlaanderen

Infrastructuurmonitor - MIRT 2014

EMVI, tenzij.....

Verkenning woningbouwprogrammering regio Arnhem-Nijmegen

Kostenverschil binnenstedelijk bouwen en bouwen op uitleglocaties in Noord-Holland

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2010-2012

Bedrijfseconomische kencijfers b&u- en gww-bedrijven 2012

2014

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2014

Bouwconcerns in beeld 2012-2013

Eindgebruiker en opdrachtgever in de bouw: lessen uit het buitenland

Toekomstperspectieven sloopsector

Scenariostudie Overijssel

Verkenning woningbouwprogrammering Regio Amersfoort

Startersregeling Regio Amersfoort

Succesfactoren opdrachtgeverschap

Ziekteverzuim in de bouw 2013

Gebruik en effecten van de Starterslening)

Transactiekosten aanbesteden

Bouw in beeld 2013-2014

Regionale afstemming van werklocaties in Noord-Brabant

Infrastructuurmonitor - MIRT 2015

Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2013 (Arbouw)

2015

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2015

Grondmarkt in crisistijd

Van de grond af aan

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2011-2013

Bedrijfseconomische kencijfers - b&u- en gww-bedrijven 2013

Restschulden in Nederland

Beleggen in zorgvastgoed

Effect vrijstelling WWS en verhuurderheffing

Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2014 (Arbouw)

Investeren in Nederland

Werkloosheid in de bouw 2009-2011

Woningmarktgebieden in de Noordvleugel

Infrastructuurmonitor: MIRT 2016

Vitaliteit op de lange termijn

Succesvolle EMVI-aanbestedingen

Energiebesparende technieken en kwalificaties bouwpersoneel

Bedrijfseconomische kencijfers b&u- en gww-bedrijven 2014

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2012-2014

Monitor bouwketen najaar 2015

Bouw in beeld 2014-2015

MKBA wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen

Monitor Zzp'ers in de bouw 2014, eerste halfjaar

Monitor Zzp'ers in de bouw 2014, tweede halfjaar

2016

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2016

Macro-economische verkenning betonakkoord

Ziekteverzuim in de bouw 2014

Instandhouding van monumenten

Monitor Zzp'ers in de bouw 2015, eerste halfjaar

Economisch Instituut voor de Bouw

Koninginneweg 20
1075 CX Amsterdam

t (020) 205 16 00

eib@eib.nl
www.eib.nl

Desktop publishing: Margo Wakidjan-Nijbroek, EIB

The logo for the Economisch Instituut voor de Bouw (eib) features the lowercase letters 'eib' in a bold, blue, sans-serif font. The 'e' and 'i' are connected, and the 'b' is slightly larger and positioned to the right.

Economisch Instituut
voor de Bouw

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