

Positie midden- en kleinbedrijf op de infrastructuurmarkt

Kansen bij onderhoud, vervanging en renovatie



Economisch Instituut
voor de Bouw

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.

November 2022

Positie midden- en kleinbedrijf op de infrastructuurmarkt

Kansen bij onderhoud, vervanging en renovatie

Paul Groot
Jerrel King
Nylas Visser

Inhoud

Voorwoord.....	7
Conclusies op hoofdlijnen	9
1 Inleiding.....	19
1.1 Achtergrond	19
1.2 Onderzoeksvragen	19
1.3 Afbakening mkb	20
1.4 Het bredere belang van het mkb	21
1.5 Opbouw van het rapport	22
2 Marktstructuur en recente ontwikkelingen	23
2.1 Inleiding	23
2.2 Ontwikkeling onderhoudsmarkt	23
2.3 Marktstructuur	25
2.4 Mkb op de openbare onderhoudsmarkt	28
3 Ervaringen van marktpartijen	33
3.1 Inleiding	33
3.2 Ervaringen op de huidige markt	33
3.2.1 Marktvolume	33
3.2.2 Ruimte voor innovatie en kwaliteit	34
3.2.3 Selectie en contractvormen	35
3.2.4 Ketensamenwerking	37
3.3 Resumé: succesfactoren voor het mkb	38
4 Beleid van infrastructuurbeheerders.....	39
4.1 Inleiding	39
4.2 Maatschappelijke opgaven en infrastructuurbeheer	39
4.3 Marktbenaderingsbeleid	40
4.3.1 Algemeen	40
4.3.2 Rijkswaterstaat	41
4.3.3 Gemeenten	46
4.3.4 Provincies	47
4.3.5 Waterschappen	47
4.4 Resumé	51
5 Kansen voor het mkb	53
5.1 Inleiding	53
5.2 Kansrijke aanpak op de infrastructuurdossiers	53
5.3 Kansen voor het mkb	54
Bijlage 1 Deelnemers rondetafels en interviews.....	

Voorwoord

Voor u ligt het rapport van het onderzoek dat het EIB heeft uitgevoerd in opdracht van MKB Infra, Bouwend Nederland, Vereniging van Waterbouwers, Cumela, Vereniging van Hoveniers en Groenvoorzieners en MKB Nederland. Deze organisaties vertegenwoordigen een groot deel van de kleine en middelgrote bedrijven die in de infrastructuursector actief zijn. De mkb-bedrijven spelen een belangrijke rol op de gww-(onderhouds)markt.

Aanleiding voor het onderzoek is een initiatief van 14 middelgrote infrabedrijven die ervaren dat het voor dit type bedrijven lastiger lijkt te worden om projecten uit te voeren op de onderhoudsmarkt bij Rijkswaterstaat, onder meer door een toename van de projectomvang. Ook door verlenging van contracttermijnen komen er minder werken op de markt die voor het mkb interessant zijn. Bij andere infrabeheerders treden eveneens veranderingen op in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

In dit onderzoek hebben we de ontwikkelingen op de onderhoudsmarkt in de afgelopen jaren en de verwachtingen voor de komende periode in beeld gebracht. Hierbij hebben we zowel naar opdrachten van RWS als van de decentrale overheden gekeken. Aanvullend op de onderhoudsmarkt zijn ook de vooruitzichten bij vervanging en renovatie van infraprojecten geanalyseerd. Met dit onderzoek krijgen de mkb-bedrijven op de infrastructuurmarkt inzicht in de kansen voor de komende jaren.

Het onderzoek is begeleid door een klankbordgroep bestaande uit Philip van Nieuwenhuizen (MKB Infra), Tom van Eck (Bouwend Nederland), Jan Huijbers (Vereniging van Waterbouwers) en Petra Tiel (MKB Nederland). De onderzoekers hebben interessante gesprekken gehad met de leden van de klankbordgroep en zijn aan hen veel dank verschuldigd voor de geleverde input, evenals aan de deelnemers aan de rondetafelgesprekken en de interviews.

De verantwoordelijkheid voor de analyse en de conclusies van het onderzoek berust bij het EIB.

Conclusies op hoofdlijnen

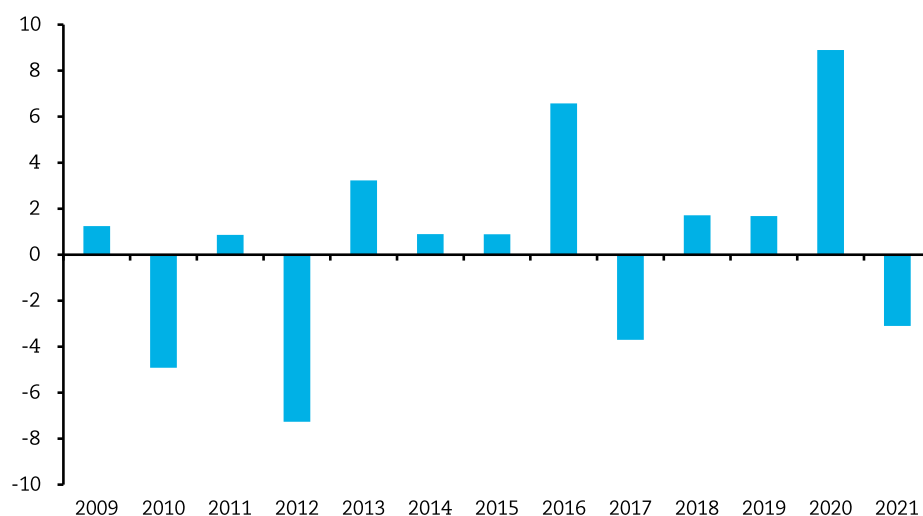
In opdracht van brancheorganisaties met leden in het midden- en kleinbedrijf is onderzoek gedaan naar de positie van het mkb op de infrastructuurmarkt. In de infrastructuursector zijn circa 1.100 mkb-bedrijven¹ als hoofdaannemer actief met in totaal bijna 16.000 werknemers. Dat is circa drie kwart van de totale arbeidscapaciteit bij gww-hoofdaannemers. Het onderzoek schetst de kansen voor het mkb op de grote infrastructurele opgaven in de komende tijd. De focus ligt hierbij op onderhoud, vervanging en renovatie in opdracht van RWS, gemeenten, provincies en waterschappen. Onderstaand volgen de belangrijkste conclusies.

Ontwikkelingen op de infrastructuurmarkt

Nauwelijks groei van de onderhoudsmarkt in het afgelopen decennium

Het onderhoud aan de infrastructuur heeft een omvang van circa € 6,2 miljard. In de afgelopen tijd werden jaren met een sterke stijging van de onderhoudsproductie, zoals 2016 en 2020, afgewisseld met sterke dalingen, zoals in 2010 en 2012 (figuur 1). Per saldo heeft de onderhoudsmarkt tussen 2008 en 2021 maar een beperkte groei laten zien, gemiddeld met 0,4% per jaar.

Figuur 1 Ontwikkeling gww-onderhoudsproductie, 2009-2021 (mutatie in %)



Bron: EIB

Naast het onderhoud hebben ook de investeringen in de infrastructuur in de afgelopen tijd de nodige knelpunten gekend.² De infrastructuurmarkt heeft in de afgelopen jaren te maken gehad met een aantal trends waardoor infraprojecten complexer en ook groter zijn geworden. Dit

¹ Mkb-bedrijven hebben we in dit onderzoek gedefinieerd als bedrijven met minder dan 200 werknemers, die geen onderdeel zijn van de grote bouwconcerns.

² Voor een analyse van deze knelpunten en mogelijke oplossingen: EIB (2021), Sturing en realisatie van infrastructuurprojecten; kansen en oplossingen voor meer continuïteit, Amsterdam.

betreft bijvoorbeeld complexere besluitvormingstrajecten, de grotere rol van maatschappelijke ambities rond duurzaamheid en circulariteit en sterkere invloeden van externe factoren. De verwachting is dat deze trends zich in de komende jaren zullen voortzetten.

Gunstige perspectieven markt voor onderhoud, vervanging en renovatie in de komende jaren

In de komende jaren zal de gww-productie vanuit onderhoud, vervanging en renovatie naar verwachting toenemen. Vooral de grote maatschappelijke opgaven in de sector zorgen voor gunstige perspectieven. Voor de gww-onderhoudsproductie verwachten we in de periode tot 2026 2 à 3% groei per jaar. De groei zal zowel bij RWS als bij de decentrale overheden optreden. Voor rijksprojecten is de komende jaren in het Mobiliteitsfonds en het Deltafonds meer budget gereserveerd waarmee opgelopen achterstanden in het onderhoud kunnen worden teruggedrongen. Bij de gemeenten en provincies speelt de financiële situatie eveneens een belangrijke rol. In de praktijk hebben zij niet altijd voldoende middelen gereserveerd voor de vervangings- en renovatieopgaven waar zij voor staan.

Huidige marktsituatie zeer onzeker

Op de huidige infrastructuurmarkt is nog sprake van grote onzekerheden. Onder meer de situatie rond Oekraïne en de gevolgen hiervan voor onder meer kostenontwikkelingen en materiaalleveranties zetten druk op het marktperspectief. De onzekerheden die hierdoor worden gecreëerd komen bovenop de belemmeringen die al wat langer op de markt zichtbaar zijn, zoals de stikstofcrisis en de tekorten aan personeel. Een belangrijk punt is verder nog het financiële beeld bij onder meer de gemeenten. Het is nog niet goed in beeld in welke mate de gemeenten in de coalitieakkoorden de ambities voor het onderhoud hebben ingevuld. Op budgettair gebied doen zich bij de gemeenten echter de nodige knelpunten voor die gevolgen kunnen hebben voor de financiële middelen die aan de infrastructuur zullen worden besteed.

Aandeel mkb op openbare onderhoudsmarkt gemiddeld circa 65%; aandeel bij RWS, provincies en waterschappen neemt af

Het mkb speelt een belangrijke rol op de onderhoudsmarkt in de gww met een aandeel van 65% bij de openbare aanbestedingen van onderhoud.³ Het mkb-aandeel loopt sterk uiteen tussen de verschillende opdrachtgevers. Bij de gemeenten behalen mkb-bedrijven circa 80% van de openbaar aanbestede onderhoudscontracten en dit aandeel was in de periode 2019-2021 vergelijkbaar met de periode 2015-2018. Bij RWS is het mkb-aandeel veel lager en is tussen 2015-2018 en 2019-2021 afgenomen, van bijna 40% naar ruim 30%.⁴

Mkb-aandeel bij RWS kleiner dan bij in omvang vergelijkbare projecten van andere opdrachtgevers

Het mkb-aandeel neemt bezien over alle opdrachtgevers gezamenlijk af met een toenemende projectomvang, hetgeen op zichzelf niet onlogisch is. Bij onderhoudsprojecten kleiner dan € 1 miljoen is het mkb-aandeel ruim 80%, bij projecten tussen € 1 en 10 miljoen is het aandeel 65%. In de grootteklasse € 10 tot 35 miljoen is het aandeel bijna 20%.⁵ Opvallend is echter dat bij de verschillende grootteklassen van projecten het mkb-aandeel bij RWS steeds lager is dan bij de andere opdrachtgevers (figuur 3). Bij de grote RWS-projecten speelt hierbij een rol dat deze doorgaans complexer zijn, waardoor aanbesteding en uitvoering minder bij de schaal van het mkb passen dan even grote projecten van de decentrale overheden. Ook bestaan in dit marktsegment meer contacten tussen RWS en de grote infrabedrijven die over deze projecten meedenken. Bij de kleinere projecten (tot € 10 miljoen) kunnen wellicht samenstellingseffecten nog een rol spelen maar zijn er vooralsnog geen bijzondere omstandigheden gevonden die het lagere mkb-aandeel bij RWS-projecten van deze omvang kunnen verklaren. De onderhoudsprojecten kleiner dan € 1 miljoen komen bij gemeenten voor meer dan 80% bij het mkb terecht,

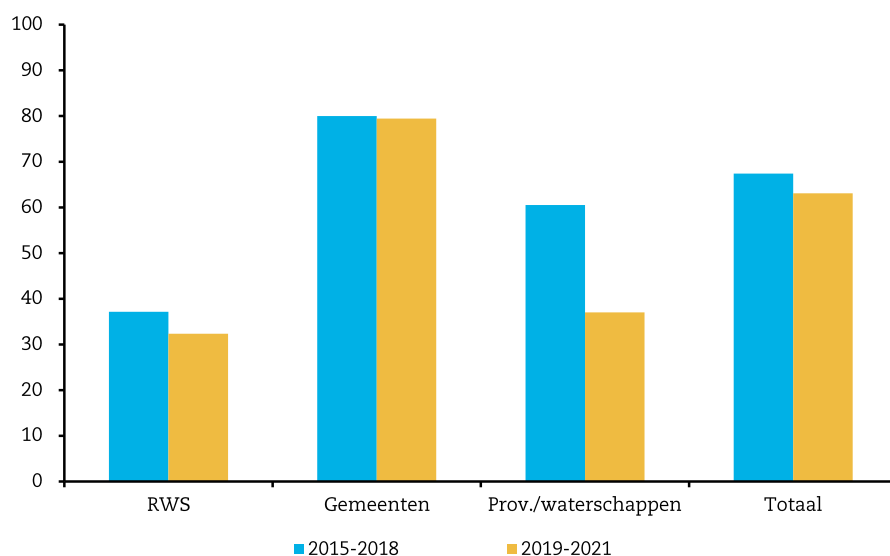
³ Op basis van 350 openbaar aanbestede onderhoudscontracten door RWS, gemeenten, provincies en waterschappen in de periode 2015-2021.

⁴ Combinaties met minimaal één mkb-bedrijf zien hun aandeel op de RWS-markt enigszins toenemen.

⁵ In het databestand was het aantal onderhoudsprojecten groter dan € 35 miljoen vrijwel nihil. Het mkb had geen aandeel in deze grootste onderhoudsprojecten.

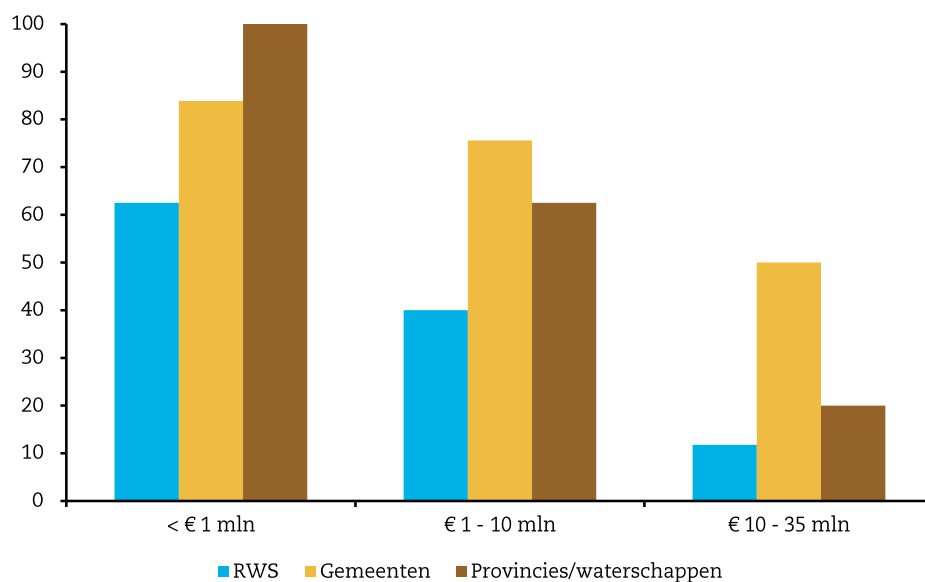
bij RWS is dit aandeel 60%. Bij onderhoudsprojecten tussen € 1 en € 10 miljoen bij gemeenten is het mkb-aandeel ruim drie kwart, bij RWS is dit 40%.

Figuur 2 Aandeel mkb in openbaar aanbestede onderhoudscontracten per opdrachtgever, 2015-2021 (%)



Bron: TenderNed, bewerking EIB

Figuur 3 Aandeel mkb in openbaar aanbestede onderhoudscontracten per opdrachtgever en bouwsomklasse, 2015-2019 (%)



Bron: TenderNed, bewerking EIB

Design & Construct-projecten bij gemeenten vooral naar mkb, bij RWS naar grotere bedrijven
Gemeentelijke projecten waar naast de uitvoering ook andere aspecten als ontwerp worden uitbesteed, gaan voor het overgrote deel naar het mkb. Bij 80% van de projecten die het mkb voor gemeenten uitvoert, is naast uitvoering ook sprake van ontwerp. Bij RWS gaan dergelijke D&C-projecten vooral naar de grotere bedrijven.

Sterke toename aandeel raamcontracten bij gemeenten, voor mkb maar vooral voor grote bedrijven

Tussen 2016 en 2021 is een sterke verschuiving opgetreden in de aard van de contracten bij openbare aanbestedingen van gemeenten. In 2016 had meer dan 90% van de contracten het karakter van een opdracht en minder dan 10% betrof een raamovereenkomst. In 2021 is het aandeel van raamcontracten toegenomen naar meer dan 30% van de contracten. Bij mkb-bedrijven is het aandeel van raamcontracten in de gemeentelijke opdrachten verdubbeld van 15% naar 30%. Bij het grootbedrijf is een veel grotere toename opgetreden, namelijk van minder dan 5% naar bijna 40% van de contracten van deze bedrijven bij gemeenten.

Marktpositie mkb onder druk

De recente ontwikkelingen laten zien dat de marktpositie van het mkb in het onderhoud onder druk staat. Bij RWS, provincies en waterschappen loopt het marktaandeel van het mkb enigszins terug. Bij gemeenten heeft het mkb een grote rol, ook bij projecten in bouwsomklassen waar het mkb bij RWS minder goed scoort. Anders dan bij RWS voert het mkb bij gemeenten ook D&C-projecten uit. De toename van raamcontracten bij gemeenten lijkt meer in het voordeel van de grote bedrijven te werken.

Daarnaast zien we dat de mkb-bedrijven in de afgelopen jaren relatief meer in onderaanneming zijn gaan werken. Bij bedrijven met 20-50 werknemers is deze ontwikkeling al vanaf 2015 zichtbaar. Bedrijven met 50-100 werknemers hebben hier in de afgelopen paar jaar meer mee te maken gekregen. Het aantal mkb-bedrijven dat uitsluitend als hoofdaannemer werkt, is daardoor afgenomen.

Ervaringen van marktpartijen

De ervaringen van marktpartijen op de onderhoudsmarkt zijn in beeld gebracht in twee rondetafelbijeenkomsten en gesprekken met individuele bedrijven. De ervaringen van bedrijven in zowel de natte als droge infrastructuur spitsen zich toe op vier thema's:

- Ontwikkeling marktvolume
- Ruimte voor innovatie en kwaliteit
- Samenwerking in de keten
- Contractvormen

Vertaling van opgaven naar projecten blijft achter

De grote infrastructurele opgaven in de komende jaren bieden volgens de bedrijven goede kansen voor het mkb. Op terreinen als de energietransitie en de digitalisering ziet de markt gunstige ontwikkelingen. Het ontbreekt echter nog aan vertaling naar concrete projecten, onder meer bij vervanging en renovatie. Deels hangt dit volgens de bedrijven samen met beperkingen in de voorbereidings- en begeleidingscapaciteit bij de opdrachtgevers. Bedrijven zien daarom vooralsnog beperkt perspectief voor investeringen in innovaties.

Meer heldere doelen voor maatschappelijke ambities

De marktpartijen missen daarbij een duidelijke koers richting het behalen van de maatschappelijke doelen en de wijze waarop het traject naar deze doelen via de projecten moet worden bereikt. Zo zien de bedrijven de voorstellen die worden gedaan om innovaties toe te passen, niet altijd voldoende beloond bij aanbestedingen. Tussen de opdrachtgevers bestaan er relatief grote verschillen in de mate waarin met maatschappelijke ambities in projecten wordt omgegaan. Volgens de bedrijven is meer uniformiteit in ambities en eisen nodig. Bovendien is er een sterke spanning tussen de ambities en de financiële middelen die voor bijvoorbeeld duurzaamheid worden gereserveerd.

Lange productieketen beperkt kansen en hindert flexibiliteit

Op het punt van ketensamenwerking signaleren marktpartijen dat de keten, onder meer bij werken van RWS, langer wordt. Dit leidt tot verschillende knelpunten. De afstand tussen finale opdrachtgevers zoals RWS en de uitvoerende teams van de infrabedrijven wordt hierdoor groter. Mkb-bedrijven hebben doorgaans nauwelijks een rol in de voorbereidingsfase van projecten. Hierdoor komt de uitvoeringskennis van deze bedrijven mogelijk onvoldoende tot uiting in de fase waarin de projectscope wordt vastgesteld en de potentiële uitvoeringsvarianten tegen elkaar worden afgewogen. De lengte van de keten brengt in de ervaring van de marktpartijen verder met zich mee dat knelpunten in de uitvoering niet altijd snel kunnen worden aangepakt aangezien het mandaat voor aanpassingen bij opdrachtgevers soms relatief hoog in de organisaties is neergelegd.

