



Hoe het imago van Rijkswaterstaat steeds verder afbladdert

Lang gold Rijkswaterstaat als hét symbool van hoe Nederland het water de baas is. Het is het instituut van de Zuiderzee- en de Deltawerken. Maar de laatste jaren gaat het bij grote projecten voor honderden miljoenen euro mis. Recentelijk uitgerekend bij de versterking van de iconische Afsluitdijk. Dat is geen toeval, zeggen deskundigen.

Lees verder op pagina 18



In het kort

- De afgelopen jaren stapelen de missers zich bij Rijkswaterstaat op.
- Volgens oudgedienden en deskundigen zijn die het gevolg van de bezuinigingen en reorganisaties sinds de eeuwwisseling.
- Technisch-inhoudelijke kennis verdween en er kwamen procesmanagers, bedrijfs economen en juristen voor in de plaats.
- De afgelopen twee jaar probeert Rijkswaterstaat weer kennis in huis op te bouwen, maar dat kwam niet op tijd voor de Afsluitdijk.

Het was schokkend nieuws, die vierde november. Minister van Infrastructuur en Waterstaat Cora van Nieuwenhuizen schreef de Tweede Kamer dat de vertraging bij de in 2018 gestarte renovatie van de Afsluitdijk was opgelopen tot ‘circa drie jaar’. De Afsluitdijk zou pas in 2025 worden opgeleverd en niet in 2022. En daarmee duurt de renovatie langer dan de hele bouw van de Afsluitdijk zo’n negentig jaar geleden. Het prijskaartje? Naar verluidt mogelijk meer dan €200 mln.

Reden van de vertraging is dat de ontwerpen voor de nieuwe en ook van de bestaande spuisluizen in de Afsluitdijk bij Den Oever moesten worden herzien. De betonnen sluisen, die binenwater uit het IJsselmeer spuien en buitenwater keren, waren te licht. Rijkswaterstaat had het bouwconsortium Level (BAM, Van Oord en Rebbel) een onvolledige dataset van waterstanden en golfhoogten en combinaties daarvan ter hand gesteld. Het ging om data met relatief lage waterstanden waarbij toch vrij hoge golven kunnen optreden aan de IJsselmeerszijde. Een blamage voor Rijkswaterstaat.

‘Hydraulische en kustmorfologische data, daarin mag geen fout worden gemaakt’, zegt Hans Smits, van 1975 tot 1986 werkzaam bij Rijkswaterstaat, onder meer als hoofd bedrijfs-economische zaken en Deltadienst en nauw betrokken bij de Oosterscheldewerken. ‘Als daar een witte vlek in heeft gezeten, is dat bij uitstek de opdrachtgever aan te rekenen.’

Smits (70), eerder dit jaar nog interim-voorzitter van het college van bestuur van de Erasmus-universiteit, spreekt met gezag. Na zijn tijd bij de Deltawerken werd hij de hoogste ambtenaar op het ministerie van Verkeer en Waterstaat en was hij onder meer president-directeur van het havenbedrijf Rotterdam en betrokken bij de aanleg van de Tweede Maasvlakte. Hij was tot vorig jaar zes jaar bestuursvoorzitter bij bouwver Janssen de Jong. Smits is helder. ‘Die data leveren is een kerntaak van Rijkswaterstaat. Ook bij een contract waarin de aannemer ontwerpt en bouwt, blijft de opdrachtgever verantwoordelijk.’

Opnieuw een uitglijdijder van Rijkswaterstaat.

MISSER NA MISSER

De missers stapelen zich op. Zoals de met drie jaar vertraagde aanleg van de Ringweg Zuid Groningen. Daar lijkt Rijkswaterstaat al vanaf de ontwerpfasen vanaf 2016 onvoldoende grip op het proces te hebben. Het project is nu pas in 2024 klaar. De aannemer heeft het werk deels stilgelegd wegens geruzie over de extra kosten van mogelijk €300 mln.

Of de Zeesluis IJmuiden. Ook bij dat nog lopende project ging het bij de ontwerpfasen mis. VolkerWessels en BAM maakten een ont-

werpfout in de bouw van de deuren van de nieuwe sluis, wat hen ruim €200 mln kostte. De markt verwijt Rijkswaterstaat onvoldoende grip op het ontwerp te hebben gehouden, ondanks de extra toetsing door derden bij de gunning in 2015.