Onderhoudscontracten worden groter, ruimtelijke schaalvergroting volgens mkb niet wenselijk

Al geruime tijd is bij onderhoudscontracten een ontwikkeling zichtbaar naar schaalvergroting. Deze schaalvergroting heeft vier dimensies, namelijk clustering van disciplines, procesfuncties en gebieden en het verlengen van de contractduur (zie kader). Mits de contractwaarde niet te groot wordt en er voldoende percelen zijn binnen deze contracten op de markt, ondersteunen de bedrijven de ontwikkeling naar meerjarige contracten. Ruimtelijke schaalvergroting achten de marktpartijen echter niet wenselijk. Het aantal mkb-bedrijven dat op grote regionale schaal kan werken, is relatief klein. Een aandachtspunt bij de verschillende contracten is de complexiteit en tijdrovendheid van administratieve procedures, die soms zwaar lijken aangezet in relatie tot de projectomvang. De experimenten van RWS in het transitieproces naar een vitale infrasector, zoals Project Match en de Concurrentie Gerichte Dialoog (CGD) Light, kunnen volgens de marktpartijen een waardevolle vernieuwing van het contractenlandschap opleveren, die ook richting andere opdrachtgevers kan worden uitgebreid.

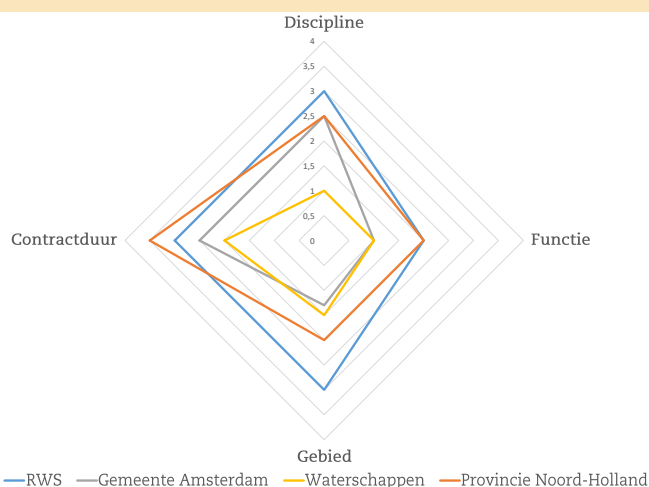
Vier dimensies van de onderhoudsmarkt

Aan de projecten en contracten in het onderhoud kunnen vier dimensies worden onderscheiden. Op elk van deze dimensies is in de afgelopen jaren sprake geweest van ontwikkelingen die kunnen bijdragen aan schaalvergroting. Dit betreft de volgende vier dimensies:

1. **Integratie van verschillende disciplines**
Projectgericht samenvoegen van o.m. onderhoud aan wegen, groen en installaties
2. **Integratie van verschillende procesfuncties**
Niet alleen uitbesteding van de uitvoering aan marktpartijen, maar bijvoorbeeld ook werkvoorbereiding, kwaliteitsmonitoring en communicatie
3. **Vergroting van de regionale schaal van het onderhoud**
Samenvoegen van onderhoudscontracten tot grotere gebiedseenheden
4. **Verlenging van de duur van onderhoudscontracten**
Verlengen van de contractduur van bijvoorbeeld drie tot vijf jaar naar zeven of tien jaar (inclusief opties tot verlenging)

Onderstaande figuur geeft een indicatie van de schaal waarop onderhoudscontracten momenteel in de markt worden gezet. Op basis van data-analyse en gesprekken komt naar voren dat RWS de onderhoudscontracten op een grotere schaal uitzet dan andere infrastructuurbeheerders. Dit betreft alle vier dimensies. Waterschappen voeren traditioneel verschillende procesfuncties zelf uit, zoals voorbereiding en deels uitvoering waardoor zij op de dimensie 'functie' laag scoren. Ook voor de dimensie 'functie' is bij de waterschappen sprake van een beperkte schaal. Baggerwerk wordt bijvoorbeeld separaat van dijkenonderhoud aanbesteed. De gemeente Amsterdam heeft daarentegen per onderhoudsgebied veel disciplines samengevoegd (wegen, verlichting, groen). Hierbij deelt de gemeente de opgave echter wel in percelen op. De provincie Noord-Holland werkt met een aantal gebiedscontracten voor perioden van 10 jaar waarin verschillende werkzaamheden zijn samengevoegd, zoals asfaltwerkzaamheden, bermbeheer, gladheidsbestrijding en VRI-onderhoud.

Indicatie schaal van onderhoudscontracten op vier dimensies voor enkele typen opdrachtgevers ¹



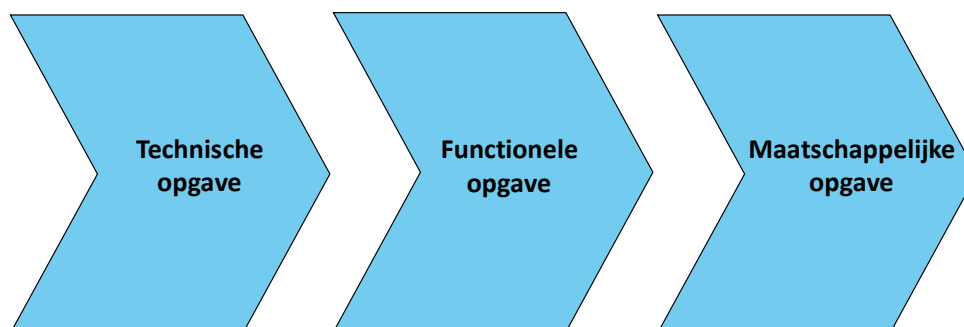
1) 1 = relatief kleinschalig, 4 = relatief grootschalig

Bron: EIB

Marktbenaderingsbeleid van opdrachtgevers

Infrastructuuropgave verschuift van technische en functionele naar maatschappelijke opgave
De infrastructuuropgave komt steeds meer in het teken te staan van de maatschappelijke ambities die de opdrachtgevers hebben. Het zijn niet meer alleen technische en functionele aspecten die een rol spelen bij onder meer onderhoud, vervanging en renovatie, ook duurzaamheid, circulariteit en maatschappelijk verantwoord inkopen krijgen een plaats in de opgave (figuur 4). RWS en de decentrale overheden nemen deze aspecten steeds vaker expliciet mee in de uitvraag hoewel de invulling hiervan tussen de opdrachtgevers sterk varieert.

Figuur 4 **Infrastructurele opgaven: van technisch via functioneel naar maatschappelijk**



Bron: EIB

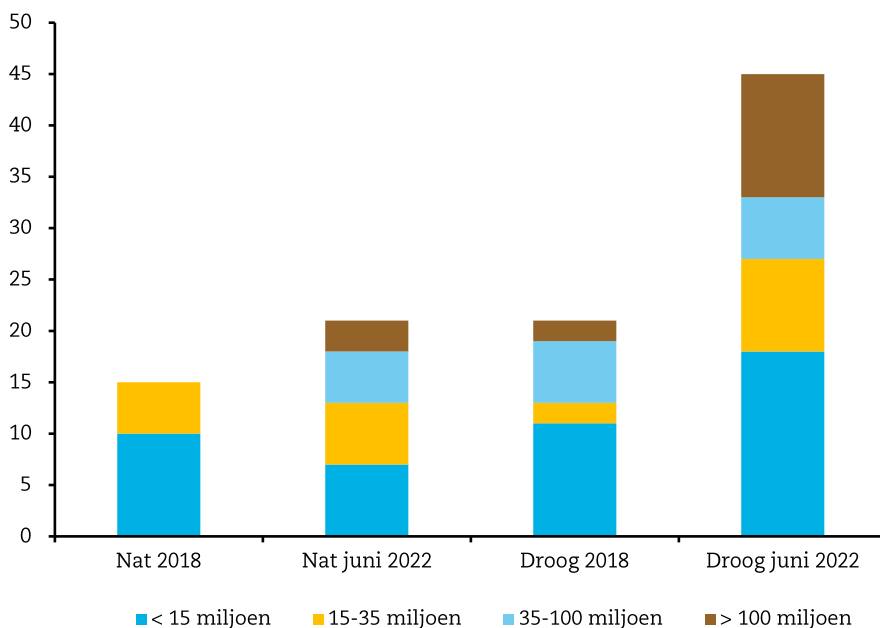
Omvang van maatschappelijke opgaven vergt volgens opdrachtgevers grootschaliger aanpak

Er lijkt er een spanning te gaan ontstaan tussen de omvang van de maatschappelijke opgaven en de wijze waarop deze opgaven tot voor kort werden opgepakt. Belangrijke opdrachtgevers als RWS, grote gemeenten en netwerkbedrijven geven aan dat voor het tijdig en efficiënt bereiken van de doelstellingen op deze opgaven als het ware een 'systeemsprong' nodig is. Zowel in de voorbereiding als in de uitvoering zal sprake moeten zijn van een aanpak op grotere schaal, waarbij standaardisatie van zowel de projecten als het proces van samenwerking een belangrijke rol zal kunnen spelen.

Rijkswaterstaat: toename aantal projecten voor onderhoud, vervanging en renovatie

RWS publiceert periodiek de inkoopplanning die een overzicht geeft van de projecten die in de komende jaren worden voorbereid en op de markt worden gebracht. In de meest recente versie van juni 2022 is het aantal projecten voor zowel onderhoud als vervanging en renovatie groter dan in de planning van 2018. De toename zien we vooral bij de droge infrastructuur, zoals wegen en viaducten, en in mindere mate bij de natte infrastructuur, zoals constructieve waterbouw en baggerwerk (figuur 5). Bij de onderhoudsprojecten zit de toename vooral in de categorie groter dan € 35 miljoen. Deze projecten zijn voor de meeste mkb-bedrijven nauwelijks bereikbaar. Bij vervanging en renovatie is in alle grootteklassen sprake van een toename. Met name valt echter de categorie projecten met een waarde van meer dan € 100 miljoen op. In de meest recente planning vallen elf vervangings- en renovatieprojecten in deze categorie, in 2018 was dit er slechts een. Op het gebied van contractvormen is bij RWS D&C dominant wat betreft het aantal projecten. Het aandeel D&C is tussen 2018 en juni 2022 toegenomen van circa 50% naar twee derde. Vooral bij de droge infrastructuur is het absolute aantal D&C-projecten in juni 2022 sterk toegenomen in vergelijking tot de planning van 2018.

Figuur 5 Aantal onderhoudsprojecten en vervangings- en renovatieprojecten voor natte en droge infrastructuur op de Inkoopkalender van RWS, 2018 en juni 2022



Bron: RWS Inkoopplanning

Gemeenten: helft van grotere projecten naar mkb

Van gemeenten bestaan geen integrale inkoopkalenders zoals RWS en de waterschappen die hebben. TenderNed-gegevens van de openbare aanbestedingen laten zien dat het mkb in 2021 circa de helft van projecten boven € 5 miljoen gegund heeft gekregen.⁶ Bij kleinere projecten is dit aandeel groter. Bij enkelvoudige en meervoudig onderhandse aanbestedingen houden veel gemeenten rekening met het mkb⁷. Bij onderhandse aanbestedingen nodigen gemeenten een minimum aantal bedrijven uit de gemeente of regio uit, variërend van één tot drie. Hoewel ook bij de grote gemeenten het mkb een belangrijke rol speelt, geeft de omvangrijke opgave wel aanleiding tot een sterke schaalvergroting in de beoogde aanpak. Dit betreft zowel de fysieke aantallen objecten en kilometers die per jaar moeten worden aangepakt als de organisatie van de processen. Gemeenten zouden hierbij kunnen kijken naar oplossingen waarbij ook het mkb aan de realisatie van deze opgaven kan bijdragen, bijvoorbeeld door opdeling in percelen die passen bij de schaal van mkb-bedrijven

Provincies: vervangingsopgave kunstwerken biedt kansen voor standaardisatie en circulariteit

Bij de provincies is vooral de vervanging van bruggen, sluisen en viaducten een belangrijk thema. Hoewel de technische kwaliteit van veel kunstwerken terugloopt, speelt vooral de verminderde functionele kwaliteit een belangrijke rol in het beheer van de kunstwerken en de noodzaak van vervanging. Maatschappelijke doelstellingen als duurzaamheid en circulariteit worden belangrijker maar zijn nog maar beperkt vertaald in de benodigde budgetten. Voor een efficiënte uitvoering is een innovatieve aanpak nodig waarbij bijvoorbeeld naar standaardoplossingen kan worden gekeken. Bij de realisatie van de opgaven hanteert een aantal provincies al een programmatische aanpak, onder meer bij de installaties voor bediening en besturing.

Waterschappen: aandeel projecten onder € 5 miljoen neemt toe

De waterschappen verwachten in 2022 en 2023 circa 40 beheer- en onderhoudsprojecten op de markt te brengen en circa 100 projecten op het gebied van renovatie en herstel.⁸ Zowel bij beheer en onderhoud als bij renovatie en herstel vallen vrijwel alle projecten in de bouwsomklassen lager dan € 5 miljoen. Deze projecten passen goed bij de schaal van het mkb in de waterbouw. Circa 60% van het aantal projecten, zowel bij beheer en onderhoud als renovatie en herstel, zal via RAW op de markt worden gebracht.

Goede praktijkvoorbeelden

Uit de inventarisatie van de marktpositie van het mkb komt een aantal praktijkvoorbeelden naar voren waarbij het mkb een goede rol heeft kunnen spelen:

- Intensivering van het onderhoud gedurende de coronacrisis door RWS, ProRail en waterschappen heeft bijgedragen aan continuïteit van de werkvoorraad voor het mkb
- Een mkb-bedrijf in de waterbouw heeft door samenwerking tussen RWS en de provincie Noord-Holland een oplossing voor hergebruik van materialen kunnen ontwikkelen en toepassen
- In Amsterdam zijn gebiedspercelen voor onderhoud aan de infrastructuur ontworpen op een schaal die voor mkb-bedrijven haalbaar is
- Een combinatie van mkb-bedrijven heeft één van de percelen gewonnen op een onderhoudscontract van RWS in het kader van de Transitieagenda. Onder meer de uitvoeringskennis van deze combinatie heeft hierbij een rol gespeeld.

⁶ Op basis van circa 250 aanbestedingen.

⁷ Met als basis van de modelverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

⁸ EIB (2021), Projectenkalender Waterschapsmarkt 2021, Amsterdam.

Kansen voor het mkb

Gezien de omvangrijke maatschappelijke opgaven zijn er interessante kansen voor het mkb op de infrastructuurmarkt in de komende jaren. Een aantal trends, zoals de toenemende ruimtelijke en organisatorische complexiteit en het grotere belang van maatschappelijke aspecten, zal in de komende jaren doorzetten. De omvang, aard en urgentie van de infrastructuuropgaven vragen volgens de opdrachtgevers om een zekere mate van schaalvergroting. Voor het mkb is daarbij van belang dat er voldoende aandacht blijft voor flexibiliteit in de uitvoering en voor projecten die behapbaar zijn voor deze bedrijven. De Gids Proportionaliteit geeft daarvoor de achtergrond.

Een andere belangrijke trend is de toenemende samenwerking en afstemming tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers op de inframarkt. Dit biedt mogelijkheden om de opgaven en de aanbodstructuur in de sector op elkaar af te stemmen. Voor RWS en andere opdrachtgevers in de infrasector is van belang om ook de samenwerking tussen mkb-bedrijven onderling en tussen het grootbedrijf en het mkb te versterken en structurele samenwerking te stimuleren. Vroegtijdige betrokkenheid van het mkb in deze samenwerking biedt mogelijkheden om kansen en risico's goed in beeld te krijgen waarmee ook de succesvolle uitvoering van projecten is gediend.

Een gezamenlijk belang van opdrachtgevers en opdrachtnemers is dat een goede match van vraag en aanbod op infraprojecten kan worden gemaakt. Toegankelijkheid van marktpartijen tot projecten van verschillende omvang is hiervoor de sleutel. Vanuit dit belang zien we een aantal sporen voor verbetering van de huidige praktijk bij RWS. Daarnaast kunnen mkb-bedrijven een aantal acties ondernemen.

Verbetering huidige RWS-praktijk

- Een belangrijk vraagstuk is de proportionaliteit van eisen bij de verschillende RWS-projecten. Hier zou meer onderscheid kunnen worden gemaakt tussen de grootste projecten waarvoor het grootbedrijf goed geëquipeerd is en de middelgrote en kleine projecten. De grens zou hierbij gelegd kunnen worden bij € 35 miljoen. Om de toegankelijkheid van het mkb tot deze projecten te kunnen borgen, lijken minder zware administratieve en procesmatige eisen nodig. Voor projecten onder deze drempel kan worden gedacht aan een mkb-toets.
- Voor projecten boven € 35 miljoen kan worden gekeken naar mogelijkheden om deze in een aantal percelen op te delen, met name wanneer de inhoudelijke samenhang beperkt is en individuele uitvoering geen synergieverliezen oplevert. In de praktijk zijn hiervan goede voorbeelden te zien. Deze route kan ook worden gevolgd bij de programmatische aanpakken die steeds vaker worden ontwikkeld. Aandacht voor flexibiliteit en ruimte voor innovaties zijn hierbij belangrijk. Een mogelijke toepassing van deze route kan worden gevonden in de vervangings- en renovatieprogramma's.

Schaalvergroting (onderhouds)contracten richten op langduriger samenwerking

Een belangrijke kans voor het mkb ligt er verder wanneer de schaalvergroting van (onderhouds)contracten meer wordt gericht op meerjarige samenwerking. Deze samenwerking biedt een basis voor investeringen en mogelijkheden om te leren en ontwikkelen. De integratie van verschillende disciplines draagt bij aan beperking van de afstemmingsrisico's en kan voordelig zijn met het oog op hinder. Hierbij is wel van belang oog te houden voor de verschillen binnen het mkb. Bij opschaling van gebieden kan worden gedacht aan een indeling in verschillende percelen.

Acties van de mkb-bedrijven

- Voor een deel van de mkb-bedrijven worden bij bovenstaande verbeteringen van de aanbestedingspraktijk wellicht grotere projecten aantrekkelijk. De toenemende complexiteit en de grotere rol voor marktpartijen bij organisatie en uitvoering van projecten zal echter wel een verdere professionalisering vragen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het projectmanagement. Naast het project speelt steeds vaker ook het proces hieromheen een rol. Dit management richt zich dan zowel op de samenwerking met de opdrachtgever als met de projectpartners en de omgeving.
- Voor grote projecten kunnen de kansen op samenwerking met de grote bedrijven worden verkend. Mkb-bedrijven hebben hierbij de rol van gespecialiseerde partij die beschikt over uitvoeringskennis die aanvullend kan zijn op de meer procesmatige rol van het grootbedrijf. Met een structurele samenwerking kan een goede marktpositie worden opgebouwd die over meerdere projecten kan worden ingezet.
- Ook is horizontale samenwerking tussen mkb-bedrijven een mogelijkheid, met name wanneer individuele bedrijven niet beschikken over de competenties die integrale projecten vragen. Een voorbeeld kan zijn de samenwerking vanuit de disciplines wegebouw en constructieve waterbouw. Ook hier kan duurzame samenwerking een interessante ontwikkelrichting zijn.

Ervaringen bij verschillende opdrachtgevers delen

Praktijkvoorbeelden met betrekking tot de rol van het mkb laten zien dat het mkb een gunstige uitgangspositie kan hebben op de toekomstige markt. Het is zinvol om de ervaringen die mkb-bedrijven bij verschillende opdrachtgevers opdoen, breder te delen en verder te ontwikkelen. Hierbij kan met name worden gedacht aan projecten bij gemeenten. De gemeenten zijn belangrijke opdrachtgevers voor het mkb. Sommige hiervan voeren specifiek beleid voor toegankelijkheid van mkb-bedrijven op de markt.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

De onderhoudsmarkt in de gww-sector heeft een omvang van circa € 6,2 miljard en heeft met bijna 35% een belangrijk aandeel in de totale gww-productie. Op de onderhoudsmarkt spelen de mkb-bedrijven een belangrijke rol. Met name de middelgrote infrabedrijven signaleren daarbij dat hun marktpositie verandert. Vooral bij werken voor Rijkswaterstaat lijken zij door clustering van contracten minder in aanmerking te komen als hoofdaannemer. Ook door verlenging van contracttermijnen komen er minder werken op de markt die voor het mkb interessant zijn. Ook bij andere infrabeheerders treden veranderingen op in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Het belang van dit vraagstuk is door 14 middelgrote infrabedrijven uit verschillende disciplines aan de orde gesteld.

Een aantal brancheorganisaties rond het mkb in de infra (MKB Infra, Bouwend Nederland, Vereniging van Waterbouwers, Cumela, Vereniging van Hoveniers en Groenvoorzieners en MKB Nederland) heeft behoefte aan inzicht in de kansen voor mkb-bedrijven op de onderhoudsmarkt.

1.2 Onderzoeksvragen

Doel van het onderzoek is om de positie van het mkb op de onderhoudsmarkt in beeld te brengen en om de kansen aan te geven die het mkb heeft bij de uitvoering van onderhoudsprojecten. Hierbij kijken we naast de situatie bij RWS ook naar de gemeenten, provincies en waterschappen. In het onderzoek staan drie vragen centraal:

1. **Welke positie neemt het mkb in op de gww-markt, in het bijzonder op de onderhoudsmarkt?**
 - Hoe groot is de onderhoudsmarkt in de gww-sector en wat is het aandeel van mkb-bedrijven op deze onderhoudsmarkt bij de verschillende typen opdrachtgevers/infrabeheerders?
 - Welke ontwikkelingen hebben zich in de afgelopen jaren voorgedaan op de gww-onderhoudsmarkt en hoe hebben omzet en werkgelegenheid bij de mkb-bedrijven zich ontwikkeld?
2. **Welke trends en ontwikkelingen doen zich voor op de onderhoudsmarkt in de infrasector?**
 - Hoe ontwikkelt zich de totale onderhoudsmarkt in de gww-sector in de komende jaren en welke verschillen doen zich hierbij voor bij de verschillende infrabeheerders?
 - Welke ontwikkelingen zijn zichtbaar in de marktbenadering van de verschillende infrabeheerders, met name rond projectomvang, wijzen van aanbesteding, gunningscriteria en contractvormen?
3. **Welke kansen zijn er voor het mkb bij de uitvoering van onderhoudsprojecten?**
 - Wat zijn de praktijkervaringen van de middelgrote bedrijven op de onderhoudsmarkt voor de verschillende opdrachtgevers?
 - Welke goede voorbeelden zijn er van opdrachtgevers op de onderhoudsmarkt die breder zouden kunnen worden toegepast?

Vier dimensies van de onderhoudsmarkt

Aan de projecten en contracten in het onderhoud kunnen vier dimensies worden onderscheiden. Op elk van deze dimensies is in de afgelopen jaren sprake geweest van ontwikkelingen die bijdragen aan schaalvergroting. Dit betreft de volgende vier dimensies:

1. Integratie van verschillende disciplines
2. Integratie van verschillende procesfuncties
3. Vergroting van de regionale schaal van het onderhoud
4. Verlenging van de duur van onderhoudscontracten

Ad 1. Disciplines

De meeste infrabeheerders beschikken over meerdere typen infrastructuur, zoals wegen, riolering en groenvoorziening. Het onderhoud aan deze typen kan afzonderlijk op de markt worden gebracht. Beheerders kiezen er echter vaker voor om het onderhoud gebiedsgericht uit te besteden waarbij de marktpartijen zowel het wegbeheer uitvoeren als de 'aansluitende' onderdelen in de openbare ruimte. Opdrachtgevers kunnen dit overwegen om de risico's die er zijn op de raakvlakken van disciplines bij de bedrijven neer te leggen. Ook kunnen hierdoor voordelen in de uitvoering ontstaan op het gebied van hinder en communicatie hierover met belanghebbenden.

Ad 2. Procesfuncties

Van oudsher werd met name door gemeenten het onderhoud grotendeels in eigen beheer uitgevoerd, bijvoorbeeld op het gebied van water- of groenbeheer. Bij asfaltonderhoud gaat de uitvoering traditioneel wel naar de markt maar wordt de voorbereiding in eigen beheer gedaan. Eén van de ontwikkelingen op de huidige onderhoudsmarkt is dat ook activiteiten als werkvoorbereiding, kwaliteitsmonitoring en communicatie aan marktpartijen wordt uitbesteed. Dit kan ook tot voordeel hebben dat de uitvoerende partijen meer ruimte hebben om in de tijd de werkzaamheden te spreiden.

Ad 3. Regionale schaal

Schaalvergroting bij de opdrachtgevers gaat veelal ook gepaard met schaalvergroting van het onderhoud aan de infrastructuur. Als twee gemeenten samengaan, die elk het onderhoud aan hun gehele areaal aan één partij hebben uitbesteed, ontstaat een groter gemeentelijk gebied dat vervolgens ook aan één partij kan worden uitbesteed. Daarnaast zien we bij grote opdrachtgevers met een omvangrijk beheergebied, zoals RWS en provincies, dat regionale opschaling wordt doorgevoerd. Zo kan bijvoorbeeld het aantal contractgebieden binnen het totale beheergebied worden teruggebracht. Infrabeheerders kunnen dit overwegen uit oogpunt van uniformiteit in de wijze van beheren of vanuit de wens om het aantal directe contacten te verminderen.

Ad 4. Contractduur

Tot slot kan de omvang van onderhoudscontracten toenemen als het aantal jaren waarvoor het contract geldt, wordt vergroot. In de praktijk hebben onderhoudscontracten vaak een looptijd van drie jaar met één of twee mogelijkheden tot verlenging met één jaar. De maximale looptijd is dan vijf jaar. We zien dat sommige opdrachtgevers deze termijn verlengen tot bijvoorbeeld maximaal zeven of tien jaar. Achtergrond hiervan is dat de contractant mogelijkheden heeft om te investeren, bijvoorbeeld in procesverbeteringen en in materiële activa.

1.3 Afbakening mkb

In het onderzoek hebben we de mkb-bedrijven in de infrastructuursector gedefinieerd als de bedrijven met minder dan 200 werknemers op het niveau van werkmaatschappijen die geen onderdeel zijn van de grote bouwconcerns. Dit betreft momenteel circa 1.100 bedrijven die als hoofdaannemer actief zijn in de infrasector. In de praktijk werken deze hoofdaannemings-bedrijven ook regelmatig in onderaanneming, vooral bij het grootbedrijf. Deze mkb-bedrijven in de infrasector hebben in totaal bijna 16.000 werknemers. Dat is circa drie kwart van de totale arbeidscapaciteit bij de gww-hoofdaannemers.

Bij de mkb-bedrijven kan nader onderscheid worden gemaakt tussen de kleine bedrijven (tot 20 manjaren), kleine middenbedrijven (20 tot 50 manjaren) en grote middenbedrijven (50 tot 200 manjaren). Deze typen mkb-bedrijven hebben deels een verschillend opdrachtgeversprofiel en, in iets mindere mate, activiteitenprofiel. In relatie tot de RWS-onderhoudsmarkt zijn het vooral de grote middenbedrijven die een minder gunstige uitgangspositie signaleren voor projecten op deze markt.

1.4 Het bredere belang van het mkb

In dit onderzoek beschouwen we de positie van het mkb op de infrastructuurmarkt. Opdrachtgevers voor infrastructuur zijn in belangrijke mate de centrale en decentrale overheden. Bij de positie van het mkb op de gww-markt kan ook naar het bredere maatschappelijk belang van het mkb worden gekeken. Uit onderzoek⁹ naar de bijdrage aan de ontwikkeling van maatschappelijke waarden komt een aantal thema's naar voren waar het mkb een belangrijke rol kan spelen:

- Zorg voor werkgelegenheid in de regio, met onder meer aandacht voor:
 - o Werk bieden aan mensen met een achterstand tot de arbeidsmarkt
 - o Het bieden van opleidings- en stagemogelijkheden
 - o Samenwerken met onderwijsinstellingen
- Ontwikkeling van innovaties en business modellen voor maatschappelijke opgaven, waarbij risico's en financieringsmogelijkheden van belang zijn
- Verminderen van de milieubelasting van activiteiten, bijvoorbeeld door toepassing van lokale productiemiddelen en grondstoffen, en door samenwerking met lokale of regionale partners
- Steun aan lokale organisaties via sponsoring, vrijwilligerswerk en deelname in besturen

Veel MKB-ondernemers ondersteunen maatschappelijke en goede doelen, fungeren als opleider, dragen bij aan sociale cohesie en zorgen via hun bedrijfsvoering voor inclusiviteit, leefbaarheid, duurzaamheid en welzijn. Het belang dat mkb-bedrijven hechten aan maatschappelijke thema's en de activiteit van bedrijven op deze thema's neemt toe met de omvang van de onderneming. Mkb-bedrijven zijn op sommige maatschappelijke thema's actief en op andere minder. Prioritering op dit punt is van belang gezien de omvangrijke (tijds)investeringen die hiervoor bij het mkb nodig zijn, bijvoorbeeld om kennis op te bouwen, een netwerk te ontwikkelen en kansen in beeld te brengen.

De bijdrage aan maatschappelijke waarden wordt niet altijd gezien door overheid en politiek. Echter, veel decentrale overheden, met name gemeenten maar ook waterschappen, geven in hun aanbestedingsbeleid aan kansen te willen geven aan het mkb. Argumenten hiervoor zijn veelal terug te voeren op aspecten van de maatschappelijke waarde van ondernemers. Dit bredere belang van het mkb en de bijdrage aan (lokale en regionale) maatschappelijke waarden komt bijvoorbeeld naar voren in het aanbestedingsbeleid van decentrale overheden. Veel gemeenten geven in hun aanbestedingsbeleid aan dat specifiek op de kansen voor mkb-bedrijven wordt gelet. Dit betreft bijvoorbeeld het uitnodigen van enkele lokale of regionale bedrijven bij aanbestedingen. Deze mogelijkheden zijn het grootst bij projecten die meervoudig onderhands of enkelvoudig worden aanbesteed. Bij openbare aanbestedingen zullen de kansen voor het mkb niet moeten komen uit rechtstreekse uitnodiging maar zullen deze vooral via de inrichting van projecten of de referentie-eisen moeten worden vormgegeven.

In dit onderzoek kijken we onder meer naar het aanbestedings- en marktbenaderingsbeleid van gww-opdrachtgevers en de mate waarin dit leidt tot succes voor het mkb.

⁹ Impact Centre Erasmus (2019), De maatschappelijke waarde van ondernemers; een inventarisatie van de maatschappelijke waarde die het commerciële mkb creëert, Rotterdam. Panteia (2020), Sociaal-maatschappelijke bijdrage van het mkb; verkenning van dimensies, indicatoren en beschikbare bronnen, Zoetermeer.

1.5 Opbouw van het rapport

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 beschrijven we de huidige stand van zaken op de gww-markt en gaan we in op enkele recente ontwikkelingen. We sluiten het hoofdstuk af met de implicaties van deze ontwikkelingen voor het mkb op de markt.

Hoofdstuk 3 gaat in op de ervaringen van de mkb-bedrijven op de infrastructuurmarkt. Hierbij kijken we naar de verschillende typen opdrachtgevers op de markt en gaan we in op de verschillende deelmarkten.

In hoofdstuk 4 kijken we vooruit en analyseren we de ontwikkelingen bij de verschillende opdrachtgevers, zowel wat betreft hun opgaven en hun infrabeheerbeleid als de wijze waarop zij de markt benaderen.

Hoofdstuk 5 sluit het rapport af met een analyse van de kansen van het mkb op de toekomstige gww-markt. Daarbij gaan we in op de wijze waarop de opdrachtgevers het mkb kunnen faciliteren en beschrijven we ook de opgaven die het mkb zelf heeft om de kansen te verzilveren.

2 Marktstructuur en recente ontwikkelingen

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de marktstructuur bij de gww-bedrijven en beschrijven we de recente ontwikkelingen op de onderhoudsmarkt. Paragraaf 2.2 schetst een beeld van het aantal bedrijven en van de samenstelling van de omzet naar een aantal kenmerken zoals de contractvormen en hoofd- en onderaanneming. In paragraaf 2.3 behandelen we recente ontwikkelingen op de gww-onderhoudsmarkt. Ook gaan we daar in op de positie van het mkb op de onderhoudsmarkt. Daarbij beschrijven we ook de ontwikkelingen bij de verschillende infrastructuurbeheerders zoals Rijkswaterstaat en de gemeenten.

2.2 Ontwikkeling onderhoudsmarkt

Uitbesteed onderhoud ruim € 6 miljard per jaar, RWS-aandeel ruim 10%

Het onderhoud aan de infrastructuur maakt een belangrijk deel uit van de jaarlijkse gww-productie. De onderhoudsmarkt in de gww had in 2021 een omvang van circa € 6.150 miljoen (figuur 2.1). Het onderhoudsaandeel op de totale gww-markt is daarmee circa 35%. Dit betreft de uitgaven van opdrachtgevers aan uitbesteed onderhoud. Een beperkt deel van het onderhoud wordt door de infrastructuurbeheerders in eigen beheer uitgevoerd. Dit bedrag, dat geen onderdeel uitmaakt van de € 6.150 miljoen, is in de afgelopen jaren naar verwachting afgenomen omdat een steeds groter deel van het onderhoud aan de markt wordt uitbesteed. Het aandeel uitbesteding verschilt wel per opdrachtgever en zal bij het Rijk en de provincies hoger zijn dan bij gemeenten en waterschappen. Met name rond beheer- en onderhoudstaken komt bij gemeenten en waterschappen nog wel uitvoering in eigen beheer voor.

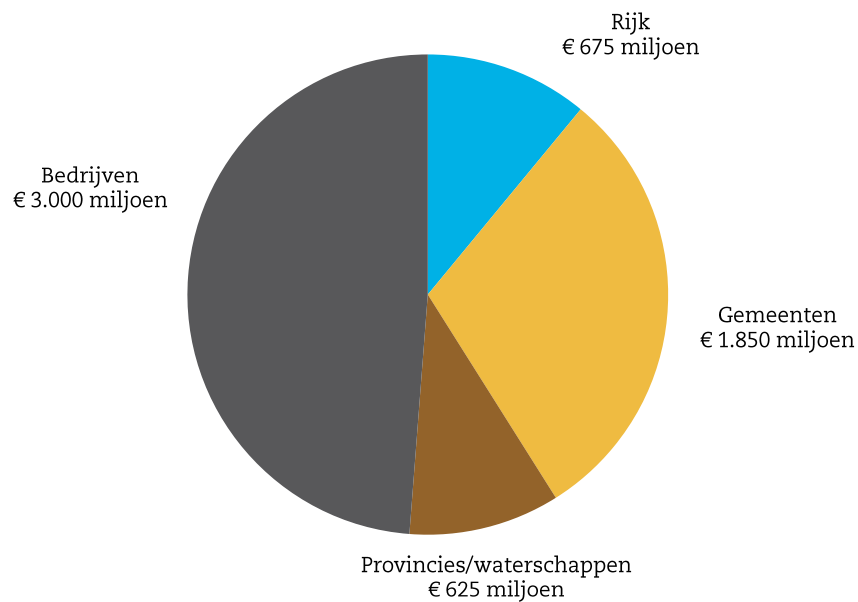
De definitie van onderhoud gaat hierbij verder dan alleen het 'dagelijks onderhoud'. Gezien het grote aandeel in de totale gww-productie gaat het hier bij onderhoud ook om activiteiten met een wat langere looptijd, zoals levensduur verlengend onderhoud en mogelijk ook een deel van het groot onderhoud.

Het aandeel van het Rijk in de totale onderhoudsproductie is ruim 10%. Voor 2021 ramen we dit op € 675 miljoen. Onderhoud in opdracht van de gemeenten bedraagt bijna € 1,9 miljard. Wat betreft het uitbestede werk aan marktpartijen, vertegenwoordigt het onderhoud aan de infrastructuur van provincies en gemeenten een vergelijkbaar volume als het rijksonderhoud. Onderhoud in opdracht van de bedrijvensector omvat onder meer activiteiten voor ProRail, de netwerkbedrijven en de industrie. In totaal is de bedrijvensector goed voor circa € 3 miljard aan onderhoudsproductie.

Nauwelijks groei van de onderhoudsmarkt in het afgelopen decennium

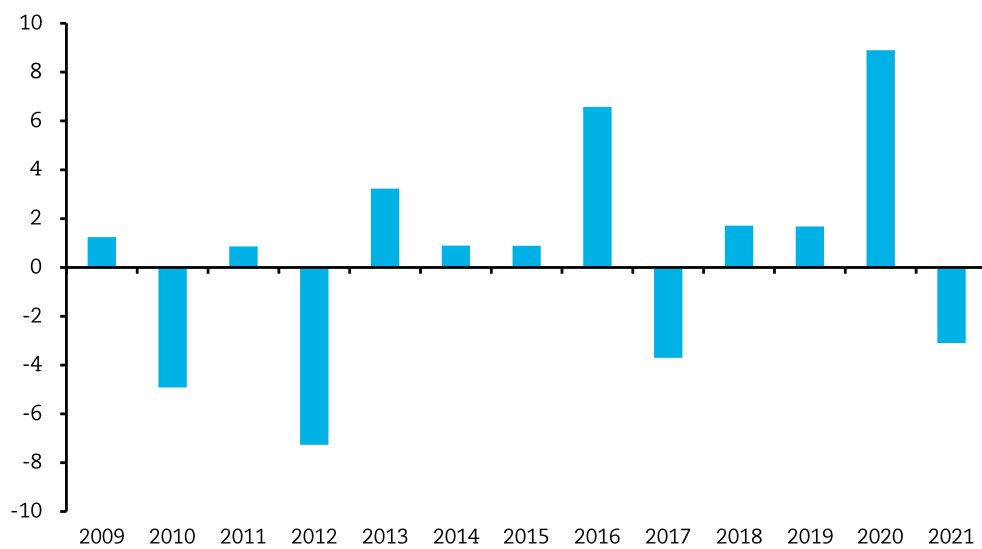
Het onderhoud heeft in het afgelopen decennium een sterk fluctuerend verloop gekend (figuur 2.2). Jaren met een sterke stijging van de onderhoudsproductie, zoals 2016 en 2020, werden afgewisseld met sterke dalingen, zoals in 2010 en 2012. Per saldo heeft de onderhoudsmarkt tussen 2008 en 2021 maar een beperkte groei laten zien, gemiddeld met 0,4% per jaar. Ter vergelijking: het onderhoud aan woningen en andere gebouwen groeide in die periode met gemiddeld bijna 2% respectievelijk ruim 1½% per jaar.

Figuur 2.1 Verdeling gww-onderhoudsproductie naar opdrachtgever, 2021



Bron: EIB

Figuur 2.2 Ontwikkeling gww-onderhoudsproductie, 2009-2021 (mutatie in %)



Bron: EIB

Effecten van corona en stikstof

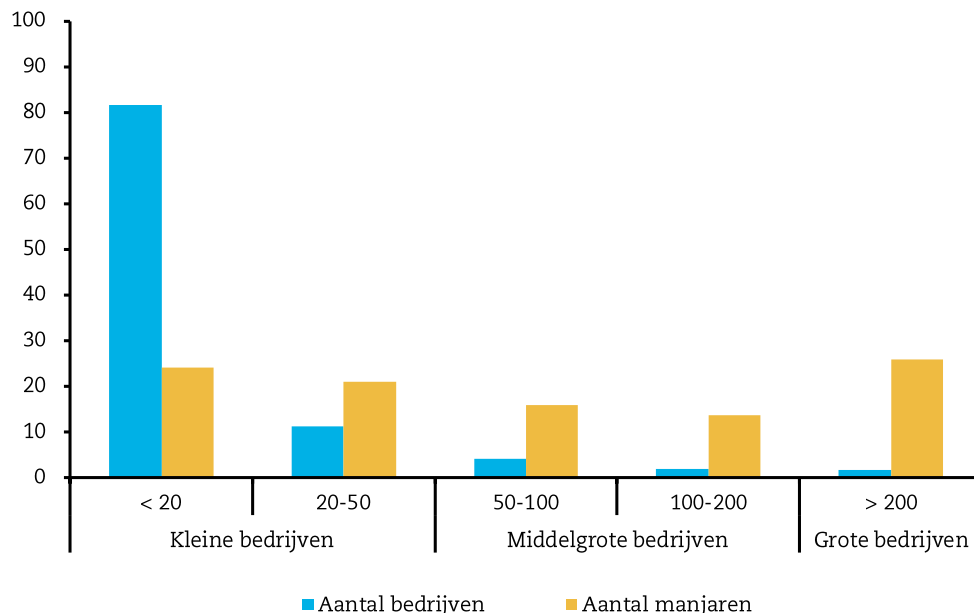
De infrastructuursector heeft relatief beperkte invloed ondervonden van de coronacrisis. Dit valt voor een belangrijk deel te verklaren uit de afspraken die tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers zijn gemaakt in doorwerkprotocollen. Daarnaast hebben opdrachtgevers onderhoudsbudgetten naar voren gehaald waardoor in 2020 en 2021 meer onderhoud kon worden uitgevoerd dan oorspronkelijk gepland. De beperkte verkeersstromen hebben het hierbij mogelijk gemaakt om relatief hindervrij werkzaamheden aan de infrastructuur uit te voeren.

De stikstofproblematiek speelt bij onderhoudsprojecten nauwelijks een rol. Vooral nieuwbouwprojecten die na oplevering gepaard gaan met een toename van de verkeersintensiteit, hebben last van stikstof. Bij vervangings- en renovatieprojecten zal dit naar verwachting echter slechts in beperkte mate het geval zijn.

2.3 Marktstructuur

Het aantal bedrijven in de gww (met name hoofdaannemers) bedraagt ruim 1.100. Het totale aantal manjaren bij deze bedrijven (arbeidscapaciteit) is bijna 21.000. Dit is inclusief bedrijven met één werkzame persoon. Figuur 2.3 geeft de verdeling van aantallen bedrijven en manjaren over verschillende grootteklassen. Het mkb is in dit onderzoek gedefinieerd als de groep bedrijven met minder dan 200 manjaren en die geen deel uitmaken van één van de grote bouwconcerns. Hierbinnen omschrijven we de groep bedrijven tot 50 manjaren als kleinbedrijf. Dit zijn bijna 1.050 bedrijven met circa 9.500 manjaren. De groep middelgrote bedrijven kan worden gezien als de groep bedrijven met een arbeidscapaciteit tussen 50 en 200 manjaren. Dit betreft in totaal circa 65 bedrijven met een totale arbeidscapaciteit van 6.000 manjaren.