Bij de vernieuwing van het Knooppunt Hoevelaken heeft de aannemer de in 2015 gegunde opdracht in april 2019 teruggegeven. ‘De uitgangspositie van de prijs veranderde in de loop van de tijd’, zegt een aanbestedingsmanager van een groot bouwconcern. Hij wil anoniem blijven, omdat Rijkswaterstaat een dominante opdrachtgever is. ‘Veel ontwerpen moesten opnieuw, om het drukker wordende verkeer op te vangen. De aannemer wilde een extra vergoeding. Rijkswaterstaat wilde daarin niet mee en de aannemer stapte op.’

Ongeveer eenzelfde conflict was er rond het Zuidasdok in Amsterdam. Begin dit jaar werd het projectcontract ontbonden, na een lange strijd tussen Rijkswaterstaat en de bouwbedrijven Fluor, Hochtief en Heijmans over ontwerp-

wijzigingen, risico’s en meerkosten.

Wat gaat er toch mis bij Rijkswaterstaat? In gesprekken met deskundigen die het uitvoeren de agentschap van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat goed kennen, valt telkens weer hetzelfde verhaal te beluisteren.

AFSLANKINGSOPERATIES

Rijkswaterstaat heeft de afgelopen twintig jaar meerdere afslankingsoperaties en bezuinigingen doorgemaakt. Zo verdwenen er van 2004 tot 2009 zo’n 2000 banen en van 2014 tot 2018 nog eens 1500. Telde Rijkswaterstaat in 2000 nog zo’n 11.000 fte’s, in 2019 stond de teller op 8700.

Het was de tijd waarin het geloof in een kleinere, slagvaardige, zuinig opererende overheid hoogtij vierde. Het ministerie van Financiën voerde de regie over de uitdunningsoperatie in het land. Ook Rijkswaterstaat kon volgens de rekenmeesters van Financiën goedkoper en met meer inbreng van de markt. De publiek-private samenwerking was in opkomst, ook bij de aanleg van infrastructuur. Rijkswaterstaat schakelde steeds vaker infrabedrijven in voor het ontwerp van projecten en zelfs de financiering en het onderhoud voor tientallen jaren.

Bij de afslanking van Rijkswaterstaat is veel technisch-inhoudelijke kennis verdwenen. Voor de vertrokken technici zijn veel bedrijfs economen en juristen in de plaats gekomen, zo klagen marktpartijen. Veel procesmanagers zonder bouwkundige kennis, die regie moeten voeren

over een onderhouds-, renovatie- of nieuwbouwkus of een onderdeel daarvan. Kennisintensieve diensten, onderzoeksdiensten werden verkleind en elders ondergebracht, zoals bij het nieuwe kennisinstituut Deltares. ‘Dat zorgde ervoor dat de kennis niet langer binnen handbereik was’, zegt een ervaren directeur van een infrabedrijf, eveneens op anonieme basis.

RIJKSWATERSTAAT: ‘VOLDOENDE KENNIS’

Rijkswaterstaat herkent zich desgevraagd niet in het beeld van het kennistekort en meent dat het ‘voldoende technisch-inhoudelijke kennis in huis heeft om de kerntaken uit te voeren’, zegt een woordvoerder. Bovendien werkt Rijkswaterstaat intensief samen met andere partijen. ‘In die samenwerking is leren, kennisuitwisseling en -borging een belangrijk uitgangspunt.’ Rijkswaterstaat investeert dan ook ‘bewust in de kennisnetwerken om ons heen zodat we weten waar we kennis kunnen halen.’ En ook ‘het verband dat gelegd wordt tussen de vertraging en meerkosten van de

spuisluizen van de Afsluitdijk en een technisch-inhoudelijk braindrain, is niet ons perspectief’, aldus de woordvoerder.

‘ADERLATING’

Jan de Bont (72) was bij Rijkswaterstaat een van de vele ingenieurs die in 2005 op 57-jarige leeftijd van de bij de afslankingsoperatie gehanteerde vertrekregeling gebruikmaakte. Hij zat bij de hoofddirectie met de portefeuille markt en publiek-private samenwerking. De Bont volgt Rijkswaterstaat nog steeds op de voet. ‘Door die ongestructureerde afslanking heeft het kennis- en ervaringsniveau van Rijkswaterstaat als professionele opdrachtgeversorganisatie een flinke knauw gekregen. Het was een aderlating, die tot op de dag van vandaag nog niet is goedge maakt.’

‘Ik heb destijds nog geadviseerd circa 500 ervaren project-, contract- en technische managers aan te trekken die het vermogen hadden om grote complexe projecten nieuw stijl — waarbij Rijkswaterstaat ontwerp, aanleg, financiering en onderhoud had aanbesteed — toch goed en beheerst aan te kunnen sturen. Maar die zijn er niet gekomen.’