Figuur 2.3 Verdeling aantal bedrijven en aantal manjaren in de gww naar grootteklasse bedrijven, 2020 (%)



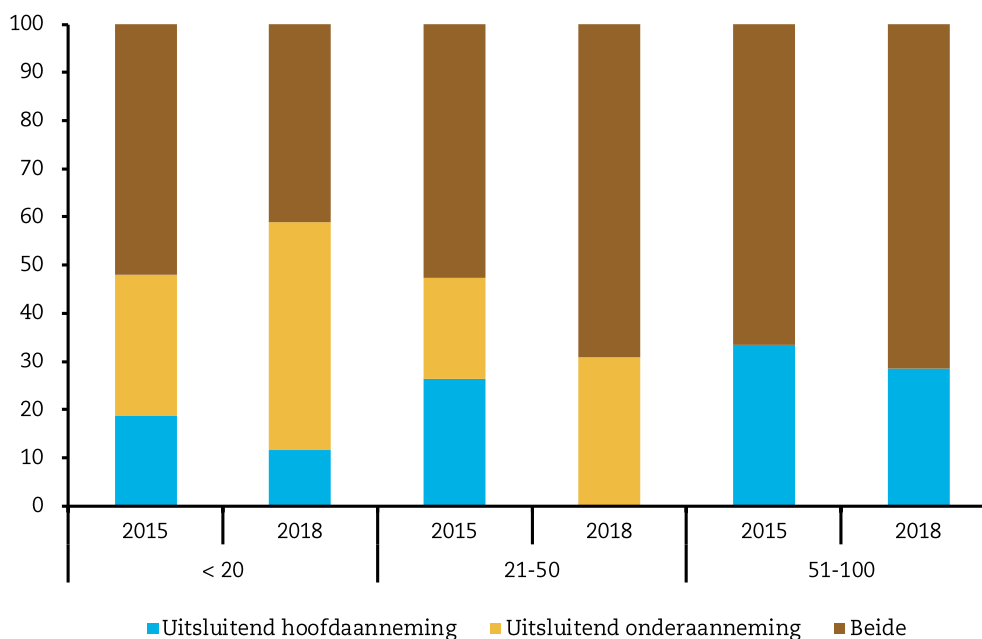
Bron: EIB

De diversiteit binnen het mkb is groot. De kleine bedrijven richten zich op andere typen projecten, van de wat kleinere opdrachtgevers en met een kleinere projectomvang. Ook binnen de groep middenbedrijven kan echter worden gesproken van een zekere differentiatie. De grotere middenbedrijven opereren wat vaker op de marktsegmenten die ook door het grootbedrijf worden bediend. Deze bedrijven werken in het algemeen op een relatief breed aantal deelmarkten. De kleinere middenbedrijven zijn gemiddeld genomen meer gespecialiseerd.

Bedrijven onder 50 werknemers aanmerkelijk vaker in onderaanneming

Mkb-bedrijven hebben in de praktijk zowel de rol van hoofdaannemer als van onderaannemer. Het aandeel bedrijven dat uitsluitend in onderaanneming werkt, is bij de bedrijven met minder dan 50 werknemers tussen 2015 en 2018 relatief sterk toegenomen (figuur 2.4). Bij de kleinste bedrijven is dit aandeel gestegen van 30% naar 50%. Bij bedrijven tussen 20 en 50 werknemers is het aandeel dat uitsluitend in onderaanneming werkt in die periode toegenomen van 20% naar 30%. Onder de bedrijven met meer dan 50 werknemers waren er de afgelopen jaren geen die uitsluitend als onderaannemer werken. Het aandeel dat uitsluitend als hoofdaannemer werkt, is licht afgenomen. Mkb-bedrijven zijn in de afgelopen jaren relatief meer in onderaanneming zijn gaan werken. Bij bedrijven met 20-50 werknemers is deze ontwikkeling al vanaf 2015 zichtbaar. Bedrijven met 50-100 werknemers hebben hier in de afgelopen paar jaar meer mee te maken gekregen. Het aantal mkb-bedrijven dat uitsluitend als hoofdaannemer werkt, is daardoor afgenomen.

Figuur 2.4 Verdeling omzet uit hoofdaanneming en onderaanneming, 2015 en 2018, per grootteklasse bedrijven (%)



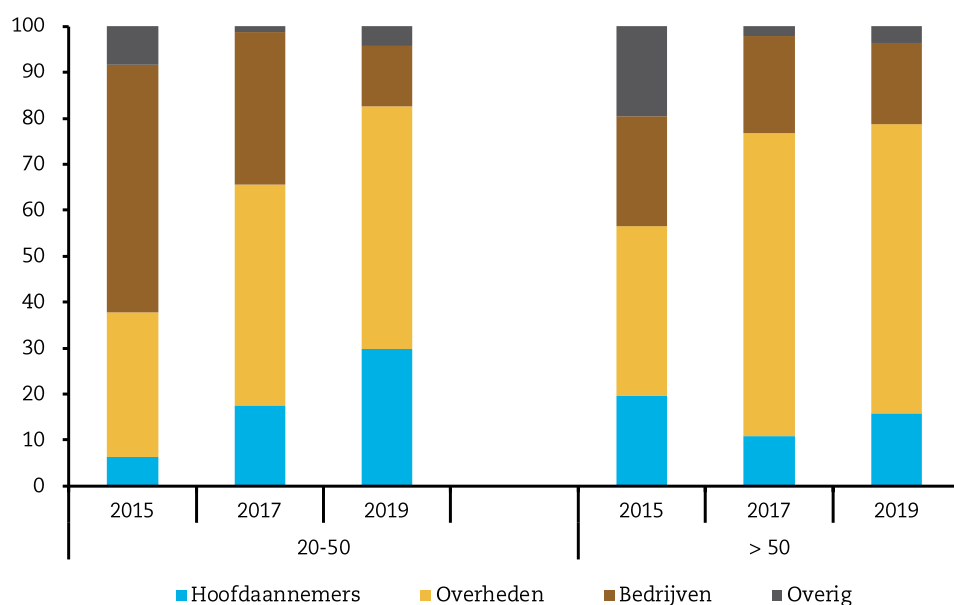
Bron: EIB

Design & Construct-projecten bij gemeenten vooral naar mkb, bij RWS naar grotere bedrijven
 Gemeentelijke projecten waar naast de uitvoering ook andere aspecten als ontwerp worden uitbesteed, gaan voor het overgrote deel naar het mkb. Bij 80% van de projecten die het mkb voor gemeenten uitvoert, is naast uitvoering ook sprake van ontwerp. Bij RWS gaan dergelijke D&C-projecten vooral naar de grotere bedrijven.

Meer RAW, minder D&C bij infrabedrijven met 20 tot 100 manjaren

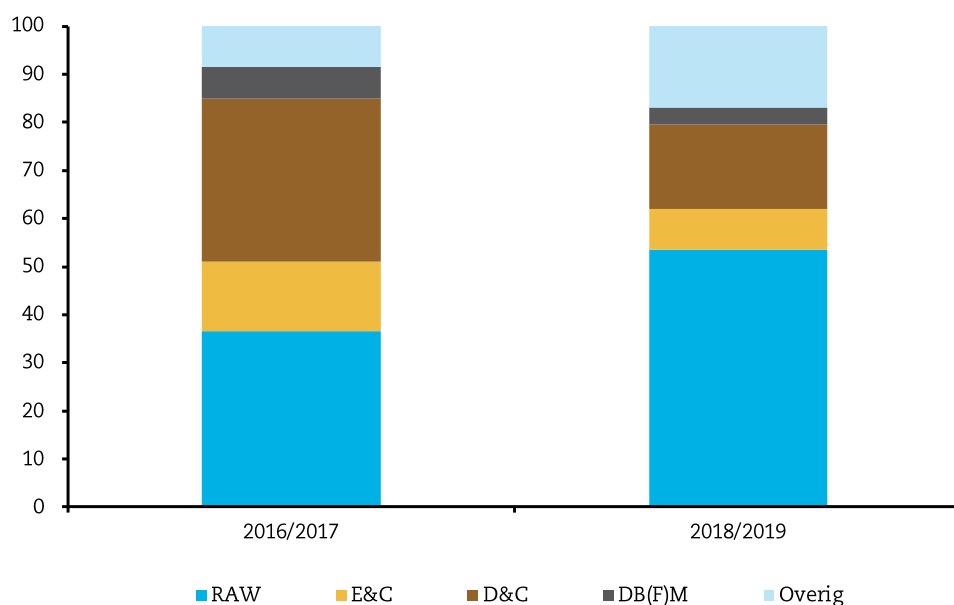
Figuur 2.6 laat zien dat hoofdaannemers met 20 tot 100 manjaren tussen 2016/2017 en 2018/2019 met een sterke verschuiving in de contractvormen te maken hebben gehad. Het RAW-aandeel in de omzet is in die periode toegenomen van 35% naar meer dan 50%. De aandelen van D&C en (in iets minder mate) E&C zijn tussen 2016/2017 en 2018/2019 afgenomen. Bedrijven met meer dan 100 manjaren hebben hun aandeel uit D&C juist zien toenemen en het RAW-aandeel afnemen.

Figuur 2.5 Verdeling omzet naar opdrachtgever, 2015-2019 per grootteklasse bedrijven (%)



Bron: EIB

Figuur 2.6 Omzetsamenstelling hoofdaannemers met 20 tot 100 manjaren naar contractvorm, 2016-2019 (%)



Bron: EIB

2.4 Mkb op de openbare onderhoudsmarkt

In deze paragraaf beschrijven we de ontwikkeling van de positie van het mkb op de openbare onderhoudsmarkt. Hierbij gaan we in op de situatie bij RWS en de decentrale overheden.

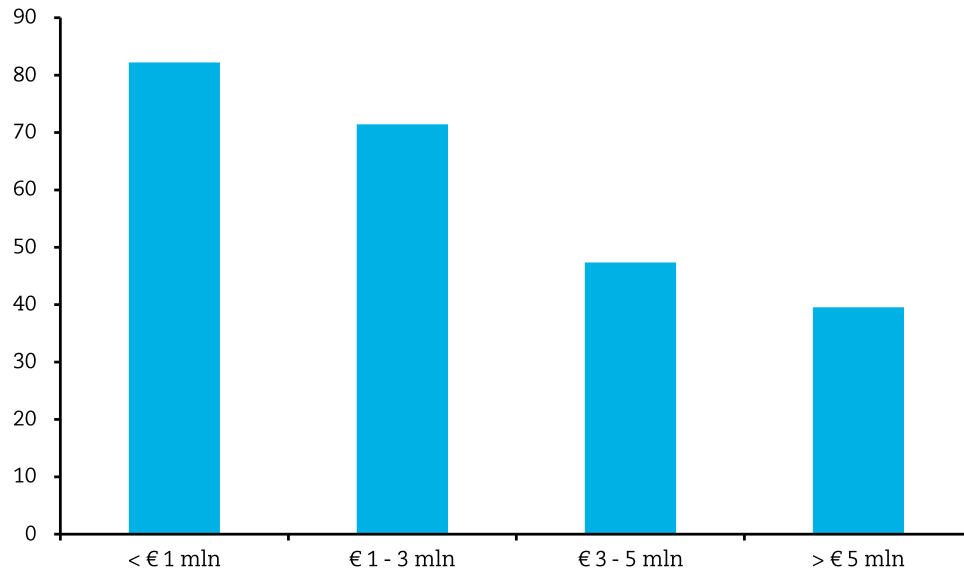
Mkb-aandeel neemt af met toenemen van de contractomvang

In de periode 2015-2019 zijn door RWS, gemeenten, provincies en waterschappen ruim 140 onderhoudscontracten openbaar aanbesteed. Ruim 60% van deze contracten is gegund aan het mkb. Het mkb-aandeel loopt af met het toenemen van de contractomvang. Bij contracten onder € 1 miljoen was het aandeel van het mkb 80%. Contracten tussen € 1 en 3 miljoen kwamen voor 70% bij het mkb. Bij projecten groter dan € 3 miljoen neemt het mkb-aandeel snel af tot 40 à 45%.

Aandeel mkb bij RWS veel kleiner dan bij even grote contracten van decentrale overheden

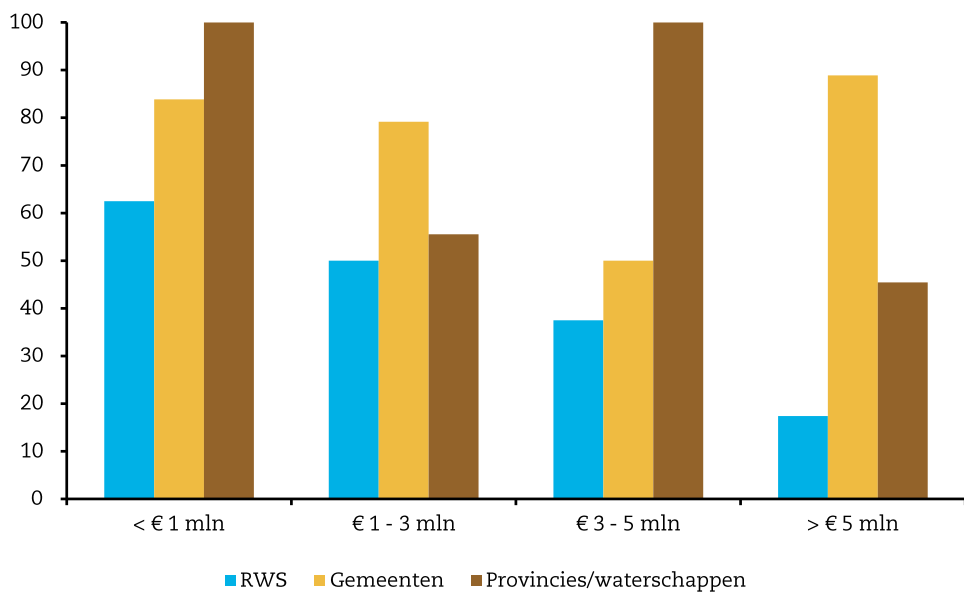
Het lagere aandeel van het mkb bij de grootste contracten is op zichzelf logisch. Grotere contracten stellen hogere eisen aan de omvang en ervaring van bedrijven. Er doen zich echter opmerkelijke verschillen eisen aan de omvang en ervaring van bedrijven. Er doen zich echter opmerkelijke verschillen voor als we kijken naar het mkb-aandeel bij contracten van gelijke omvang bij verschillende opdrachtgevers. Bij onderhoudscontracten van gemeenten, provincies en waterschappen die kleiner zijn dan € 1 miljoen, komen voor het overgrote deel (85 à 100%) bij het mkb terecht (figuur 2.8). Bij RWS-projecten kleiner dan € 1 miljoen is het mkb-aandeel echter slechts 60%. Ook bij grotere contracten scoort het mkb bij RWS steeds minder gunstig dan bij de decentrale overheden. Gemeentelijke onderhoudscontracten groter dan € 5 miljoen komen vrijwel allemaal bij het mkb terecht. Bij provincies en waterschappen is dit iets minder dan de helft. Het mkb-aandeel bij grote onderhoudscontracten van RWS is 15%.

Figuur 2.7 Aandeel mkb in openbaar aanbestede onderhoudscontracten, per bouwsomklasse, 2015-2019



Bron: TenderNed, bewerking EIB

Figuur 2.8 Aandeel mkb in openbaar aanbestede onderhoudscontracten, per opdrachtgever en bouwsomklasse, 2015-2019

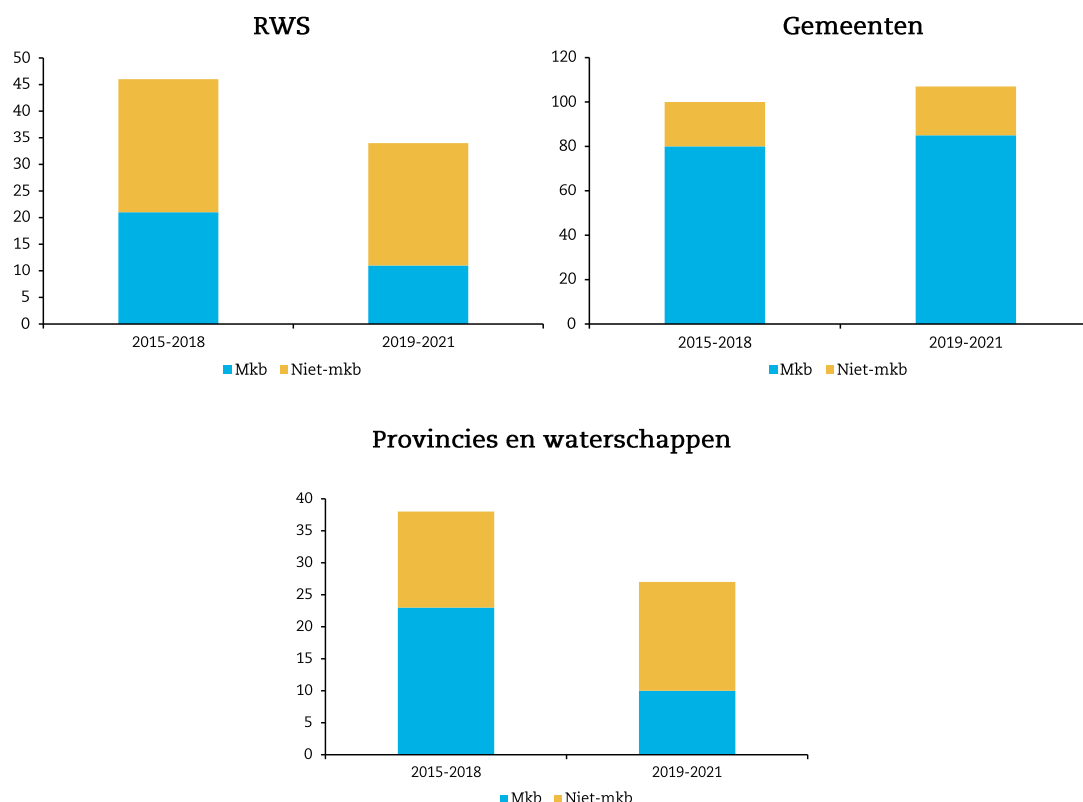


Bron: TenderNed, bewerking EIB

Minder onderhoudscontracten bij RWS, provincies en waterschappen, aandeel mkb neemt af
 Figuur 2.9 laat zien hoe de ontwikkeling van het mkb in de periode 2015-2021 is geweest bij de openbaar aanbestede onderhoudscontracten van de verschillende opdrachtgevers. RWS besteedde in de jaren 2015, 2017 en 2018 in totaal circa 45 onderhoudscontracten aan. In de jaren 2019 tot en met 2021 was dit gedaald naar circa 34 contracten. Niet-mkb-bedrijven zagen het aantal gewonnen onderhoudscontracten slechts licht dalen. Bij het mkb was nagenoeg sprake van een halvering van het aantal. Het mkb-aandeel bij RWS nam daardoor af van 46% naar 32%.

Bij gemeenten was de ontwikkeling van zowel het aantal openbaar aanbestede onderhoudscontracten als de verdeling tussen mkb en niet-mkb tamelijk stabiel in de periode 2015-2021. Het mkb behaalde over de hele periode circa 80% van het aantal onderhoudscontracten. Evenals bij RWS nam het aantal onderhoudscontracten bij provincies en waterschappen vrij sterk af tussen 2015 en 2021, van bijna 40 naar ruim 25. Ook hier nam het aandeel van het mkb af, van circa 60% naar 35%.

Figuur 2.9 Aantal projecten mkb en niet-mkb in openbaar aanbestede onderhoudscontracten bij RWS en decentrale overheden, 2015-2021

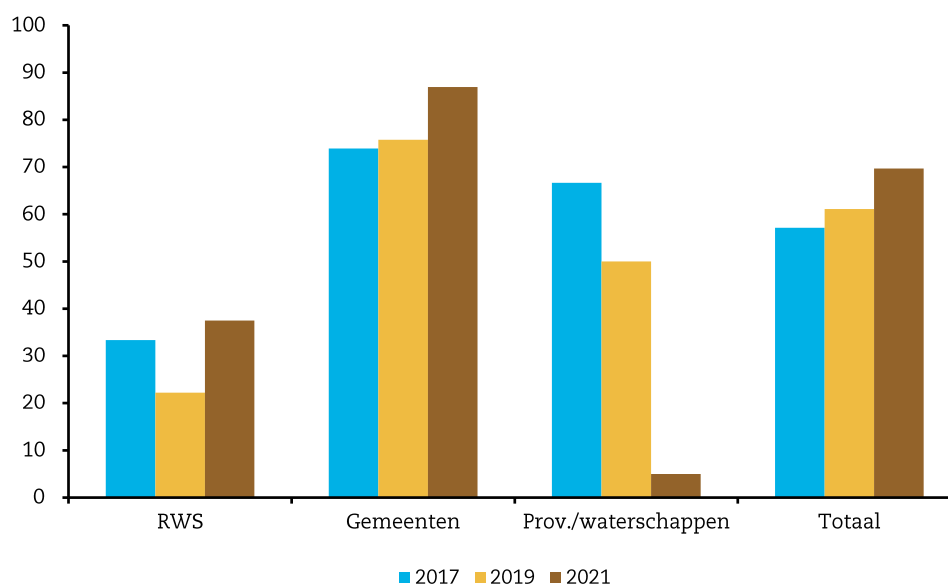


Bron: TenderNed, bewerking EIB

Van de projecten die door RWS, gemeenten, provincies en waterschappen openbaar zijn aanbesteed, werd 85% gegund op het criterium BPKV (beste prijs/kwaliteitsverhouding). Vijftien procent van de onderhoudsprojecten werd op laagste prijs gegund. Bij RWS werd geen enkel openbaar aanbesteed onderhoudsproject op laagste prijs gegund. Bij provincies en waterschappen was dit ruim 15%. Gemeenten gunden de onderhoudsprojecten in 20% van de gevallen op laagste prijs.

Vaak geven marktpartijen de voorkeur aan BPKV, aangezien bedrijven dan zelf een afweging kunnen maken tussen de geleverde kwaliteit en de geoffreerde prijs. Het aandeel van mkb-bedrijven op BPKV-aanbestedingen loopt echter sterk uiteen bij de verschillende opdrachtgevers. Bij RWS wordt één op de drie BPKV-projecten door het mkb gewonnen. Bij provincies en waterschappen is dit met bijna 55% een stuk hoger. Bij gemeentelijke onderhoudsprojecten die op BPKV worden gegund, gaat bijna 80% naar het mkb. over de periode 2017-2021 is het aandeel van het mkb op BPKV-projecten van de verschillende opdrachtgevers toegenomen. In 2017 was dit aandeel ongeveer 50%, in 2021 is dit toegenomen tot 70% (figuur 2.10).

Figuur 2.10 Aandeel mkb in openbaar aanbestede onderhoudscontracten met gunningscriterium BPKV, per opdrachtgever, 2017-2021



Bron: TenderNed, bewerking EIB

3 Ervaringen van marktpartijen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de ervaringen van de marktpartijen op de infrastructuurmarkt. Paragraaf 3.2 beschrijft hoe de marktpartijen aankijken tegen de huidige ontwikkelingen en welke belemmeringen zij hebben ervaren in de afgelopen jaren. Hierbij gaan we in op de trends bij de verschillende opdrachtgevers op de infrastructuurmarkt. In paragraaf 3.3 destilleren we uit de ervaringen van de marktpartijen wat de belangrijkste succesfactoren zijn voor het functioneren van het mkb op de markt.

3.2 Ervaringen op de huidige markt

De beschrijving van de ervaringen van de bedrijven is onder meer gebaseerd op de uitkomsten van twee rondetafel discussies die met kleine en middelgrote infrabedrijven zijn gevoerd en op de inzichten van aanvullende gesprekken die hebben plaatsgevonden met een aantal individuele marktpartijen uit het mkb.¹⁰

We beschrijven de ervaringen van de marktpartijen vanuit vier gezichtspunten:

1. Ontwikkeling marktvolume
2. Ruimte voor innovatie en kwaliteit
3. Selectie en contractvormen
4. Samenwerking in de keten

Bij de beschrijving gaan we ook in op praktijkvoorbeelden waarbij sprake is van succesvolle ervaringen voor het mkb. Waar mogelijk geven we aan welke verschillen zich voordoen tussen de opdrachtgevers op de gww-markt.

3.2.1 Marktvolume

Ontwikkeling marktvolume: grote opgaven, vertaling naar projecten blijft achter

De grote infrastructurele opgaven in de komende jaren bieden goede kansen voor het mkb in de sector. Bedrijven signaleren dat op terreinen als de energietransitie en de digitalisering de markt zich gunstig ontwikkelt. De marktsituatie in de wegenbouw wordt als wisselend beoordeeld. Dit heeft onder meer te maken met de stikstofproblematiek en met de financiële situatie van de gemeenten die onder invloed van de coronacrisis en de budgetbehoefte vanuit het sociaal domein is verslechterd. De marktpartijen zijn echter positief over de acties van opdrachtgevers om de infrastructuurproductie gedurende de coronacrisis op peil te houden, met name op de onderhoudsmarkt (zie kader).

Praktijkvoorbeeld: Intensivering onderhoud gedurende de coronacrisis

Tijdens de coronacrisis hebben de gww-bedrijven in redelijke mate kunnen doorwerken. Succesfactor hierbij was het protocol 'Samen veilig doorwerken voor bouw- en installatiesector' dat brancheorganisaties samen met het Rijk hebben opgesteld. Vanwege de geringe verkeersdruk op de wegen respectievelijk spoorwegen hebben RWS en ProRail in belangrijke mate onderhoudswerken naar voren gehaald. De mkb-bedrijven hebben in de gevoerde gesprekken aangegeven hiervan ook te hebben kunnen profiteren. Ook de waterschappen hebben een groot deel van het werk kunnen continueren gedurende de coronacrisis.

¹⁰ De deelnemers aan de rondetafels en de partijen waarmee individueel is gesproken, zijn vermeld in bijlage 1.

De bedrijven ervaren nog grote onzekerheden rond de verschillende vervangings- en renovatieopgaven, niet alleen bij RWS, maar ook bij provincies en gemeenten. De opgaven op zichzelf zijn goed gedocumenteerd in de verschillende V&R-programma's. Het ontbreekt echter nog aan vertaling naar concrete projecten. Dit hangt samen met een aantal factoren:

- De uitvoering van de programma's vergt naar verwachting veel meer financiële middelen dan tot nu toe zijn begroot
- Een effectieve aanpak vergt een andere marktbenadering bij de verschillende infrabeheerders waarbij nieuwe innovaties en opschaling belangrijke aspecten zijn

De marktsituatie met betrekking tot klimaatadaptatie is enigszins diffuus. Veel gemeenten zijn met dit thema aan de slag via de uitvoering van stresstests en het opstellen van uitvoeringsagenda's. In de praktijk is het aantal projecten op de markt nog niet heel groot.

Huidige marktsituatie zeer onzeker

Op de huidige infrastructuurmarkt is nog sprake van grote onzekerheden. Onder meer de situatie rond Oekraïne en de gevolgen hiervan voor onder meer kostenontwikkelingen en materiaalleveranties zetten druk op het marktperspectief. De onzekerheden die hierdoor worden gecreëerd komen bovenop de belemmeringen die al wat langer op de markt zichtbaar zijn, zoals de stikstofcrisis en de tekorten aan personeel. Een belangrijk punt is verder nog het financiële beeld bij onder meer de gemeenten. Het is nog niet goed in beeld in welke mate de gemeenten in de coalitieakkoorden de ambities voor het onderhoud hebben ingevuld. Op budgettair gebied doen zich bij de gemeenten echter de nodige knelpunten voor die gevolgen kunnen hebben voor de financiële middelen die aan de infrastructuur zullen worden besteed.

3.2.2 Ruimte voor innovatie en kwaliteit

Meer koersvastheid gevraagd op maatschappelijke ambities met duidelijke doelen

De marktpartijen missen een duidelijke koers richting het behalen van de maatschappelijke doelen en de wijze waarop het traject naar deze doelen via de projecten moet worden bereikt. Zo zien de bedrijven niet altijd de voorstellen die worden gedaan om innovaties toe te passen, voldoende beloond bij aanbestedingen. Weliswaar wordt veel werk aanbesteed via EMVI/BPKV, maar is het gewicht voor kwaliteit in de uiteindelijke gunning relatief klein. Marktpartijen zien daarbij graag meer terugkoppeling over de ingediende offertes, vooral waar het zaken betreft die traditionele uitvoering te boven gaan. De bedrijven missen hierdoor feedback waarmee ze bij volgende aanbestedingen offertes kunnen indienen die beter aansluit bij de (maatschappelijke) behoefte van de opdrachtgevers.

De infrasector bevindt zich in een belangrijke periode waarin maatschappelijke transitie veel aandacht van de sector vragen op uiteenlopende terreinen. Dit betreft bijvoorbeeld het terugdringen van emissies en het verminderen van het primaire grondstoffenverbruik. Daarnaast is ook de samenwerking en ontwikkeling binnen de sector, op initiatief van RWS, onderwerp van transitie. De maatschappelijke opgaven bieden daarnaast ook kansen. De klimaatverandering leidt ertoe dat water een grotere rol van water in de ruimtelijke ordening zal krijgen wat interessant kan zijn voor de waterbouwsector.

Aandacht nodig voor haalbaarheid van maatschappelijke ambities

Naast de eenduidige koers die marktpartijen graag zouden zien bij het streven naar maatschappelijke doelen, is ook aandacht nodig voor de haalbaarheid van de verschillende transitiepaden. Dit betreft drie zaken:

- Financiële haalbaarheid van ambities binnen bestaande budgetten
- Technische haalbaarheid van de toepassing van duurzame alternatieven
- Markttechnische haalbaarheid van de introductie van alternatieven

De harde eisen die marktpartijen zeggen nodig te hebben voor zinvolle transities, zouden wel getoetst moeten worden aan de bovenstaande haalbaarheidsaspecten.

De verschillende opdrachtgevers kunnen de nationale maatschappelijke ambities op uiteenlopende wijze vertalen naar eisen in programma's en projecten, afhankelijk van bestuurlijke en financiële prioriteiten. Volledige uniformiteit op dit punt is dan ook niet te verwachten. Wel bestaat er behoefte aan een zekere mate van afstemming tussen verschillende opdrachtgevers, zodat wat bij de ene gemeente als duurzaam alternatief wordt geaccepteerd, niet bij andere gemeenten op blokkades zou mogen stuiten. Deze discrepanties kunnen een rem vormen op het ontwikkelen van standaarden die breed zouden kunnen worden toegepast.

Beperkte technische kennis kan introductie van innovaties belemmeren

Naast uiteenlopende prioriteiten kunnen verschillende keuzes ook te maken hebben met een tekort aan kennis bij opdrachtgevers, met name op het punt van techniek en uitvoering. Hierbij doen zich wel grote verschillen voor. Marktpartijen geven aan dat bij waterschappen en het Havenbedrijf Rotterdam voldoende technische kennis in huis is. Bij RWS en bij de kleinere gemeenten is dit volgens de bedrijven in mindere mate het geval. Dit kan ertoe leiden dat voorstellen voor vernieuwing lastig kunnen worden gehonoreerd omdat de risico's van innovaties niet goed kunnen worden ingeschat.

Praktijkvoorbeeld: Hergebruik damwanden van RWS bij de provincie Noord-Holland

Een waterbouwbedrijf met een contract voor onderhouds- en herstelwerkzaamheden voor een aantal rijksvaarwegen heeft vrijkomende damwanden kunnen hergebruiken. Deze voldeden niet meer aan de eisen voor rijksvaarwegen maar konden wel worden hergebruikt in een ander contract dat het bedrijf heeft voor onderhoud van provinciale vaarwegen. De eisen bij deze vaarwegen zijn lager. Succesfactor was hierbij het feit dat het bedrijf voor beide typen opdrachtgevers vergelijkbare werken uitvoert. De damwanden kunnen niet steeds meteen worden gebruikt. Dit hangt af van de fasering van het werk aan de provinciale vaarwegen. Voor tijdelijke opslag legt het bedrijf een depot aan.

3.2.3 Selectie en contractvormen

Onderhoudscontracten worden groter, ruimtelijke schaalvergroting niet wenselijk volgens mkb
Al geruime tijd is bij onderhoudscontracten een ontwikkeling zichtbaar naar schaalvergroting. Deze schaalvergroting heeft vier dimensies, namelijk clustering van disciplines, procesfuncties en gebieden en het verlengen van de contractduur. Deze vier dimensies zijn in hoofdstuk 1 toegelicht. Vooral het samenvoegen van onderhoudsgebieden tot grotere eenheden wordt door mkb-bedrijven, met name de kleinere bedrijven, problematisch geacht. Grote gebieden sluiten niet goed aan bij de lokale uitvoeringskennis die bij deze bedrijven aanwezig is en is ook logistiek minder efficiënt te organiseren. Verlenging van de contractduur bij onderhoud, bijvoorbeeld van drie jaar naar vijf jaar (in beide gevallen met opties tot verlenging), biedt continuïteit voor bedrijven die deze contracten binnenhalen en ook perspectief op investeringen die gedurende de contractduur (grotendeels) kunnen worden terugverdiend. Deze voordelen moeten echter wel worden afgewogen tegen de kans op langdurig omzetverlies als bedrijven bij deze contracten buiten de boot vallen.

Praktijkvoorbeeld: Integrale gebiedspercelen bij gemeente Amsterdam

De gemeente Amsterdam streeft naar contractvormen die langjarige samenwerking mogelijk maken. Dit biedt kansen voor leren en ontwikkelen en hierbij kunnen tevens processen van bedrijven en de gemeenten op elkaar worden afgestemd. De gemeente vertaalt dit onder meer in een aantal gebiedspercelen binnen de gemeente waarbinnen alle activiteiten met een langjarig contract door dezelfde marktpartij worden uitgevoerd. De percelen zijn zodanig gekozen dat het mkb een belangrijke rol hierin kan krijgen. Bij de meeste van de negen percelen zijn mkb-bedrijven betrokken. Daarbij is soms wel samenwerking tussen mkb-bedrijven onderling nodig aangezien binnen het gebiedsperceel een breed scala aan disciplines is opgenomen. Dit betreft onder meer onderhoud aan kunstwerken en in de openbare ruimte, vervanging van bruggen en kademuren, asfaltactiviteiten en groenvoorziening. Kleine mkb-bedrijven die voorheen rechtstreeks in opdracht van de gemeente werkten, zullen nu vooral als onderaannemer in beeld komen.

Procedures soms te zwaar opgetuigd voor mkb-bedrijven

Marktpartijen ervaren diverse knelpunten op de markt die te maken hebben met de selectie van partijen bij aanbestedingen en de contractvormen die bij infraprojecten worden toegepast. In de toepassing van contracten zijn de afgelopen jaren veel verschuivingen opgetreden. Grote opdrachtgevers als RWS en ProRail passen veel geïntegreerde contractvormen toe. Ook grote gemeenten en provincies kiezen vaker voor geïntegreerde contractvormen. Tussen de opdrachtgevers doen zich echter belangrijke verschillen voor. Sommige provincies hanteren nog voor een belangrijk deel RAW-contracten.

Deze ervaringen kunnen uiteenlopen tussen verschillende typen bedrijven binnen het mkb. Zo zullen kleinere bedrijven wellicht meer moeite hebben met andere typen contracten dan RAW-contracten waarin veel zaken door de opdrachtgever worden voorgeschreven.

In dit licht staan de bedrijven open voor vernieuwingen op contractengebied. Hierbij kan worden gedacht aan de verschillende typen experimenten die RWS heeft geëntameerd in het transitieproces naar een vitale infrasector. Hoewel de experimenten nog gaande zijn, zouden de bedrijven graag zien of en hoe aan deze experimenten een gevolg kan worden gegeven.

De vernieuwing van het contractenlandschap die ook bij andere partijen als provincies en waterschappen is te zien, biedt volgens sommige bedrijven ook kansen om bij de contractering van concrete projecten meer te kijken naar de contracteisen die het best bij het project passen. In het algemeen moet echter wel worden gewaakt voor teveel afwijkingen van de verschillende standaarden die in gezamenlijkheid met de markt zijn ontwikkeld.

Een algemeen punt waar mkb-bedrijven tegenaan lopen, betreft de procedures, eisen en administratieve voorwaarden waarmee bedrijven bij projecten van RWS mee te maken krijgen.

Het indienen van een verzoek in verband met meerwerk, dat vaak pas in de fase van uitvoering door het mkb naar boven komt, vergt vooral voor de kleinere bedrijven veel papierwerk waarop zij niet zijn ingesteld. Maar ook bij de middenbedrijven zien we dat men moeite heeft met de proceseisen op met name de geïntegreerde contracten. Ook voor E&C-contracten die in theorie minder complex zijn, komen deze ervaringen voor. De verkenning van de Concurrentie Gerichte Dialoog (CGD) Light die in het kader van de transitie 'Naar een vitale infrasector' plaatsvindt, is in de ogen van de bedrijven zinvol.

Schaalvergroting door integratie procesfuncties vraagt investeringen in projectmanagement

De veranderingen in de contractvormen waarbij een groter deel van de procesfuncties richting de markt wordt geplaatst, vragen aanpassingen bij de marktpartijen. Met name de hoofdaannemers krijgen een grotere rol bij het projectmanagement, inclusief de communicatie met verschillende stakeholders. In de rol van hoofdaannemer zullen mkb-bedrijven daardoor verder moeten investeren in het projectmanagement. Dit vraagt andere rollen en andere competenties en betekent ook dat mkb-bedrijven nieuwe typen werknemers zullen moeten

vinden. Bij opdrachten voor bijvoorbeeld gemeenten hebben mkb-bedrijven ervaring met deze rol, aangezien ze voor deze opdrachtgevers veel meer dan bij RWS ook geïntegreerde contracten uitvoeren.

3.2.4 Ketensamenwerking

Omvang van de opgaven staat op gespannen voet met huidige samenwerkingsvormen

Op het punt van samenwerking lijkt er een grote spanning te gaan ontstaan tussen de omvang van de maatschappelijke opgaven, bijvoorbeeld op het gebied van vervanging en renovatie, en de wijze waarop de sector nu is georganiseerd. Belangrijke opdrachtgevers als RWS, grote gemeenten en netwerkbedrijven geven aan dat voor het bereiken van de doelstellingen op deze opgaven als het ware een systeemsprong nodig is.

Lange productieketen beperkt kansen en hindert flexibiliteit

Op het punt van ketensamenwerking signaleren marktpartijen dat de verlenging van de keten tot verschillende knelpunten leidt. De afstand tussen finale opdrachtgevers zoals RWS en de uitvoerende teams van de infrabedrijven wordt hierdoor groter. De problemen die in de praktijk kunnen ontstaan, lopen uiteen in de verschillende fasen van het voorbereidings- en bouwproces. Mkb-bedrijven hebben doorgaans nauwelijks een rol in de voorbereidingsfase van projecten. Hierdoor komt de uitvoeringskennis van deze bedrijven mogelijk onvoldoende tot uiting in de fase waarin de projectscope wordt vastgesteld en de potentiële uitvoeringsvarianten tegen elkaar worden afgewogen. Ook kunnen hierdoor in de startfase van projecten kansen voor synergie met andere projecten worden gemist. De lengte van de keten brengt verder met zich mee dat knelpunten in de uitvoering niet altijd snel kunnen worden aangepakt aangezien het mandaat voor aanpassingen soms relatief hoog in de opdrachtgevende organisaties is neergelegd. Mkb-bedrijven missen hierbij het directe contact met de finale opdrachtgever. De ervaring van bedrijven dat de technische uitvoeringskennis niet meer breed bij de opdrachtgevers aanwezig is, leidt ertoe dat praktijkadaptaties dan vooral via administratieve procedures moeten worden geregeld. Dit beperkt de flexibiliteit in de uitvoering.

Horizontale samenwerking mkb zal nog moeten worden verbreed

Een ander aspect van samenwerking betreft de samenwerking tussen mkb-bedrijven onderling. Tot nu toe vindt dergelijke samenwerking nog niet breed plaats. Bedrijven zoeken elkaar wel op wanneer de projectscope breder is dan de disciplines die de bedrijven zelf in huis hebben. Complementariteit is hierbij de drijvende factor en niet de capaciteit an sich (cijfers Jerrel, succes van deze combinaties?). Hierdoor kunnen bedrijven gebruik maken van elkaars referenties om voor projecten in aanmerking te komen. In de praktijk treden hier soms problemen op het gebied van omzeteisen op, bijvoorbeeld ...

Praktijkvoorbeeld: Samenwerkende mkb-bedrijven bij onderhoud uiterwaarden RWS

In de Transitieagenda 'Naar een vitale infrasector' van RWS zijn maatregelen opgenomen om de prestaties in de infrasector te verbeteren en de marktpartijen de mogelijkheid te geven zich te ontwikkelen. Eén van de maatregelen is 'Project Match' dat is gericht op de vorming van projectteams die vanuit verschillende disciplines vroegtijdig de samenwerking opzoeken. De maatregel is toegepast op het onderhoudscontract voor uiterwaarden langs de grote rivieren in Nederland.

Eén van de drie percelen is gewonnen door een combinatie van mkb-bedrijven. De selectie vond in twee stappen plaats. De eerste ronde waarin een reflectiedocument werd opgesteld, werd door de combinatie als uitdagend, maar leuk ervaren. De tweede ronde waarin de aanpak verder moest worden uitgewerkt, was zwaarder. De combinatie heeft ervaren dat het schrijven van plannen van aanpak minder past bij de praktische werkwijze in het mkb. Grotere bedrijven hebben hiervoor meer capaciteit. De bij de combinanten aanwezige uitvoeringskennis, onder meer ten behoeve van het natuurbeheer, heeft juist in het voordeel gewerkt. Ook het feit dat dit de enige mkb-combinatie bij de inschrijvers was, heeft volgens de bedrijven een gunstige rol gespeeld.

Samenwerking mkb en toeleveranciers afhankelijk van concrete maatschappelijke doelen
Maatschappelijke doelen rond duurzaamheid en circulariteit maken in de keten ook nieuwe vormen van samenwerking nodig tussen uitvoerende bedrijven en toeleveranciers. Hierbij valt te denken aan de toepassing van nieuwe materialen, 3D-geprinte elementen en vormen van fabrieksmatige productie. Mkb-bedrijven oriënteren zich op dit type samenwerking waarvoor nog wel duidelijke doelstellingen vanuit de opdrachtgevers zullen moeten komen rond de kansen van duurzaamheid en circulariteit.

3.3 Resumé: succesfactoren voor het mkb

Samenvattend komt uit de ervaringen van de marktpartijen een aantal factoren naar voren die bij de marktbenadering door opdrachtgevers kunnen bijdragen aan succesvolle deelname van het mkb.