‘Er zijn heel veel mensen met kennis en kunde vertrokken’, bevestigt de eerder aangehaalde aanbestedingsmanager van een groot bouwconcern. ‘Daarvoor in de plaats zijn vooral procesmanagers binnengekomen. Maar die lopen inhoudelijk achter bij de stand van de techniek. Dat merken we bij de uitvoering van de onderhoudscontracten. Veel van hen tonen weinig verantwoordelijkheidsgevoel voor later. Hun zorg gaat vooral uit naar het proces. Praktische keuzes in belang van het eindproduct vermijden ze om geen risico te lopen dat het misgaat. Want daarop kunnen ze intern worden afgerekend. Pragmatisme in het belang van het eindproduct zie je weinig bij Rijkswaterstaat.’

Daardoor heeft Rijkswaterstaat volgens de manager bijvoorbeeld ‘te weinig grip op de toestand van de bruggen en sluisen’. De dienst speelt vaak paniekvoetbal. ‘Ze treden vooral als brandweer op, meer dan als een degelijke onderhoudsorganisatie.’ Zoals bij de Merwedbrug in 2016, die halsoverkop moest worden gesloten en aangepakt. De brug stond op instorten.

➔ Vervolg op pagina 19

Vijf grote missers



1. Spuisluizen bij Den Oever

3

Vertraging: circa 3 jaar

€200 mln

Budgetoverschrijding: meer dan €200 mln

2. Ringweg Zuid Groningen

3

Vertraging: minstens 3 jaar

€300 mln

Budgetoverschrijding: meer dan €300 mln

3. Knooppunt Hoevelaken

3

Vertraging: circa 3 jaar

?

Budgetoverschrijding: nog onbekend, aanbesteding moet opnieuw

4. Zuidasdok in Amsterdam

4-8

Vertraging: 4 tot 8 jaar

Tot €1 mrd

Budgetoverschrijding: tussen de €700 mln en €1 mrd

5. Zeesluizen bij IJmuiden

27

Vertraging: circa 27 maanden

€200 mln

Budgetoverschrijding: meer dan €200 mln



Minister van Infrastructuur en Waterstaat Cora van Nieuwenhuizen heeft aan de gang van zaken bij Rijkswaterstaat haar handen vol.

ILLUSTRATIES: ISTOCK/ANP / FD STUDIO

Gevolg van het afbladderende imago van Rijkswaterstaat is dat er te weinig talentvolle ingenieurs bij Rijkswaterstaat willen werken. Rob Nijssse, hoogleraar constructief ontwerpen aan de faculteit civiele techniek van de TU Delft, volgt Rijkswaterstaat al jaren. De TU Delft zou hofleverancier aan Rijkswaterstaat moeten zijn als het gaat om afgestudeerde constructieve ingenieurs. Niets is minder waar. 'De afgelopen twintig jaar is er bijna geen TU-er naar Rijkswaterstaat gegaan.'

Jarenlang antwoordde Nijssse als studenten hem vroegen waar ze moesten gaan werken: 'Wil je een goede ambtenaar worden, ga dan naar Rijkswaterstaat, wil je een goede ingenieur worden, dan moet je naar de ingenieursbureaus en de aannemers.' Sinds een jaar is dat aan het veranderen en ziet Nijssse weer TU-ers bij Rijkswaterstaat neerstrijken. De organisatie beseft volgens hem dat ze niet zonder technici kunnen. 'Maar het is nog mondjesmaat.'

'Een groot probleem is de continuïteit op de hogere niveaus in het bestuur en in het ambtelijk apparaat', zegt Jelke Jan de With. 'De verantwoordelijke gezichten worden te veel gewisseld.' De With bekleedde directiefuncties bij de bouwconcerns Ballast Nedam (tot 1998) en Boskalis (tot 2006). Hij was betrokken bij het — nog steeds lopende — Grensmaasproject en diverse grote wegprojecten zoals de A59 en de versnelde verbreding van de A2 Utrecht-Amsterdam, en adviseerde de overheid bij de waterprogramma's Ruimte voor de Rivier en het Hoogwaterbeschermingsprogramma.

Voor het hogere niveau komt die snelle wisseling door de modus operandi bij de Algemene Bestuursdienst van Binnenlandse Zaken, aldus De With. Die laat ambtelijke directeuren rouleren over de verschillende overheidsorganisaties. Dat leidt ertoe dat 'de hogere niveaus binnen Rijkswaterstaat projectinhoudelijk niet zijn onderlegd'. Ook De Bont ziet dat. 'De werkwijze van de Algemene Bestuursdienst is wellicht ook de meest majeure oorzaak van de gang van zaken binnen Rijkswaterstaat in de afgelopen vijftien jaar.'