- **Zicht op deal flow voor het mkb**
Er moet voldoende continuïteit aan projecten zijn die geschikt zijn voor het mkb. Dit betreft dus niet (alleen) continuïteit aan volume voor de totale markt, maar (ook) voor de marktsegmenten waarop het mkb actief is.
- **Overzichtelijke projectscope**
Het mkb geeft aan dat in de afgelopen tijd vooral de omgeving rond de technische aspecten complex is geworden. De problematiek ligt niet zozeer in de uitvoeringspraktijk maar in zaken rond besluitvorming, regelgeving en omgevingsmanagement. Een projectscope die in deze opzichten overzichtelijk is, past het best bij het mkb.
- **Proportionaliteit bij aanbesteding**
Schaalvergroting bij projecten gaat veelal gepaard met hogere eisen aan de inschrijvers, onder meer wat betreft de gerealiseerde omzet en een aantal referentieprojecten die marktpartijen moeten hebben uitgevoerd. Wanneer schaalvergroting betrekking heeft op grotere gebieden, kan combinatievorming binnen het mkb plaatsvinden. De projecteisen zouden dan proportioneel moeten zijn zodat regionale samenwerking mogelijk is.
- **Innovatieperspectief**
Het mkb is in staat tot het ontwikkelen van innovaties, onder meer met het oog op slimme uitvoering in de praktijk. Het ontbreekt echter veelal aan financiële mogelijkheden om deze innovaties in de uitvoeringsfase mogelijk te maken. De introductie van budgetten voor innovaties tijdens de uitvoering kan hierin voorzien.
- **Flexibiliteit bij uitvoering**
Een sterk punt dat veel opdrachtgevers aan het mkb toekennen, is de flexibiliteit in de uitvoering. Knelpunten op projecten kunnen door het mkb snel worden gesignaleerd en opgepakt. Dit vergt dat aan de kant van de opdrachtgever ook snelle besluitvorming mogelijk is om concrete herstelacties mogelijk te maken.

In het volgende hoofdstuk wordt bekeken in hoeverre het marktbenaderingsbeleid van de opdrachtgevers deze succesfactoren ondersteunt.

4 Beleid van infrastructuurbeheerders

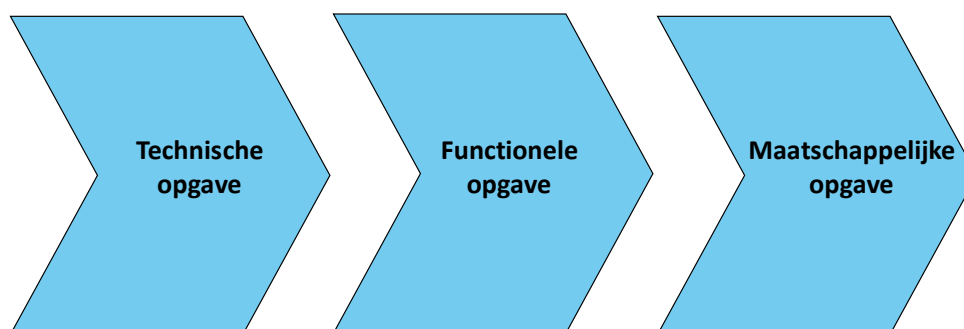
4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de positie en ontwikkelingen van de verschillende infrastructuurbeheerders. We concentreren ons daarbij op het beleid van Rijkswaterstaat en de decentrale overheden. In paragraaf 4.2 gaan we in op de maatschappelijke opgaven waar deze infrabeheerders voor staan in de periode tot 2030. Paragraaf 4.3 beschrijft ontwikkelingen in het marktbenaderingsbeleid van de infrabeheerders. Hierbij gaan we in op de wijze waarop opdrachtgevers hun opgaven vertalen naar concrete projecten en welke rol het mkb hierin kan spelen.

4.2 Maatschappelijke opgaven en infrastructuurbeheer

De infrastructuuropgaven hebben in de afgelopen jaren een complexer karakter gekregen. Dit geldt in belangrijke mate voor de opgaven op het gebied van onderhoud, vervanging en renovatie. Niet alleen is de opgave vanuit technisch oogpunt groot omdat delen van het areaal het einde van de technische levensduur naderen. Ook bestaat er een grote opgave vanuit functioneel perspectief. Kunstwerken als viaducten, bruggen en sluizen die in de loop van de vorige eeuw zijn aangelegd, voldoen niet meer aan de capaciteitseisen die daar nu en in de komende jaren aan worden gesteld. In de komende jaren zal de complexiteit verder toenemen omdat bovenop de technische en functionele opgave de maatschappelijke opgave steeds belangrijker wordt (figuur 4.1). Denk hierbij aan ambities op het gebied van duurzaamheid, circulariteit en klimaatbestendigheid. Deze ambities stellen nieuwe eisen aan het beheer van infrastructuur.

Figuur 4.1 Infrastructurele opgaven: van technisch via functioneel naar maatschappelijk



Bron: EIB

De ambities ten aanzien van de kwaliteit lopen tussen de verschillende overheden niet sterk uiteen. In de afgelopen jaren zijn hierbij twee ontwikkelingen opgetreden die bij veel infrabeheerders zichtbaar zijn:

- In de eerste plaats is dit versobering van de kwaliteit van de verschillende typen kunstwerken. Het kwaliteitsniveau hoeft niet luxe te zijn, in plaats daarvan streven veel opdrachtgevers naar sober en doelmatig beheer.
- In de tweede plaats hebben de decentrale overheden hun ambities gedifferentieerd afhankelijk van de functie en de locatie van de objecten. Objecten in wegen of vaarwegen

met veel doorgaand verkeer worden op een hoger kwaliteitsniveau onderhouden dan kunstwerken in minder drukke gebieden. Ook de kwaliteit van de infrastructuur in stadscentra staat hoger op de agenda dan die in buitengebieden.

Datagedreven onderhoud

Een belangrijke ontwikkeling bij het beheer en onderhoud van infrastructuur is de toename van het gebruik van data. Door digitalisering en sensing krijgen infrabeheerders uitgebreide informatie over de actuele kwaliteitstoestand van bijvoorbeeld objecten in beheer. Met deze informatie kan veel nauwkeuriger de ontwikkeling van de belasting en de kwaliteit van de infrastructuur worden gevolgd en de consequenties die dit heeft voor onderhoudsactiviteiten.

Opdrachtgevers als Rijkswaterstaat en ProRail gaan steeds meer over op datagedreven asset management. Marktpartijen krijgen hierbij de rol om data te verzamelen en te analyseren, bijvoorbeeld met voertuigen en drones. Dit type informatie is interessant voor marktpartijen om binnen bijvoorbeeld raamcontracten of DBFM-contracten de timing van onderhoudsactiviteiten te optimaliseren. Voor opdrachtgevers is van belang dat ‘zoveel mogelijk’ marktpartijen toegang krijgen tot de data, vooral om voldoende aanbod vanuit de markt te kunnen blijven waarborgen.

4.3 Marktbenaderingsbeleid

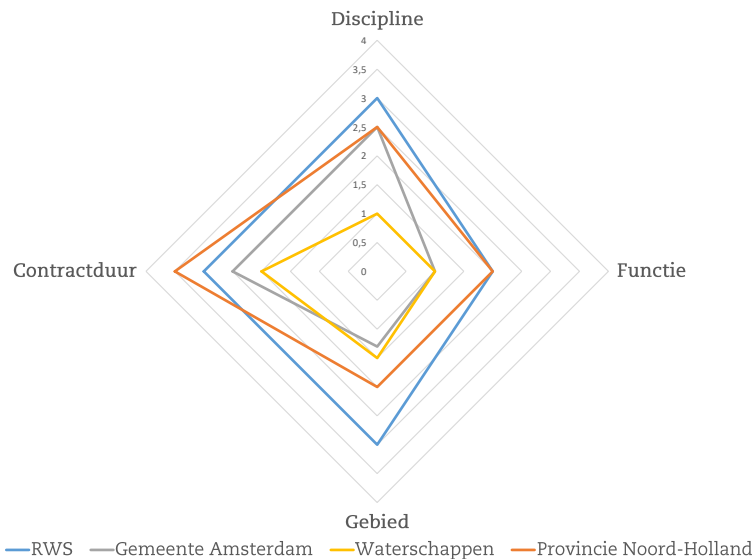
4.3.1 Algemeen

In deze paragraaf beschrijven we op welke wijze de opdrachtgevers in de infrasector de opgaven vertalen naar projecten en hoe ze deze projecten op de markt brengen. We richten ons hierbij met name op onderhoud, vervanging en renovatie. In hoofdstuk 1 hebben we gezien dat aan de projecten en contracten in het onderhoud vier dimensies kunnen worden onderscheiden. Op elk van deze dimensies is in de afgelopen jaren sprake geweest van ontwikkelingen die bijdragen aan schaalvergroting. Dit betreft de volgende vier dimensies:

- **Integratie van verschillende disciplines**
Projectgericht samenvoegen van bijvoorbeeld onderhoud aan wegen, groen en installaties
- **Integratie van verschillende procesfuncties**
Niet alleen uitbesteding van de uitvoering aan marktpartijen, maar bijvoorbeeld ook werkvoorbereiding, kwaliteitsmonitoring en communicatie
- **Vergroting van de regionale schaal van het onderhoud**
Samenvoegen van onderhoudscontracten tot grotere gebiedseenheden
- **Verlenging van de duur van onderhoudscontracten**
Verlengen van de contractduur van bijvoorbeeld drie tot vijf jaar naar zeven of tien jaar (inclusief opties tot verlenging)

Figuur 4.2 geeft een indicatie van de mate waarin in de huidige situatie sprake is van kleinschalige dan wel grootschalige onderhoudscontracten. Hierbij zetten we de schaal uit op elk van de vier genoemde dimensies. Op basis van data-analyse en gesprekken komt naar voren dat RWS de onderhoudscontracten op een grotere schaal uitzet dan andere infrastructuurbeheerders. Dit betreft alle vier dimensies. Waterschappen voeren traditioneel verschillende procesfuncties zelf uit, zoals voorbereiding en deels uitvoering waardoor zij op de dimensie ‘functie’ laag scoren. Ook voor de dimensie ‘functie’ is bij de waterschappen sprake van een beperkte schaal. Baggerwerk wordt bijvoorbeeld separaat van dijkenonderhoud aanbesteed. De gemeente Amsterdam heeft daarentegen per onderhoudsgebied veel disciplines samengevoegd (wegen, verlichting, groen). Hierbij deelt de gemeente de opgave echter wel in percelen op. In de praktijk moet worden bedacht dat de verschillen tussen gemeenten onderling en waterschappen onderling relatief groot kunnen zijn. In de paragrafen 4.3.2 tot en met 4.3.5 gaan we achtereenvolgens in op het beleid van RWS, gemeenten, provincies en waterschappen.

Figuur 4.2 Indicatie schaal van onderhoudscontracten op vier dimensies voor enkele typen opdrachtgevers (modale situatie) ¹⁾



1 Verdeling: 1 = kleinschalig, 4 = grootschalig

Bron: EIB

4.3.2 Rijkswaterstaat

Inkoopbeleid steeds meer in teken van maatschappelijke ambities

Het marktbenaderingsbeleid van Rijkswaterstaat is gericht op het zo efficiënt mogelijk realiseren van de doelstellingen op het gebied van mobiliteit en veiligheid. Evenals bij andere infrastructuurbeheerders spelen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid de ambities voor bijvoorbeeld duurzaamheid, circulariteit en maatschappelijk verantwoord inkopen een steeds grotere rol. Rijkswaterstaat heeft hierbij te maken met de politieke wens van een flexibele en compacte overheid. De markt is daardoor van toenemend belang om de doelstellingen van RWS te kunnen realiseren. Uitvoerende taken komen zoveel mogelijk bij de markt terecht. Daarnaast zullen marktpartijen bij contracten de ruimte moeten krijgen om met voorstellen ten aanzien van de maatschappelijke ambities te komen.

RWS geeft aan op projecten maximaal gebruik te willen maken van ieders kwaliteiten. Het belang dat RWS hecht aan duurzaam effectieve concurrentie betekent dat zoveel mogelijk geschikte partijen zich moeten kunnen inschrijven op opdrachten. Specifieke aandacht wordt daarbij aan het mkb gegeven, onder meer door het mkb te betrekken bij kleinere opdrachten en verlaagde eisen te stellen aan combinatie-inschrijvers.

Experimenten Transitieagenda gericht op mogelijkheden voor mkb

In de Transitieagenda 'Naar een vitale infrasector' is een aantal experimenten opgenomen waarmee de kansen voor het mkb kunnen worden vergroot. Dit betreft:

- **Experiment teamselectie gericht op nieuwe partijen**
Met deze maatregel wil Rijkswaterstaat experimenteren met een aanbestedingsproces gericht op selectie van het beste team/samenwerkende opdrachtnemers in plaats van selectie van een hoofdaannemer. Achtergrond is de intentie om mkb-bedrijven ook te kunnen laten meedoen op RWS-projecten. Daarvoor zijn wel nieuwe samenwerkingsvormen van het mkb nodig, onder meer onderlinge samenwerking

binnen het mkb en samenwerking met start-ups. . Doelstelling is bijvoorbeeld om meerdere lokale bedrijven, start-ups en MKB partijen te laten participeren. Ook toetreding van nieuwe partijen is een mogelijkheid.

- **Doorvoeren van aanpassingen in het selectiebeleid**
Rijkswaterstaat heeft naar aanleiding van een marktdialoog besloten om ranken en loten nog maar in een beperkt marktsegment toe te passen. Daarnaast wordt vaker een concurrentiegericht dialoog ingezet bij projecten tussen de EU-drempel en de grote complexe projecten (Concurrentie Gerichte Dialoog Light). Het doel hiervan is het verlagen van transactiekosten door het eerder trechteren van partijen. Hiermee kunnen ook drempels voor het mkb worden verlaagd.

Toename aantal projecten voor onderhoud, vervanging en renovatie

Niet specifiek voor het mkb, maar voor de gehele infrastructuurmarkt geeft de inkoopkalender van RWS een overzicht van grotere en kleinere projecten die in de komende tijd worden voorbereid en op de markt zullen worden gebracht. Per project wordt een aantal kenmerken vermeld, zoals deelmarkt of inkoopcategorie, geraamde bouwsom, beoogde contractvorm en de periode van aanbesteding. In de meest recente versie van juni 2022 staan 33 onderhoudsprojecten vermeld (zie figuur 4.3). Dit is een belangrijke toename in vergelijking met de inkoopplanning van 2018, toen er 25 onderhoudsprojecten werden vermeld. Bij vervangings- en renovatieprojecten is de toename nog sterker: van 11 projecten in 2018 naar 33 projecten in juni 2022. Vooral bij de droge infrastructuur is het aantal projecten tussen 2018 en juni 2022 sterk toegenomen (figuur 4.4).

Schaalvergroting vervanging en renovatie: toename vooral in de hogere bouwsomklassen

Naast de toename van het aantal projecten op de inkoopplanning valt op dat de samenstelling naar projectomvang is veranderd. Bij vervanging en renovatie is tussen 2018 en juni 2022 een sterke toename zichtbaar van het aantal projecten groter dan € 100 miljoen: van één naar 11 projecten (figuur 4.3). Bij projecten kleiner dan € 15 miljoen is het aantal toegenomen van 6 in 2018 naar 9 in juni 2022. Bij de onderhoudsprojecten zit de toename vooral in de categorie boven € 35 miljoen, van drie projecten in 2018 naar negen projecten in juni 2022.

Afname aantal natte projecten van minder dan € 15 miljoen

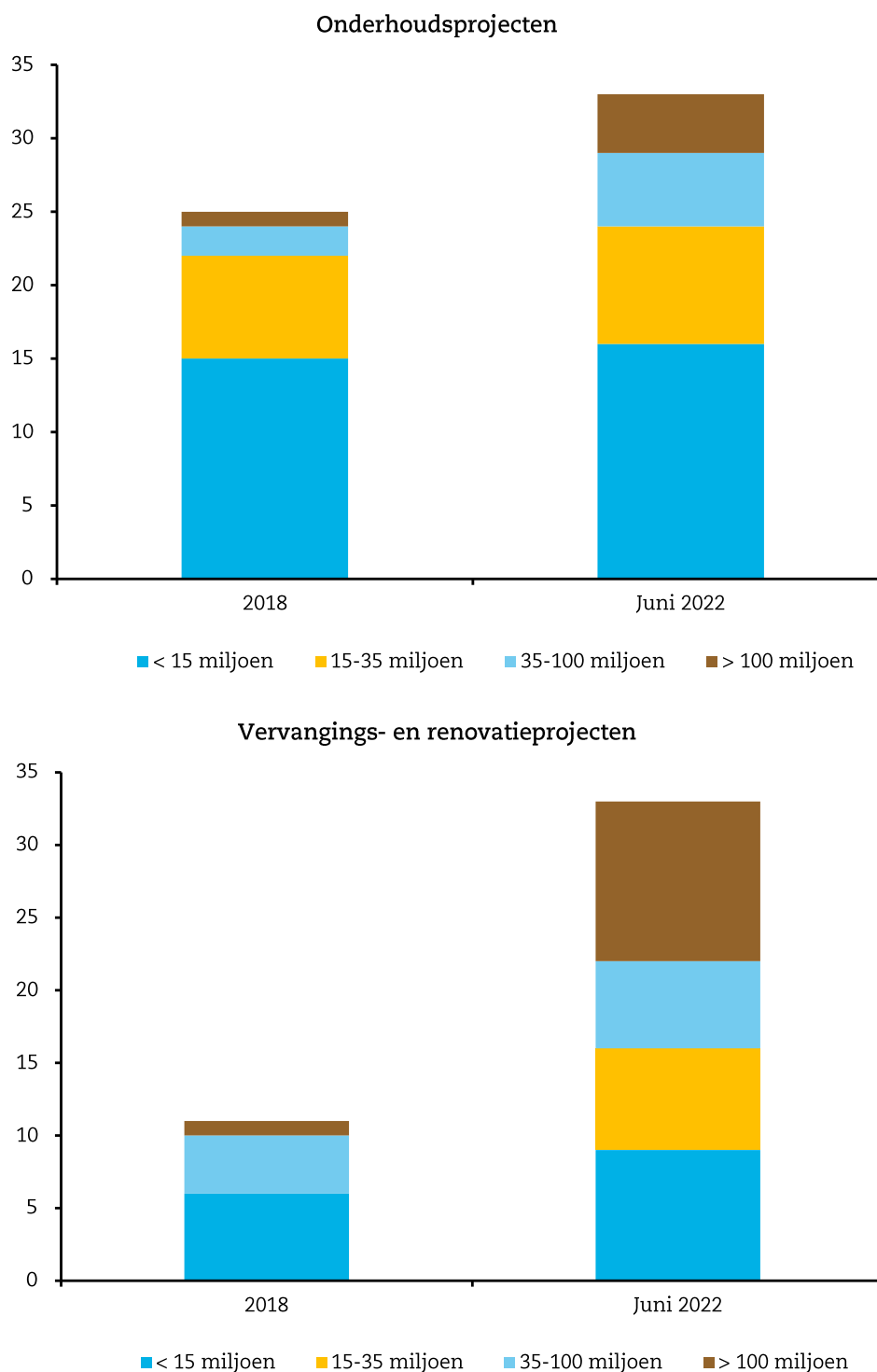
De toename van het aantal onderhouds- en vervangings- en renovatieprojecten is vooral zichtbaar bij projecten in de droge infrastructuur, zoals wegen en viaducten. Bij de natte infrastructuur, zoals constructieve waterbouw en baggerwerk, is de toename kleiner (figuur 4.4). Bij natte infrastructuur is het aantal projecten toegenomen van vijftien in 2018 naar 21 in juni 2022. Bij de droge infrastructuur is het aantal projecten meer dan verdubbeld tussen 2018 en juni 2022 verdubbeld, van 21 naar 45 projecten.

Sterke toename aantal D&C-contracten

Figuur 4.5 geeft voor de natte respectievelijk droge infrastructuurprojecten weer welke contractvormen door RWS worden beoogd. De contractvorm D&C is dominant wat betreft het aantal projecten. Het aandeel D&C is tussen 2018 en maart 2022 toegenomen van circa 50% naar twee derde. Vooral bij de droge infrastructuur is het absolute aantal D&C-projecten in juni 2022 sterk toegenomen in vergelijking tot de planning van 2018.

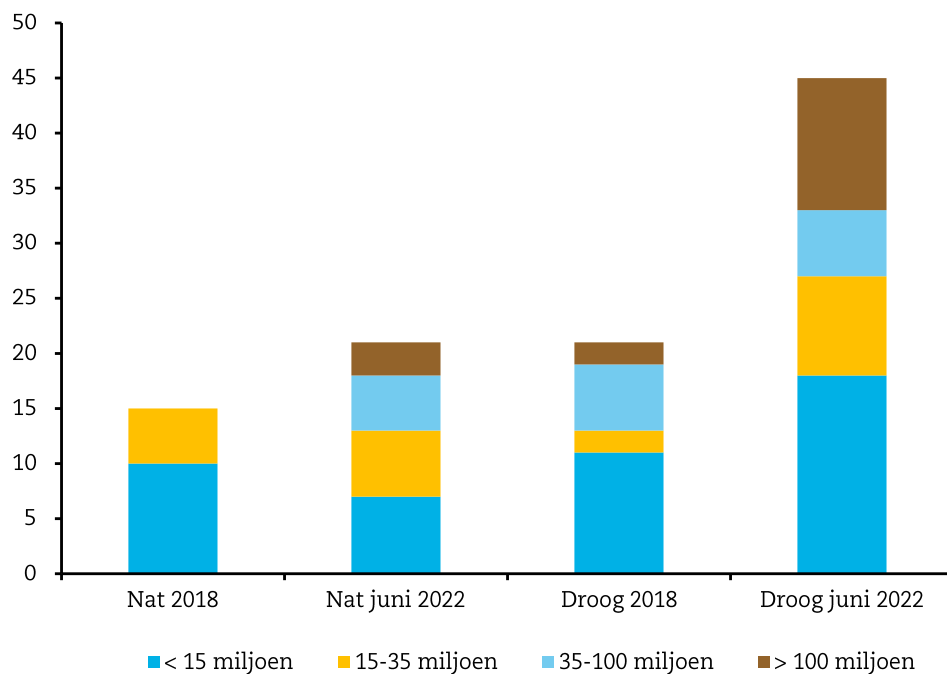
In de inkoopplanning van RWS zien we zowel een toename van het aantal projecten in de hogere bouwsomklassen als bij lagere. De laatste categorie biedt derhalve kansen voor het mkb. Dit is echter wel afhankelijk van de beoogde contractvormen. In hoofdstuk 2 is aangegeven dat bij D&C-projecten van RWS het marktaandeel van het mkb veel lager is dan bijvoorbeeld bij gemeenten waar mkb-bedrijven regelmatig bij zowel het ontwerp als de uitvoering van projecten betrokken zijn.

Figuur 4.3 Aantal onderhoudsprojecten en vervangings- en renovatieprojecten op de Inkoopkalender van RWS, 2018 en juni 2022



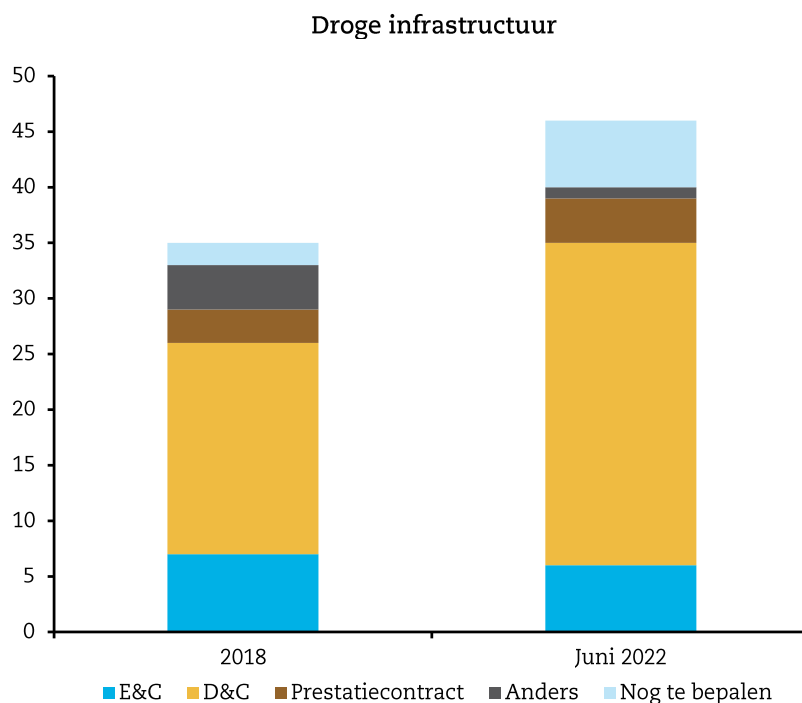
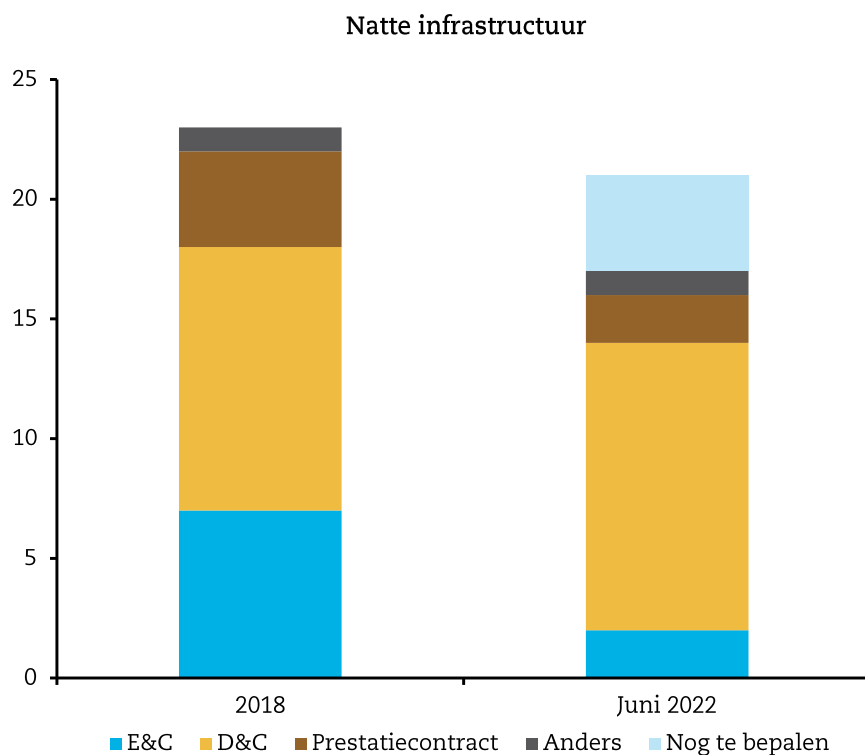
Bron: RWS Inkoopplanning, bewerking EIB

Figuur 4.4 Aantal onderhoudsprojecten en vervangings- en renovatieprojecten voor natte en droge infrastructuur op de Inkoopkalender van RWS, 2018 en juni 2022



Bron: RWS Inkoopplanning, bewerking EIB

Figuur 4.5 Aantal onderhoudsprojecten en vervangings- en renovatieprojecten voor natte en droge infrastructuur naar contractvorm op de Inkoopkalender van RWS, 2018 en juni 2022



Bron: RWS Inkoopplanning, bewerking EIB

4.3.3 Gemeenten

Gemeenten zijn belangrijke opdrachtgevers voor het mkb en beheren een breed scala aan typen gww-werken. Het beheer van wegen, riolering en de openbare ruimte vergt de meeste inspanningen. Hierbij gaat het naast omvangrijke oppervlakken aan wegen, pleinen en groen om objecten als bruggen, viaducten en rioolgemalen. Van de gemeenten bestaat geen integraal overzicht van werken die de komende tijd op de markt komen. Wel kunnen we een beeld geschetst van de gemeentelijke opgaven en gaan we in op de uitkomsten van gemeentelijke openbare aanbestedingen.

Het beeld bij de vier grote gemeenten is dat het areaal aan kunstwerken omvangrijk is, waarbij een deel van de kunstwerken te maken heeft met achterstallig onderhoud. Bij de vier grote gemeenten is de vervangingsopgave bekend en is er urgentie met betrekking tot de aanpak van de problematiek. Een aantal van deze gemeenten signaleert echter dat de financiering van de vervangingsopgave nog een knelpunt vormt, onder meer omdat in het verleden niet systematisch voor de vervanging is gereserveerd.

De grote opgave geeft voor de infrabeheerders in de G4 aanleiding tot een sterke schaalvergroting in de aanpak. Dit betreft zowel de fysieke aantallen en kilometers die per jaar moeten worden aangepakt als de organisatie van de processen van voorbereiding en uitvoering. Dit vereist dat door infrabeheerders en marktpartijen wordt samengewerkt aan innovaties en dat het lerend vermogen wordt ontwikkeld. De opgave kan daarbij worden ingedeeld in enerzijds grote aantallen relatief weinig complexe objecten als viaducten en vaste bruggen en anderzijds kleine aantallen complexe objecten.

Het beeld bij de andere gemeenten is op onderdelen wisselend, onder meer wat betreft de leeftijd van de kunstwerken en de staat van onderhoud. De ambities met betrekking tot de kwaliteit kunnen in het algemeen als sober worden gekenschetst. Sommige gemeenten signaleren achterstallig onderhoud of geven aan dat de ondergrens van de kwaliteit in zicht komt. Het langere termijn perspectief is nog niet bij alle gemeenten helder. De gemeenten spreken wel over een (sterk) toenemende financiële behoefte in de komende jaren. In de aanpak van het beheer zien we twee richtingen, zowel de beweging van risicogestuurd naar preventief onderhoud als de beweging van planmatig naar effectgeoriënteerd onderhoud. Evenals bij de G4 zijn gemeenten bezig om kennis en ervaring op te doen met het beheer, waarbij eerst kleinschalig wordt begonnen en vervolgens een bredere aanpak wordt voorzien. Ook stroomlijning van de planning en uitvoering van de opgaven vormt een belangrijk onderdeel van het beheer van de kunstwerken.

Activiteitenprofiel van mkb bij gemeenten vergelijkbaar met grootbedrijf

Bij de openbare aanbestedingen die het mkb in 2021 bij gemeenten hebben binnengehaald, hebben verhardingen en civiele technieken de grootste aandelen met elk circa 30% van de aantallen projecten (figuur 4.6a). In vergelijking met 2016 is het aandeel verhardingen in 2021 toegenomen, dat van civiele techniek is afgenomen. Opmerkelijk is dat in 2021 de verdeling van de projecten naar deelmarkt weinig verschil vertoont met die van het grootbedrijf. Ook bij het grootbedrijf zijn de aandelen van verhardingen en civiele techniek het grootst.

Projectomvang bij openbare aanbestedingen van gemeenten tussen 2016 en 2021 toegenomen

Tussen mkb en grootbedrijf bestaan echter wel grote verschillen als naar de projectomvang wordt gekeken. In 2021 was ruim 80% van de projecten van het mkb kleiner dan € 5 miljoen (figuur 4.6b). Bij het grootbedrijf is dit ruim 50%. Twintig procent van de projecten van het mkb was in 2021 kleiner dan € 1 miljoen. Dit aandeel is daarmee veel lager dan in 2016 toen circa 40% van de projecten mkb kleiner dan € 1 miljoen was. Deze schaalvergroting is ook zichtbaar bij de grote bedrijven, waar het aandeel van projecten groter dan € 5 miljoen tussen 2016 en 2021 is verdubbeld.

Gemeentelijke contracten: meer raamovereenkomsten, minder laagste prijs

Een andere belangrijke verschuiving die we zien in de openbare aanbestedingen bij gemeenten, is dat het aandeel van raamovereenkomsten tussen 2016 en 2021 sterk is toegenomen. Het mkb behaalde in 2021 bijna 30% van de projecten uit raamovereenkomsten, een verdubbeling in vergelijking met vijf jaar eerder (figuur 4.7a). Bij het grootbedrijf is de toename echter nog sterker: van 5% van de projecten in 2016 naar bijna 40% in 2021. Naast de groei van het aandeel van raamovereenkomsten is bij het gunningscriterium een belangrijke wijziging te zien. de mkb-opdrachten voor gemeenten hadden in 2016 in bijna 40% van de gevallen betrekking op laagste prijs, in 2021 is dat gedaald naar 30% (figuur 4.7b). Bij het grootbedrijf daalde het aandeel laagste prijsopdrachten van gemeenten van 20% naar 10%.

4.3.4 Provincies

Evenals bij de gemeenten bestaat er geen integraal overzicht van de projecten die in de komende jaren door de provincies op de markt worden gebracht. De belangrijkste infrastructuurassets van provincies zijn wegen en vaarwegen, inclusief kunstwerken als viaducten en bruggen.

De kunstwerken die in beheer zijn bij de provincies hebben in het algemeen een lange ontwerplevensduur. Met name de kunstwerken die zijn uitgevoerd in beton hebben een levensduur van 50 tot 100 jaar. Veel bruggen en viaducten zijn in de jaren 30 en in de naoorlogse periode van de vorige eeuw aangelegd. Hoewel de technische kwaliteit van veel kunstwerken terugloopt, speelt vooral de verminderde functionele kwaliteit een belangrijke rol in het beheer van de kunstwerken en de noodzaak van vervanging.

Wat betreft de timing van de vervanging lopen de verwachtingen van de provincies enigszins uiteen. Bij de provincie Noord-Brabant is dit de periode 2030-2040. De provincie Groningen schat in dat de vervanging sterk zal toenemen na 2025. In grote lijnen kan op basis van de inventarisatie bij de verschillende provincies en de gevoerde gesprekken worden verwacht dat in de periode 2025-2035 sprake zal zijn van een sterk hoger vervangingsvolume dan in de afgelopen jaren is gerealiseerd. Voor het potentieel van IFD is het daarom zinvol om in eerste instantie te kijken naar deze infrastructuuropgaven in de komende tien à vijftien jaar.

Bij de provincies overheerst het beeld dat de technische en functionele kwaliteit van de infrastructuur onder druk staat en wordt geconfronteerd met een gebrek aan financiële middelen. In de praktijk kan dit leiden tot sterke differentiatie van de geambieerde kwaliteit, bijvoorbeeld ten gunste van de belangrijkste verbindingen. Maatschappelijke doelstellingen als duurzaamheid en circulariteit worden belangrijker maar zijn nog nauwelijks vertaald in de benodigde budgetten. Bij de realisatie van de opgaven hanteert een aantal provincies al een programmatische aanpak, onder meer bij de installaties voor bediening en besturing.

4.3.5 Waterschappen

De mkb-bedrijven die actief zijn op de waterbouwmarkt behalen een belangrijk deel van hun omzet uit werkzaamheden voor de waterschappen. Dit aandeel bedraagt circa 40%. Omgekeerd wordt een groot deel van het werk van de waterschappen, eveneens circa 40%, uitgevoerd door mkb-bedrijven. Er is dus sprake van een sterke wederzijdse relatie op deze deelmarkt.

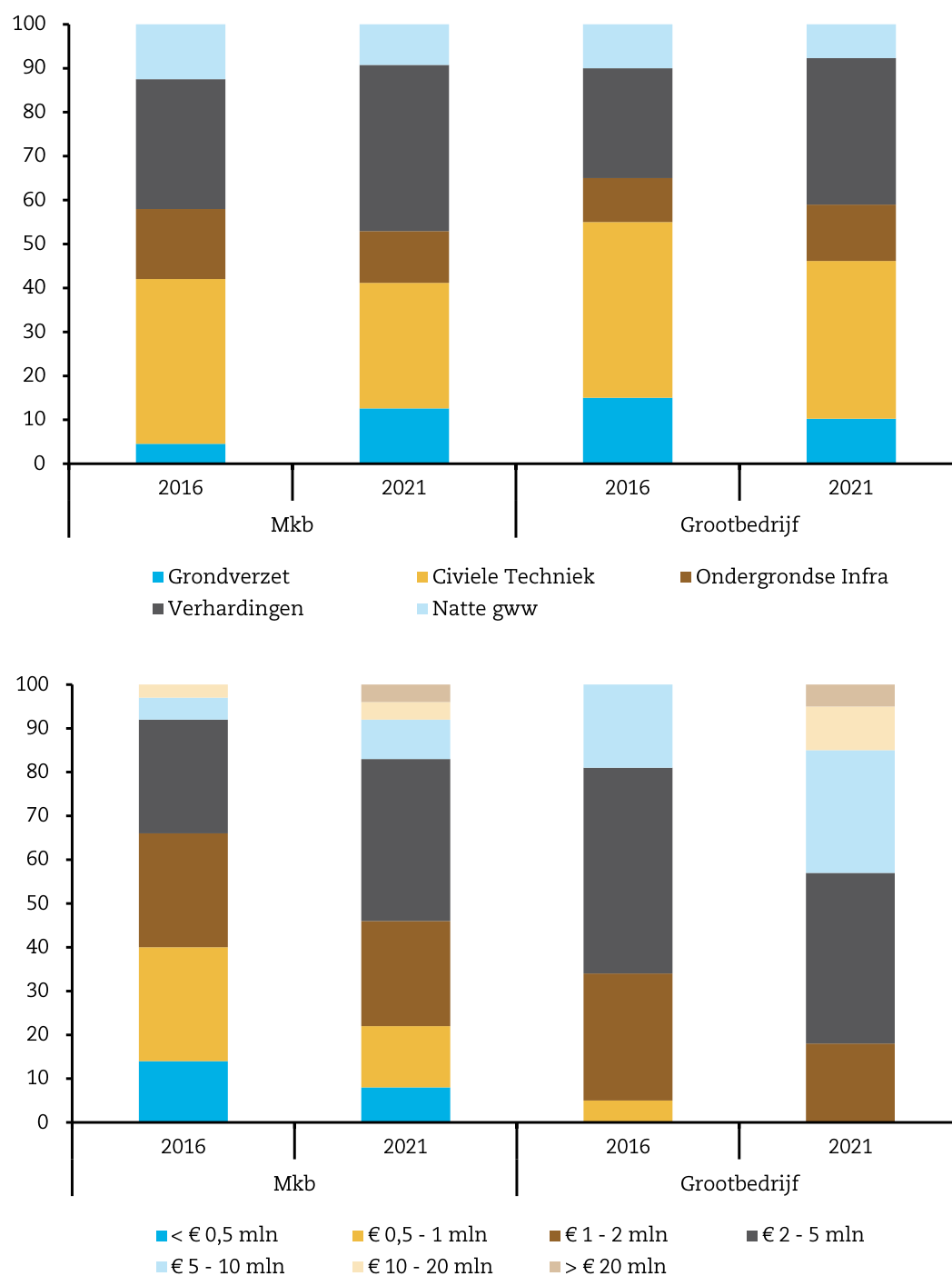
Projectenkalender: aandeel projecten onder € 5 miljoen neemt toe

De waterschappen verwachten in 2022 en 2023 circa 40 beheer- en onderhoudsprojecten op de markt te brengen en circa 100 projecten op het gebied van renovatie en herstel (figuur 4.8). Zowel bij beheer en onderhoud als bij renovatie en herstel vallen vrijwel alle projecten in de bouwsomklassen lager dan € 5 miljoen. In totaal circa 50 projecten zijn kleiner dan € 1 miljoen.

Het overgrote deel van de waterschapsprojecten komt via RAW op de markt. zowel bij beheer en onderhoud als renovatie en herstel betreft dit circa 60% van het aantal projecten (figuur 4.9). bij beheer en onderhoud is verder vaak sprake van raamcontracten of prestatiecontracten. Bij renovatie en herstel hanteren de waterschappen bij een aantal projecten een bouwteamconstructie. In marktvolume is het aandeel van projecten onder € 5 miljoen in de

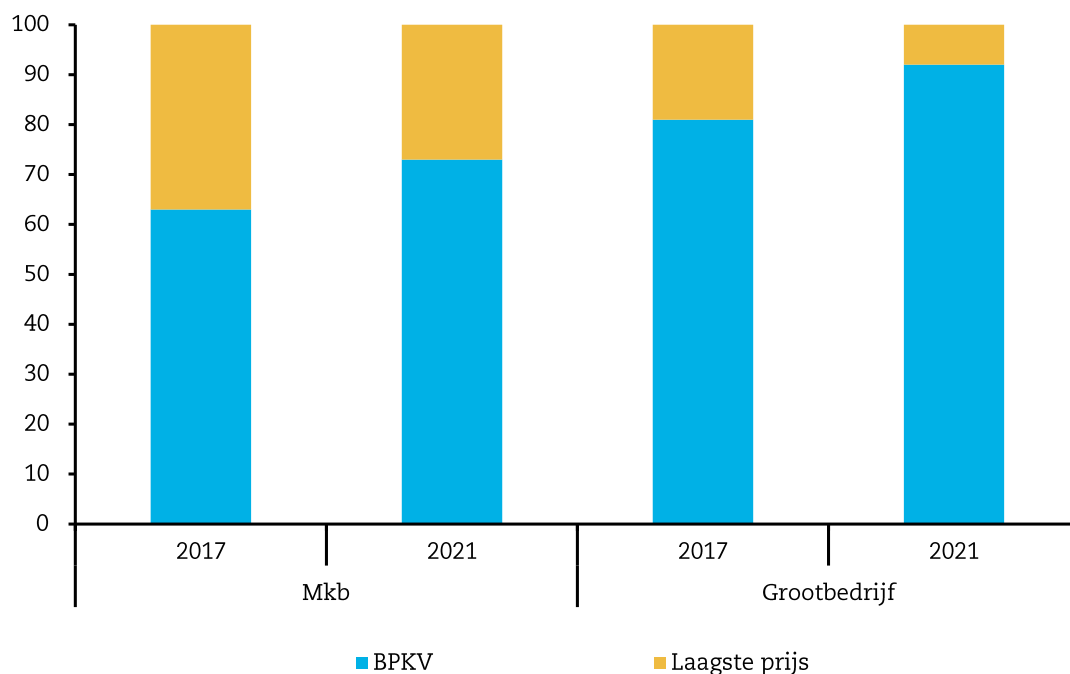
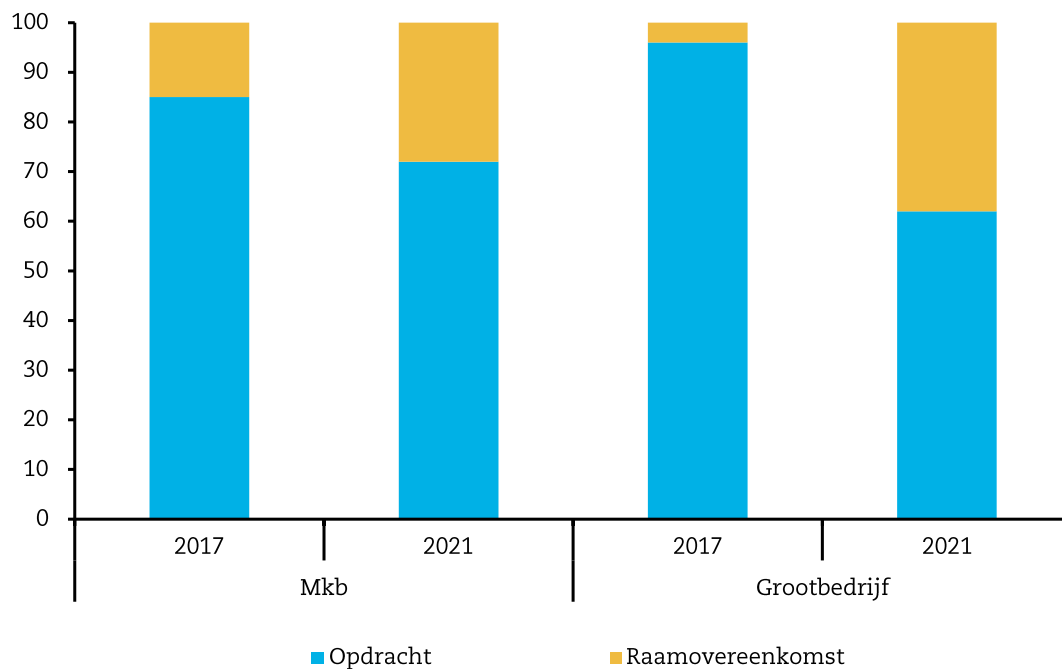
meest recente meting van de Projectenkalender (2021) toegenomen naar bijna 40%. In de meting over 2019 was dit aandeel bijna 25% (figuur 4.10).