Maar het continuïteitsprobleem speelt door de hele organisatie heen. Managers worden

veel gewisseld. 'Zelf hebben wij vaak één projectleider vijf jaar op een klus. Rijkswaterstaat verslijt er in die periode dan vijf à zes', aldus de genoemde aanbestedingsmanager. Rijkswaterstaat besteedt ook veel klussen uit aan ingenieursbureaus. Die werken met een korte horizon van één tot anderhalf jaar.

'TE VEEL RISICO'S NAAR DE MARKT'

Door het kennisverlies, de overmatige focus op procedures en de prijs bij Rijkswaterstaat gaat het in de nieuwe werkwijze met de infra-bedrijven, waarbij de verantwoordelijkheid voor het ontwerp steeds meer verschoof van opdrachtgever naar opdrachtnemer — de 'markt tenzij'-aanpak — geregeld mis. Met name op het vlak van de risicoverdeling. De ervaren infradirecteur: 'Men is meer op de aannemerij gaan leunen en verplaatste het risico ook daar-naartoe. Hoe dat uitpakt, daar hebben we de voorbeelden van gezien.' Hij verwijst naar grote projecten als de genoemde Zeesluis IJmuiden en de A15 MaVa bij Rotterdam waar de bouwers forse verliezen leden.

'Ook bij het bepalen van de risicoverdeling is er inhoudelijke kennis bij Rijkswaterstaat zelf nodig. Die kennis is er nagenoeg niet meer', stelt de infradirecteur. 'Dan wordt er wel gezegd dat je dat kan inhuren. Dat kan. Er zijn 1 miljoen zzp'ers in Nederland. Maar in hoeverre zijn die betrokken? Voor mij is het een groot verschil of iemand voor ons bedrijf werkt of wordt ingehuurd. Iemand met een vast dienstverband kijkt meer naar de consequenties in eigen huis, bij



'Een groot probleem is de continuïteit op de hogere niveaus in het bestuur en in het ambtelijk apparaat'

Jelke Jan de With
Oud-directeur Boskalis en adviseur

een ingehuurde kracht telt de korte termijn.'

'Je kun de markt niet met de zwarte piet laten zitten', zegt oud-Boskalis-directeur De With. 'De opdrachtgever en -nemer moeten hetzelfde gevoel bij een project hebben, een gevoel van gemeenschappelijkheid. "Markt tenzij" vereist gelijkwaardigheid tussen Rijkswaterstaat en de marktpartijen. Die is vaak ver te zoeken.'

Het ministerie lijkt inmiddels zelf ook te beseffen dat de huidige patronen niet werken. Een lichtpunt is volgens De With de koerswijziging die de minister dit voorjaar aankondigde voor een nieuwe omgang met de markt. Hij wijst op het rapport van Rijkswaterstaat 'Op weg naar een vitale infrasector', en met name naar de begeleidende brief van de minister. 'Daarin wijst ze de weg voor de komende decennia.' De With leest voor: "'De hele keten moet zich in houding en gedrag richten op samenwerken. Een vereiste is dat er voldoende expertise is." Ik draag die brief steeds bij me', zegt hij hoopvol.

PIJNLIJKE CONCLUSIE

Hans Smits ziet de problemen bij de Afsluitdijk met lede ogen aan. 'Rijkswaterstaat moet een uitmuntende opdrachtgever zijn, van topniveau. Het is een grote fout als gezegd wordt: laten we het ontwerpen maar helemaal over aan de ingenieursbureaus en bouwbedrijven. Rijkswaterstaat is opdrachtgever en moet hoogwaardige kennis hebben zowel voor het ontwerp als de aanbesteding van een project.'

Daarnaast moet Rijkswaterstaat een 'outstanding projectmanagement en organisatie voeren', meent Smits, 'wat leidt tot een 'outstanding procesbeheersing. En die moet je continu laten toetsen, zeker voor de projecten die ingewikkeld zijn.'

Dat is hoe het zou moeten zijn. 'Maar het trackrecord van Rijkswaterstaat is niet om over naar huis te schrijven', stelt Smits. 'Helaas zie ik ook dat het aantrekken en opleiden van goede jonge ingenieurs inadequaat is en dat er meer procesmanagers in plaats van inhoudelijke topmensen worden aangenomen. Het kan een stuk beter, daar ben ik van overtuigd. Het is een pijnlijke conclusie. Een conclusie die, zo weet ik, vele oudgedienden van Rijkswaterstaat onderschrijven.'