Figuur 4.6 Verdeling openbare aanbestedingen van gemeenten naar deelmarkt en bouwsom, voor mkb en grootbedrijf, 2016 en 2021 (%)



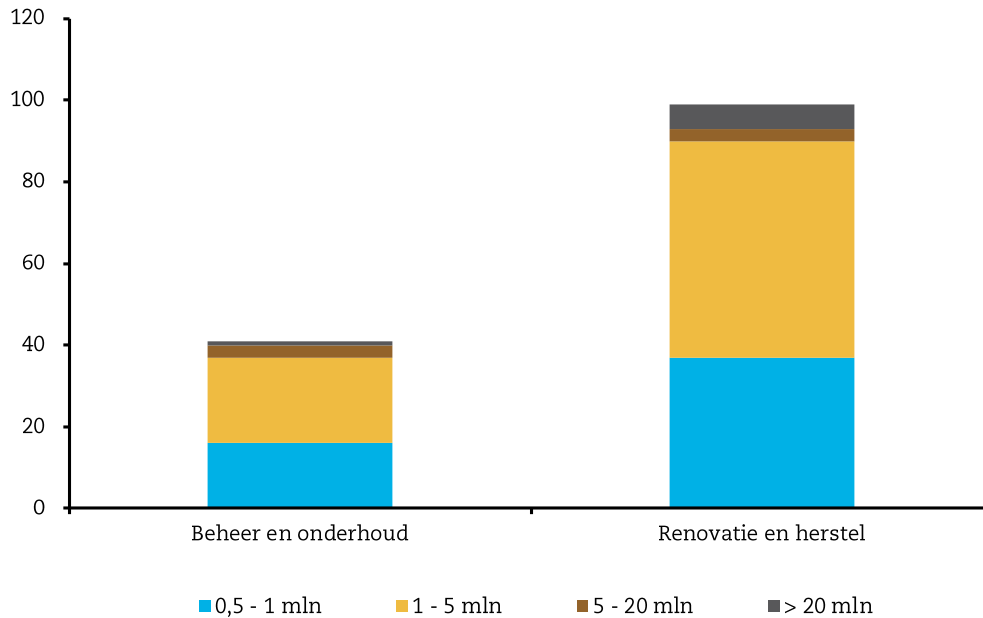
Bron: TenderNed, bewerking EIB

Figuur 4.7 Verdeling openbare aanbestedingen van gemeenten naar opdrachten/raamovereenkomsten en gunningscriterium, voor mkb en grootbedrijf, 2017 en 2021 (%)



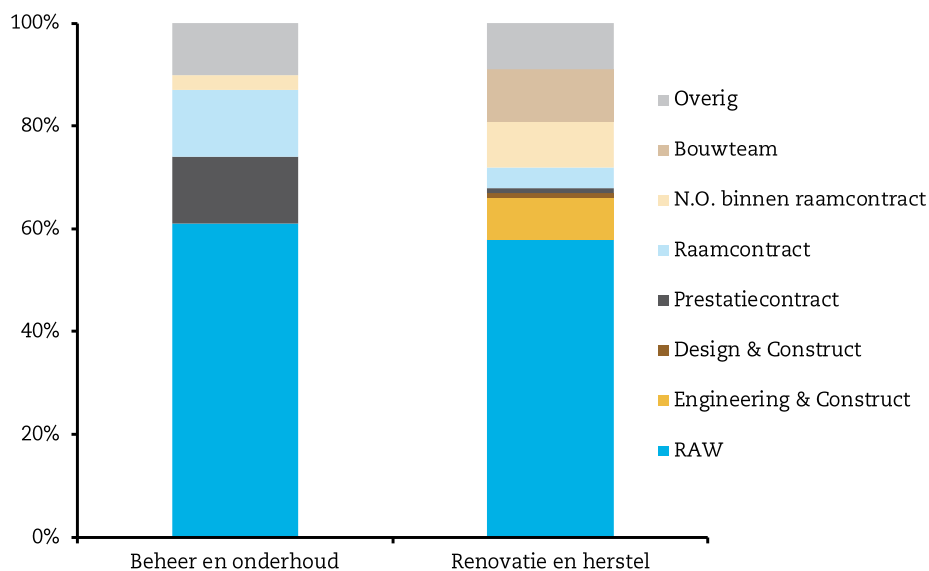
Bron: TenderNed, bewerking EIB

Figuur 4.8 Aantal beheer- en onderhoudsprojecten en renovatie- en herstelprojecten op de Projectenkalender van de waterschappen, meting 2021



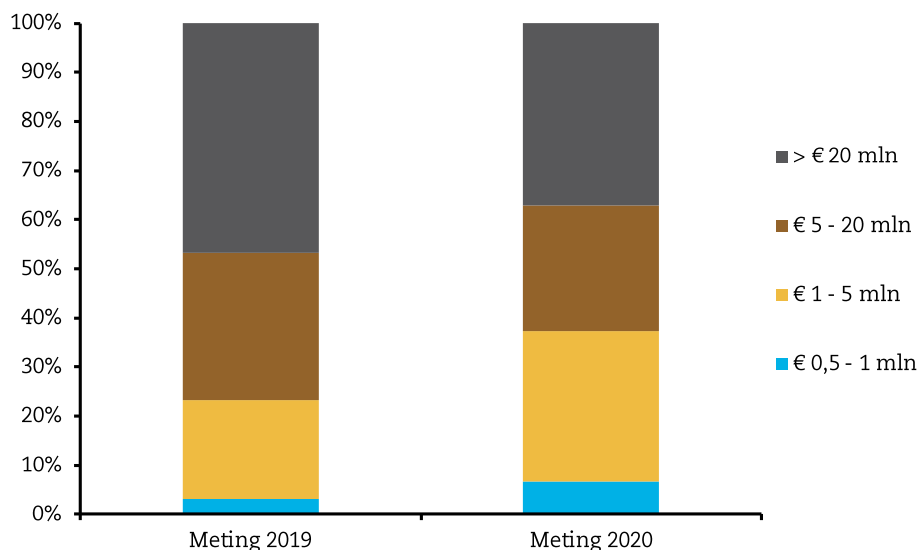
Bron: Projectenkalender waterschappen, bewerking EIB

Figuur 4.9 Verdeling aantal beheer- en onderhoudsprojecten en renovatie- en herstelprojecten op de Projectenkalender van de waterschappen naar contractvorm, meting 2021



Bron: Projectenkalender waterschappen, bewerking EIB

Figuur 4.10 Verdeling marktvolume waterschapsprojecten naar bouwsomklasse, meting 2019 en 2020 (%)



Bron: Projectenkalender waterschappen, bewerking EIB

4.4 Resumé

In het vorige hoofdstuk hebben we een aantal succesfactoren voor het mkb beschreven. Een belangrijke vraag is in hoeverre de opdrachtgevers op de infrastructuurmarkt met hun investeringsprogrammering en het marktbenaderingsbeleid de toegang van het mkb faciliteren.

- **Zicht op deal flow voor mkb**
RWS en de waterschappen geven in hun inkoopplanning en projectenkalender inzicht in de projecten die in de komende jaren op de markt zullen komen, waarbij ook informatie over typen activiteiten, bouwsomklassen en beoogde contractvormen beschikbaar is. Dit inzicht is een eerste stap voor het mkb om zich te oriënteren op interessante projecten. Bij provincies en gemeenten is een dergelijk gestructureerd overzicht niet aanwezig, hoewel sommige individuele opdrachtgevers hiermee wel aan de slag gaan.
- **Overzichtelijke projectscope**
Van projecten die op de planning staan, is niet altijd de projectscope al goed in te schatten. Bovendien is de scope, onder meer bij RWS en ook bij gemeenten, vaak vrij breed en vereist deze veel kennis en expertise aan de markt om de scope goed te kunnen beheersen. Dit geldt bij onderhoud mogelijk in mindere mate dan bij vervanging en renovatie waar vaak minder bekend is over de exacte toestand van de assets en de activiteiten die hiervoor nodig zijn. Waterschappen hebben veel projecten in voorbereiding die via RAW op de markt zullen komen. Hierbij is de projectscope naar verwachting overzichtelijk.
- **Proportionaliteit bij aanbesteding**
De experimenten binnen de Transitieagenda kunnen worden gezien als aanzet om te komen tot meer proportionaliteit bij de aanbesteding. Vermindering van de transactiekosten en het expliciet mogelijk maken van nieuwe (mkb-)combinaties kunnen voor

meer evenwicht zorgen tussen de eisen van het project en de eisen aan de marktpartijen.

- **Innovatieperspectief**

Innovaties zullen de komende periode in belangrijke mate gericht moeten zijn op het realiseren van de maatschappelijke ambities, bijvoorbeeld rond duurzaamheid en circulariteit. De infrastructuuropgaven zijn steeds meer in het teken van deze ambities komen te staan. Voor deze innovaties zijn extra financiële middelen nodig, maar kunnen ook andere samenwerkings- en contractvormen interessant zijn. Denk hierbij aan innovatiepartnerschappen en de toepassing van bouwteams. Het mkb kan hierin naar verwachting goed participeren. Voorwaarde voor effectieve inzet van capaciteit is dat de maatschappelijke ambities een duidelijke vertaling krijgen naar programma's en projecten.

- **Flexibiliteit bij uitvoering**

Het benutten van de praktische uitvoeringskennis van het mkb vraagt flexibiliteit aan de kant van de opdrachtgevers. In de huidige situatie wordt deze regelmatig beperkt door de relatief zware besluitvormings- en procedurele trajecten rond infrastructuurprojecten. Initiatieven als de Concurrentie Gerichte Dialoog Light kunnen deze bezwaren verminderen. Naast proceselementen spelen hierbij ook financiële belemmeringen soms een rol. Het is bijvoorbeeld nauwelijks mogelijk om budgetten van vertraagde projecten (gedeeltelijk) in te zetten voor andere projecten. Mogelijkheden om op korte termijn slagvaardig kleinschalige projecten te kunnen realiseren, waarvoor het mkb goed uitgerust is, worden hierdoor gemist.

5 Kansen voor het mkb

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de kansen voor het mkb in de komende jaren. Deze kansen koppelen we aan de belangrijke maatschappelijke opgaven waar de infrasector de komende jaren voor staat. Aan de hand van de huidige ervaringen van de marktpartijen en het succes van verschillende praktijkvoorbeelden geven we aan waar kansen voor het mkb liggen. Het realiseren van deze kansen vraagt dat opdrachtgevers voorwaarden scheppen waardoor het mkb een rol kan (blijven) spelen op de verschillende deelmarkten. Daarnaast zijn er ook opgaven voor de mkb-bedrijven zelf om de kansen op de markt te kunnen verzilveren.

Eerder hebben we de belangrijkste ervaringen van de infrabedrijven op de huidige markt beschreven. Deze hadden betrekking op het marktvolume, de ruimte voor innovatie, de selectie en contractvormen, en de samenwerking in de keten. Het is van belang om erop te wijzen dat een aantal trends de komende perioden waarschijnlijk de mogelijkheden voor de marktbenadering door opdrachtgevers zullen beïnvloeden:

- Toenemende ruimtelijke en organisatorische complexiteit van projecten
- Toename van het maatschappelijk karakter van de infrastructuuropgaven
- Toename van de samenwerking tussen overheid en marktpartijen met daarbij geleidelijk (verder) op afstand komen van de opdrachtgevers

Binnen deze trends lijken er echter voldoende mogelijkheden om de voorbereiding en uitvoering van programma's en projecten verder te optimaliseren met het oog op een volwaardige inbreng van het mkb. Een kansrijke aanpak op de infrastructuurdossiers kan in een aantal richtingen worden uitgewerkt waarbij een programmatische werkwijze perspectief kan geven voor het mkb.

5.2 Kansrijke aanpak op de infrastructuurdossiers

Een gezamenlijk belang van opdrachtgevers en opdrachtnemers is dat een goede match van vraag en aanbod op infraprojecten kan worden gemaakt. Toegankelijkheid van marktpartijen tot projecten van verschillende omvang is hiervoor de sleutel. Vanuit dit belang zien we een aantal sporen voor verbetering van de huidige praktijk bij RWS. Daarnaast kunnen mkb-bedrijven een aantal acties ondernemen.

Verbetering huidige RWS-praktijk

- Een belangrijk vraagstuk is de proportionaliteit van eisen bij de verschillende RWS-projecten. Hier zou meer onderscheid kunnen worden gemaakt tussen de grootste projecten waarvoor het grootbedrijf goed geëquipeerd is en de middelgrote en kleine projecten. De grens zou hierbij gelegd kunnen worden bij € 35 miljoen. Om de toegankelijkheid van het mkb tot deze projecten te kunnen borgen, lijken minder zware administratieve en procesmatige eisen nodig. Voor projecten onder deze drempel kan worden gedacht aan een mkb-toets.
- Voor projecten boven € 35 miljoen kan worden gekeken naar mogelijkheden om deze in een aantal percelen op te delen, met name wanneer de inhoudelijke samenhang beperkt is en individuele uitvoering geen synergieverliezen oplevert. In de praktijk zijn hiervan goede voorbeelden te zien. Deze route kan ook worden gevolgd bij de programmatische aanpakken die steeds vaker worden ontwikkeld. Aandacht voor flexibiliteit en ruimte voor innovaties zijn hierbij belangrijk. Een mogelijke toepassing van deze route kan worden gevonden in de vervangings- en renovatieprogramma's.

Schaalvergroting (onderhouds)contracten richten op langduriger samenwerking

Een belangrijke kans voor het mkb ligt er verder wanneer de schaalvergroting van (onderhouds)contracten meer wordt gericht op meerjarige samenwerking. Deze samenwerking biedt een basis voor investeringen en mogelijkheden om te leren en ontwikkelen. De integratie van verschillende disciplines draagt bij aan beperking van de afstemmingsrisico's en kan voordelig zijn met het oog op hinder. Hierbij is wel van belang oog te houden voor de verschillen binnen het mkb. Bij opschaling van gebieden kan worden gedacht aan een indeling in verschillende percelen.

Kleine deelopdrachten binnen grotere programma's

Een grote uitdaging ligt in de efficiënte uitvoering van grotere investeringsprogramma's. In de praktijk kunnen problemen op onderdelen van projecten de uitvoering van het gehele project stil leggen. Het slim opdelen van grote projecten kan bijdragen aan continuïteit in de uitvoering waardoor beschikbare capaciteit binnen projecten toch effectief kan worden ingezet. Hiervoor zouden binnen de grote contracten ook kleine deelopdrachten kunnen worden ontwikkeld die 'onafhankelijk' van de complexere onderdelen kunnen worden uitgevoerd. Deze impuls voor continuïteit draagt ook bij aan het perspectief voor het mkb.

De verschillende experimenten die in het kader van de Transitieagenda 'Naar een vitale infrasector' plaatsvinden en waarbij op vernieuwende wijze samenwerkingsvormen worden gestimuleerd kunnen worden uitgebreid en verbreed. Via Project Match zijn nieuwe combinaties gevormd en met de Concurrentie Gerichte Dialoog Light wordt gekeken naar mogelijkheden voor 'lichtere procedurele constructies'. Ook de decentrale overheden kunnen een grote rol hebben bij de verbreding aangezien zij belangrijke opdrachtgevers voor het mkb zijn.

Deze route kan verder worden verkend door het opzetten van gerichte experimenten waarbij het mkb, al of niet in onderlinge samenwerking, de mogelijkheid krijgt om een grotere rol te spelen bij RWS-projecten dan hoe de praktijk er nu lijkt uit te zien. RWS zou hierbij de horizontale samenwerking binnen het mkb kunnen stimuleren en faciliteren. Een belangrijk dossier waarop dit vorm zou kunnen krijgen, betreft de omvangrijke vervangings- en renovatieopgaven in de infrastructuur. Het ontbreekt momenteel aan voldoende concrete uitwerking, waardoor het mkb nog niet op deze kansen kan inspelen. In potentie liggen hier goede mogelijkheden, mits er aandacht is voor afbakening van de projectscope.

5.3 Kansen voor het mkb

Het realiseren van de kansen voor het mkb vraagt dat opdrachtgevers voorwaarden scheppen waardoor het mkb een rol kan (blijven) spelen op de verschillende deelmarkten. Deze vernieuwing van de inrichting van projecten en contracten door de opdrachtgevers brengt ook opgaven voor de mkb-bedrijven met zich mee om de kansen te kunnen verzilveren. Het mkb kan zijn kansen vergroten door te investeren in ontwikkeling en in nieuwe samenwerkingsvormen.

Acties van de mkb-bedrijven

- Voor een deel van de mkb-bedrijven worden bij bovenstaande verbeteringen van de aanbestedingspraktijk wellicht grotere projecten aantrekkelijk. De toenemende complexiteit en de grotere rol voor marktpartijen bij organisatie en uitvoering van projecten zal echter wel een verdere professionalisering vragen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het projectmanagement. Naast het project speelt steeds vaker ook het proces hieromheen een rol. Dit management richt zich dan zowel op de samenwerking met de opdrachtgever als met de projectpartners en de omgeving.
- Voor grote projecten kunnen de kansen op samenwerking met de grote bedrijven worden verkend. Mkb-bedrijven hebben hierbij de rol van gespecialiseerde partij die beschikt over uitvoeringskennis die aanvullend kan zijn op de meer procesmatige rol

van het grootbedrijf. Met een structurele samenwerking kan een goede marktpositie worden opgebouwd die over meerdere projecten kan worden ingezet.

- Ook is horizontale samenwerking tussen mkb-bedrijven een mogelijkheid, met name wanneer individuele bedrijven niet beschikken over de competenties die integrale projecten vragen. Een voorbeeld kan zijn de samenwerking vanuit de disciplines wegenbouw en constructieve waterbouw. Ook hier kan duurzame samenwerking een interessante ontwikkelrichting zijn.

Ervaringen bij verschillende opdrachtgevers delen

Praktijkvoorbeelden met betrekking tot de rol van het mkb laten zien dat het mkb een gunstige uitgangspositie kan hebben op de toekomstige markt. Het is zinvol om de ervaringen die mkb-bedrijven bij verschillende opdrachtgevers opdoen, breder te delen en verder te ontwikkelen. Hierbij kan met name worden gedacht aan projecten bij gemeenten. De gemeenten zijn belangrijke opdrachtgevers voor het mkb. Sommige hiervan voeren specifiek beleid voor toegankelijkheid van mkb-bedrijven op de markt.

Monitoring aanbestedingsgedrag gericht op het mkb

De effecten van de drie hiervoor genoemde sporen kunnen worden gemonitord door in beeld te brengen in welke mate opdrachtgevers in de infrasector bij hun aanbestedingsgedrag (meer) ruimte scheppen voor het mkb. Mogelijk kan hiervoor worden aangesloten bij bestaande monitoring van de Transitieagenda 'Naar een vitale infrasector'.

Bijlage 1 Deelnemers rondetafels en interviews

Naam

Arie Jan Anker
Jelle Coen Bijlsma
Robert van Doorn
Jim van de Geer
Jan Hartog
Frank Hoogendoorn
Jan Huijbers
Henri van der Kamp
Marten Klein
Kobus Kramer
Hein van Laar
Marleen Nicolai
Jaap Peelen
Marc Ramaker
Herman Reinten
Marieke Roorda
Ewald Scholten
Zwiep Vermeulen
Bart van Wijlen

Organisatie

Anker Grondverzet
Jelle Bijlsma
Van Doorn Buitenruimte
Waterschap Drents-Overijsselse Delta
Mourik Groot Ammers
Kempen Loon- en Verhuurbedrijf
Van den Herik
Van Gelder
Gemeente Amsterdam
De Boer Dredging
Hakkers
Waterschap Drents-Overijsselse Delta
Van der Weerd Grafhorst
Gemeente Amsterdam
Reinten Infra
Krinkels
Beens Groep
Vermeulen Benthuisen
Aannemersbedrijf Van Wijlen



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